KBF-4101-04-00/2013
Nr ewid. 13/2014/P/13/038/KBF

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE SYSTEMU OCHRONY PRAW KLIENTÓW PODMIOTÓW RYNKU FINANSOWEGO

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów:
Stanisław Jarosz

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 8.04.14r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. WPROWADZENIE 6

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 7
   2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 7
   2.2. Synteza wyników kontroli 7
   2.3. Uwagi końcowe i wnioski 11

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 14
   3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych 14
   3.2. Istotne ustalenia kontroli 16
      3.2.1. Przeciwdziałanie praktykom naruszającym interesy klientów podmiotów rynku finansowego 16
         3.2.1.1. Kontrole wzorców umów, reklam i opłat 16
         3.2.1.2. Monitoring rynku finansowego pod kątem ochrony interesów klientów podmiotów tego rynku 20
      3.2.2. Udzielanie pomocy w sporze klientów z podmiotami rynku finansowego 22
         3.2.2.1. Rozpatrywanie skarg klientów na działalność podmiotów rynku finansowego i udzielanie porad 22
         3.2.2.2. Sądownictwo polubowne 30
      3.2.3. Inne działania na rzecz ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego 32
         3.2.3.1. Działalność edukacyjna i informacyjna 32
         3.2.3.2. Współpraca instytucji realizujących zadania związane z ochroną praw klientów podmiotów rynku finansowego 36
         3.2.3.3. Działalność legislacyjna 37
         3.2.3.4. Działania podjęte w celu skuteczniejszej kontroli i monitorowania działalności podmiotów parabankowych 39

4. INFORMACJE DODATKOWE 42
   4.1. Przygotowanie kontroli 42
   4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 42

5. ZAŁĄCZNIKI 44

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

ADR – ang. Alternative Dispute Resolution	alternatywne metody rozstrzygania sporów między konsumentami a przedsiębiorcami (np. w formie mediacji, postępowania arbitrażowego lub przed sądem polubownym)
BFG	Bankowy Fundusz Gwarancyjny – instytucja gwarantująca depozyty w bankach i spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych; prowadzi także działalność pomocową w stosunku do banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych zagrożonych upadłością
IKE	Indywidualne Konto Emerytalne – jedna z form dobrowolnego ubezpieczenia emerytalnego, oferowana przez podmioty rynku finansowego
KNF	Komisja Nadzoru Finansowego
Konsument	osoba fizyczna dokonująca czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową (art. 22^1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[1])
KSF	Komitet Stabilności Finansowej – komitet złożony z Ministra Finansów, Prezesa NBP, Przewodniczącego KNF i Prezesa BFG, powołany w celu zapewnienia efektywnej współpracy w zakresie wspierania i utrzymania stabilności krajowego systemu finansowego poprzez wymianę informacji, opinii i ocen sytuacji w systemie finansowym w kraju i za granicą oraz koordynację działań w tym zakresie
NBP	Narodowy Bank Polski
Niedozwolone klauzule umowne (klauzule abuzywne)	postanowienia umów między przedsiębiorcą a konsumentem, kształtujące prawa i obowiązki konsumenta w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami lub rażąco naruszające jego interesy (art. 385^1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny)
OFE	Otwarte Fundusze Emerytalne – osoby prawne posiadające odrębną masę majątkową
Owu	ogólne warunki ubezpieczeń, które obejmują wzory umów ubezpieczenia, wniosków o ubezpieczenie i innych formularzy stosowanych przez zakłady ubezpieczeń przy zawieraniu umów ubezpieczenia
Parabanki	podmioty rynku finansowego prowadzące działalność gospodarczą polegającą na oferowaniu usług i produktów finansowych podobnych do usług bankowych bez wymogu posiadania licencji i niepodlegające nadzorowi finansowemu
Podmioty rynku finansowego	krajowe banki komercyjne, oddziały banków zagranicznych, banki spółdzielcze, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, zakłady ubezpieczeń i reasekuracji, powszechne towarzystwa emerytalne, pracownicze towarzystwa emerytalne, podmioty prowadzące działalność maklerską, towarzystwa funduszy inwestycyjnych, firmy inwestycyjne, spółki zarządzające funduszami, podmioty świadczące usługi płatnicze i parabanki

[1] Dz.U. z 2014 r. poz. 121.

Prawa konsumenta	prawa do ochrony przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi
PTE	Powszechne Towarzystwa Emerytalne – podmioty rynku finansowego, działające w formie spółek akcyjnych, powołane w celu zarządzania i reprezentowania OFE
SOKiK	Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – XVII Wydział Sądu Okręgowego w Warszawie, powołany m.in. do rozpoznawania spraw o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone klauzule umowne oraz rozpatrywania odwołań od decyzji administracyjnych wydanych przez Prezesa UOKiK w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów
Ubezpieczeniowy fundusz kapitałowy	produkt inwestycyjny w formie ubezpieczenia na życie lub dożycie, w którym znaczna część składki jest inwestowana w fundusze inwestycyjne, natomiast ochrona ubezpieczeniowa jest ograniczona
UKNF	Urząd Komisji Nadzoru Finansowegourząd zapewniający obsługę KNF i Przewodniczącego KNF
Umowa o charakterze przystąpieniowym (umowa adhezyjna)	umowa, w której najistotniejsze warunki ustalone są przez jedną stronę, najczęściej silniejszą ekonomicznie, i nie podlegają negocjacjom; druga strona może je zaakceptować i przystąpić do umowy lub zrezygnować z jej zawarcia
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

1 WPROWADZENIE

Temat kontroli

Kontrola planowa P/13/038 – *Funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego* została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny skuteczności systemu ochrony praw klientów podmiotów oferujących produkty i usługi na rynku finansowym w Polsce. Zdaniem NIK, skuteczny system ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego powinien zapewniać kontrolę nad przestrzeganiem prawa przez podmioty rynku finansowego, ograniczać skalę niewłaściwych praktyk występujących na rynku, gwarantować dostęp do profesjonalnego poradnictwa, a w przypadku wystąpienia sporu między klientem a przedsiębiorcą umożliwiać szybkie i tanie jego rozstrzygnięcie. Biorąc to pod uwagę badania kontrolne koncentrowały się na uzyskaniu odpowiedzi na następujące pytania:

- czy kontrole wzorców umów, reklam i opłat prowadziły do wyeliminowania praktyk naruszających przepisy prawa i interesy konsumentów i zapewniały ochronę interesów klientów podmiotów rynku finansowego,
- czy prowadzony był monitoring rynku finansowego pod kątem ochrony interesów klientów podmiotów tego rynku,
- czy skargi klientów podmiotów rynku finansowego były rozpatrywane bez zbędnej zwłoki, a kontrolowane instytucje w pełni wykorzystywały swoje uprawnienia w celu ochrony klientów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi,
- czy efektywnie funkcjonował system sądownictwa polubownego dla klientów podmiotów rynku finansowego,
- czy instytucje realizujące zadania związane z ochroną klientów podmiotów rynku finansowego prowadziły działalność edukacyjną i informacyjną dotyczącą praw klientów i problemów związanych z działalnością podmiotów rynku finansowego,
- czy podjęte zostały działania zmierzające do realizacji rekomendacji Grupy Roboczej KSF, wydanych w celu skuteczniejszej kontroli i monitorowania działalności parabanków.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2013 r.

Czynności kontrolne

Kontrola została przeprowadzona od 5 sierpnia do 4 grudnia 2013 r. w UOKiK, UKNF, Biurze Rzecznika Ubezpieczonych, Ministerstwie Finansów oraz w 12 urzędach miast na prawach powiatu i starostwach powiatowych, w których skontrolowano działalność miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów. Wykaz kontrolowanych podmiotów przedstawiono w załączniku nr 1 do informacji. Ze względu na charakter badanych zagadnień, w jednostkach samorządu terytorialnego kontrolę przeprowadzono pod względem legalności i rzetelności. Pozostałe instytucje były kontrolowane pod względem legalności, rzetelności i celowości.

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W okresie objętym kontrolą ochrona praw klientów podmiotów rynku finansowego nie była skuteczna, pomimo tego że Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Komisja Nadzoru Finansowego, Rzecznik Ubezpieczonych oraz skontrolowani powiatowi i miejscy rzecznicy konsumentów prawidłowo wypełniali obowiązki ochrony konsumentów na rynku finansowym wynikające z przepisów prawa. Utrzymujący się wysoki odsetek wadliwych wzorców umów oraz systematycznie rosnąca liczba skarg na podmioty rynku finansowego wskazują na niską efektywność prewencyjnego oddziaływania stosowanych instrumentów ochrony konsumentów. Identyfikacja praktyk naruszających prawa konsumentów była ograniczona z uwagi na rozległość rynku, jego dynamiczny charakter i możliwości kadrowe poszczególnych instytucji. Właściwa była natomiast reakcja poszczególnych instytucji na stwierdzone nieprawidłowości. Podejmowały one działania w celu wyeliminowania niewłaściwych praktyk.

Słabą stroną systemu, utrudniającą konsumentom szybkie uzyskanie pomocy, było rozproszenie i niejasny podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi organami i instytucjami odpowiedzialnymi za ochronę konsumentów. Konsumenci często zwracali się o wsparcie w sprawach indywidualnych do organów działających w interesie publicznym (UOKiK, KNF), które z uwagi na ograniczenia prawne nie mogły udzielić im oczekiwanej pomocy. Według badań Komisji Europejskiej poziom zaufania konsumentów do instytucji publicznych chroniących konsumentów należał do najniższych w Unii Europejskiej. Nie zmieniły tego działania edukacyjne podejmowane przez wszystkie skontrolowane instytucje.

Istotną barierę w skutecznym dochodzeniu praw przez konsumentów stanowiło także praktycznie niefunkcjonujące sądownictwo polubowne. Obowiązujące uregulowania prawne umożliwiały przedsiębiorcom unikanie polubownego rozstrzygania sporów z konsumentami poprzez ignorowanie wezwań lub niewyrażanie zgody na udział w postępowaniu przed sądem polubownym. Konsumentom pozostawało długotrwałe i kosztowne dochodzenie roszczeń przed sądem powszechnym. W efekcie często rezygnowali oni z tej ścieżki postępowania. Na słabszą pozycję konsumentów przy rozwiązywaniu sporów z przedsiębiorcami rynku finansowego NIK wskazywała już po kontroli przeprowadzonej w 2010 r. Pomimo zidentyfikowania tego problemu i włączenia rozwiązania go w zakres *Polityki konsumenckiej na lata 2010–2013*, działania na rzecz poprawy efektywności sądownictwa polubownego nie zostały zrealizowane.

Brak skutecznej ochrony interesów klientów parabanków był wynikiem braku odpowiednich przepisów prawa regulujących działanie tych podmiotów oraz nadzoru nad ich funkcjonowaniem, a także pasywności instytucji posiadających uprawnienia kontrolne wobec parabanków. Działalność kontrolna została zintensyfikowana dopiero po ujawnieniu problemów Amber Gold sp. z o.o. Wtedy także zostały zainicjowane działania legislacyjne w celu umożliwienia organom i instytucjom państwowym skuteczniejszej identyfikacji i reagowania na nieprawidłowości w działalności podmiotów parabankowych, jednak do dnia sporządzenia informacji o wynikach kontroli nie zostały zakończone.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Trzy skontrolowane instytucje (UOKiK, UKNF i Rzecznik Ubezpieczonych) rzetelnie kontrolowały wzorce umów stosowane przez podmioty rynku finansowego w relacjach handlowych z konsumentami. Ponad 60% wzorców poddanych ocenie zawierało postanowienia niezgodne

z przepisami lub naruszające interesy konsumentów. Wskazuje to na wysokie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości na tym rynku. W przypadku stwierdzenia praktyk naruszających interesy konsumentów podejmowane były działania w celu ich wyeliminowania. Z uwagi na ograniczone możliwości poszczególnych instytucji, kontrolą obejmowano corocznie tylko niewielką część wzorców umów występujących w obrocie. Taki zakres badań nie mógł zapewnić powszechnej, skutecznej ochrony konsumentów na dynamicznie rozwijającym się rynku finansowym. Niskie prawdopodobieństwo objęcia danego wzorca umowy badaniem kontrolnym było czynnikiem sprzyjającym występowaniu nieprawidłowości (str. 16-20).

2. Zdaniem NIK, relatywnie wysoka liczba stwierdzonych nieprawidłowości wskazuje na niewielką skuteczność prewencyjnego oddziaływania na przedsiębiorców. Naruszenie praw konsumentów obarczone było niskim ryzykiem poniesienia dotkliwych konsekwencji przez naruszających prawo przedsiębiorców. Rzecznik Ubezpieczonych, nie mając możliwości nakładania kar oraz KNF, mając ograniczone w tym względzie możliwości, dążyli przede wszystkim do wyeliminowania niewłaściwych praktyk. Nie było to działaniem nadmiernie dolegliwym dla podmiotów rynku finansowego. Możliwość karania podmiotów rynku finansowego miał przede wszystkim Prezes UOKiK. W okresie objętym kontrolą skorzystał z tego prawa w 128 przypadkach. Wskazane jest zacieśnienie współpracy między poszczególnymi instytucjami w zakresie przekazywania informacji o praktykach podlegających sankcjom. Przykładem niedostatecznej współpracy jest fakt, że Rzecznik Ubezpieczonych przekazywał do UOKiK informacje o praktykach naruszających zbiorowe interesy konsumentów tylko w tych przypadkach, w których zakład ubezpieczeń nie dokonał zmiany kwestionowanych ogólnych warunków ubezpieczeń (str. 16-20, 28-29, 36-37).
3. W maju 2013 r. UOKiK opublikował wyjaśnienia w sprawie ustalania wysokości kar pieniężnych za stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Przyjęte zasady nie przewidują odstąpienia od wymierzenia kary, a jedynie jej zmniejszenie w przypadku współpracy przedsiębiorcy przy usuwaniu naruszenia przepisów i jego skutków[2]. Zdaniem NIK, wskazane jest konsekwentne ich stosowanie i monitorowanie wpływu działań prowadzonych zgodnie z tymi zasadami na skalę występujących nieprawidłowości. W 2012 r. UOKiK podjął próbę wzmocnienia oddziaływania poprzez wprowadzenie przepisów umożliwiających nakładanie kar na członków organów zarządzających podmiotami, przeciwko którym wszczęto postępowanie o naruszenie zbiorowych interesów konsumentów. Propozycja ta została jednak uznana przez Rządowe Centrum Legislacji za zbyt daleko idącą (str. 29).
4. Czynnikiem, który obniżał poziom ochrony konsumentów, była ograniczona funkcjonalność rejestru niedozwolonych klauzul umownych. Miał on dostarczać przydatnych informacji zarówno przedsiębiorcom, jak i konsumentom. Prezes UOKiK na bieżąco umieszczał w nim wszystkie postanowienia uznane przez SOKiK za niedozwolone. Jednakże w sytuacji, gdy rejestr został znacząco rozbudowany (na koniec I półrocza 2013 r. liczył blisko 5300 wpisów) utrudnione stało się korzystanie z niego bez sprawnego narzędzia umożliwiającego jego przeszukiwanie. Do końca okresu objętego kontrolą nie zostały wprowadzone istotne usprawnienia w tym zakresie. Przedłużały się także prace legislacyjne nad modyfikacją kształtu rejestru oraz usprawnieniem procedury sądowej kontroli postanowień wzorców umów. Miały

[2] Wyjaśnienia mają charakter pomocniczy. Prezes UOKiK nie jest związany ich treścią, niemniej zadeklarował, że będzie ustalał kary pieniężne w oparciu o podane kryteria.

one stanowić realizację zadania określonego w *Polityce konsumenckiej na lata 2010–2013*. Prezes UOKiK zainicjował prace w tym zakresie. Za dalszy ich przebieg odpowiedzialny był Minister Sprawiedliwości, którego działania nie były przedmiotem niniejszej kontroli (str. 18-19).

5. W ramach działań na rzecz ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego UOKiK i UKNF prowadziły monitoring tego rynku i reagowały, za pomocą dostępnych środków, na stwierdzone w wyniku monitoringu praktyki naruszające interesy konsumentów lub nieprawidłowości w przekazach reklamowych. NIK oceniła pozytywnie te działania. Prezes UOKiK, na podstawie informacji o podejrzeniu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów uzyskanych z mediów i projektów badawczych oraz zawiadomień od uczestników rynku, wszczynał postępowania wyjaśniające lub postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. UKNF monitorował informacje reklamowe w telewizji, prasie i w internecie oraz inne formy reklamy. Przekazy reklamowe nadzorowanych podmiotów analizowano pod kątem rzetelności przekazu. W przypadku stwierdzenia rozpowszechniania informacji reklamowych wprowadzających w błąd, UKNF podejmował działania w celu wyeliminowania nierzetelnych przekazów reklamowych (str. 20-22).
6. Klienci parabanków w okresie objętym kontrolą nie mieli zapewnionej właściwej ochrony ich interesów. Było to głównie wynikiem braku odpowiednich przepisów prawa regulujących ich działalność oraz braku nadzoru nad ich funkcjonowaniem. Komitet Stabilności Finansowej dokonał kompleksowej analizy funkcjonowania sektora parabanków dopiero po ujawnieniu problemów Amber Gold sp. z o.o. Powołana w tym celu ekspercka Grupa Robocza zidentyfikowała luki w przepisach prawa, nieskuteczne regulacje oraz zaniechania organów i instytucji państwowych, sprzyjające wystąpieniu negatywnych zjawisk w działalności tego podmiotu. Rekomendacje Grupy Roboczej wskazały m.in. na potrzebę zmian w przepisach ustaw o nadzorze nad rynkiem finansowym, Prawo bankowe oraz o ochronie konkurencji i konsumentów, wprowadzających instrumenty kontroli działalności parabanków oraz ostrzegania konsumentów przed ryzykownymi praktykami tych podmiotów. Minister Finansów oraz Prezes UOKiK przygotowali stosowne projekty zmian przepisów. Organy te oraz KNF podjęły także rekomendowane działania wzmacniające mechanizmy ochrony klientów parabanków (str. 39-41).
7. Skontrolowane przez NIK instytucje udzielały wsparcia klientom podmiotów rynku finansowego, rozpatrując składane przez nich skargi i udzielając porad. Sposób postępowania ze skargami był zróżnicowany. Wynikał on z określonego ustawowo zakresu kompetencji i uprawnień poszczególnych instytucji. Rzecznik Ubezpieczonych i rzecznicy konsumentów analizowali złożone skargi i w zależności od rodzaju sprawy udzielali porady lub podejmowali interwencję u przedsiębiorcy, którego dotyczyła skarga. W przypadku, gdy przedsiębiorcy uchylali się od uwzględnienia roszczeń, a w ocenie rzeczników konsumentów były one zasadne, rzecznicy udzielali wsparcia konsumentom przygotowując pisma procesowe, wytaczali powództwo na rzecz konsumenta i przystępowali do postępowania sądowego w sprawie o ochronę interesu konsumenta. W razie podejrzenia wystąpienia praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów rzecznicy konsumentów przekazywali sprawy do UOKiK. Urząd podejmował działania tylko w przypadku skarg wskazujących na praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów. W pozostałych przypadkach odsyłał konsumentów do instytucji uprawnionych do podejmowania działań w sprawach indywidualnych.

UKNF przesyłał skargi do podmiotów sektora finansowego, których one dotyczyły i monitorował ich rozpatrzenie. Urząd analizował także otrzymane skargi pod kątem nieprawidłowości w działalności nadzorowanych podmiotów rynku finansowego. NIK oceniła pozytywnie działania poszczególnych instytucji zgodne z posiadanymi przez nie uprawnieniami. Znaczna liczba skarg kierowanych do poszczególnych instytucji w sprawach niemieszczących się w zakresie ich zadań wskazuje jednak, że podział kompetencji w ramach systemu ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego nie jest dla konsumentów tego rynku dostatecznie przejrzysty. Może to być czynnikiem zniechęcającym konsumentów do dochodzenia swoich praw (str. 22-30).

8. Rozstrzyganie indywidualnych sporów pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcami rynku finansowego miały ułatwić sądy polubowne powołane przy KNF i Rzeczniku Ubezpieczonych. Ta odformalizowana, szybka i tania forma rozwiązywania sporów w dalszym ciągu nie funkcjonuje jednak należycie. Postępowanie przed sądem polubownym uwarunkowane jest wyrażeniem zgody przez obie strony sporu. Przedsiębiorcy na ogół ignorowali wezwania lub nie wyrażali zgody na ten sposób rozstrzygnięcia sporu, zmuszając konsumenta do długotrwałej i kosztownej procedury dochodzenia roszczeń przed sądem powszechnym. W kontrolowanym okresie do obu sądów polubownych wpłynęło 366 wniosków o rozstrzygnięcie sporu, a zgodę na postępowanie wyraziło zaledwie 17 przedsiębiorców. Problem ten nie został rozwiązany, mimo że zadanie takie zostało ujęte w *Polityce konsumenckiej na lata 2010–2013*. Na problem ten zwracał uwagę także dezyderat nr 14 sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej z dnia 25 maja 2011 r., skierowany do Prezesa Rady Ministrów po kontroli NIK. W II połowie 2011 r. Prezes UOKiK wstrzymał prace nad przygotowaniem rozwiązań wzmacniających pozycję konsumentów w alternatywnym sposobie rozstrzygania sporów z uwagi na rozpoczęcie prac w Komisji Europejskiej nad przygotowaniem dyrektywy unijnej w sprawie alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów w celu wzmocnienia pozycji konsumentów i zapewnienia mechanizmów skutecznego egzekwowania przez nich swoich praw. Rozwiązania unijne w tym zakresie zostały przyjęte dopiero w 2013 r. z terminem wdrożenia do 9 lipca 2015 r. w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE[3]. Zdaniem NIK wstrzymanie prac było nieuzasadnione, ponieważ działania te były zbieżne z polityką Komisji Europejskiej w tym zakresie, a przyjęty przez Prezesa UOKiK sposób postępowania spowodował utrzymywanie się niskiej efektywności sądownictwa polubownego i słabszej pozycji konsumentów w alternatywnym sposobie rozwiązywania sporów przez kolejnych kilka lat (str. 30-32).

9. W kontrolowanym okresie UOKiK, rzecznicy konsumentów, UKNF i Rzecznik Ubezpieczonych prowadzili działalność edukacyjną i informacyjną skierowaną do klientów podmiotów rynku finansowego. UOKiK jako szczególne grupy odbiorców traktował młodzież szkolną, osoby starsze oraz pracowników organów wymiaru sprawiedliwości. Zdaniem NIK, intensywne działania edukacyjne powinny obejmować także przedsiębiorców i służyć ograniczaniu występowania na rynku zjawisk niekorzystnych dla konsumentów. Celowe jest także większe wykorzystanie przez UOKiK badań socjologicznych do ustalenia zakresu potrzeb i kierunków działalności edukacyjnej. W okresie objętym kontrolą UOKiK przeprowadził tylko jedno

[3] Dz.U. L 165 z 18.06.2013, s. 63.

takie badanie. Najszerszy wachlarz działań edukacyjnych zrealizował UKNF, który prowadził szkolenia w ramach projektu Centrum Edukacji dla Uczestników Rynku. Były one kierowane m.in. do sędziów, prokuratorów i funkcjonariuszy organów ścigania, instytucji ochrony praw konsumentów, nauczycieli podstaw przedsiębiorczości, notariuszy oraz przedsiębiorców. Rzecznik Ubezpieczonych prowadził działalność edukacyjno-informacyjną dla klientów sektora ubezpieczeniowo-emerytalnego. Rzecznicy konsumentów działający w samorządach szczebla powiatowego realizowali obowiązek prowadzenia edukacji konsumenckiej w szkołach, poprzez lekcje organizowane dla młodzieży oraz w formach pozaszkolnych dla starszych grup konsumentów. Materiały informacyjne dotyczące zagadnień związanych z funkcjonowaniem rynku finansowego oraz praw chroniących interesy konsumentów wyżej wymienione instytucje zamieszczały na stronach internetowych i w publikowanych materiałach. W ocenie NIK, instytucje te rzetelnie wywiązywały się z obowiązku prowadzenia działalności edukacyjnej i informacyjnej dla klientów podmiotów rynku finansowego (str. 32-36).

10. Uprawnienia do opracowywania i przedkładania Radzie Ministrów projektów aktów normatywnych dotyczących ochrony konkurencji i konsumentów posiadał Prezes UOKiK, natomiast dotyczących funkcjonowania rynku finansowego – Minister Finansów. Rzecznik Ubezpieczonych i KNF nie posiadali takich uprawnień, ale również aktywnie uczestniczyli w procesie legislacyjnym wnioskując do właściwych organów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej i opiniując projekty stosownych aktów prawnych. Zdaniem NIK, kontrolowane instytucje w ramach posiadanych kompetencji prawidłowo realizowały zadania związane z procesem legislacyjnym projektów aktów normatywnych, które zabezpieczają interesy klientów podmiotów rynku finansowego. W kontrolowanym okresie Prezes UOKiK przygotował założenia do projektu ustawy o kredycie konsumenckim przyjętej przez Sejm w dniu 12 maja 2011 r.[4], a następnie zmiany do tej ustawy, które przyjęte zostały przez Sejm w dniu 14 września 2012 r.[5] UOKiK współpracował przy opracowywaniu projektu ustawy o prawach konsumenta, który w czasie przeprowadzania kontroli zaakceptowany został przez Komitet do Spraw Europejskich. Minister Finansów przygotował projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw i przepisy wykonawcze do tej ustawy. Sejm przyjął ustawę w dniu 12 lipca 2013 r.[6], a przepisy wykonawcze do ustawy wprowadzono rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 25 września 2013 r.[7]. Przygotowany przez Ministra Finansów projekt założeń do projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej w czasie przeprowadzania kontroli był na etapie uzgodnień międzyresortowych (str. 37-39).

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki kontroli wskazują, że skontrolowane instytucje realizowały ustawowe zadania związane z ochroną interesów klientów podmiotów rynku finansowego w ramach posiadanych możliwości prawnych, organizacyjnych i kadrowych. Działalność przedsiębiorców była monitorowana

4 Dz.U. Nr 126, poz. 715 ze zm.

5 Ustawa z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy o kredycie konsumenckim oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. z 2012 r. poz. 1193).

6 Dz.U. z 2013 r. poz. 1036.

7 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 września 2013 r. w sprawie metody obliczania kwoty, o której mowa w art. 132m ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o usługach płatniczych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1146).

pod kątem ochrony interesów klientów podmiotów oferujących produkty i usługi na tym rynku. Przeprowadzane były kontrole przestrzegania przepisów chroniących konsumentów i podejmowane działania w celu wyeliminowania niewłaściwych praktyk. Zapewniony został podstawowy dostęp do edukacji konsumenckiej oraz poradnictwa w tym zakresie. Rynek finansowy jest jednak rozległy i dynamiczny. Systematycznie pojawiają się na nim nowe produkty i nowe praktyki sprzedażowe, które nie zawsze są przyjazne konsumentom i zgodne z przepisami prawa. Utrzymująca się relatywnie duża liczba niewłaściwych praktyk, systematycznie rosnąca liczba skarg oraz zidentyfikowane słabe punkty systemu oznaczają, że system ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego nie osiągnął jeszcze optymalnego poziomu skuteczności.
NIK wskazuje na następujące możliwości wzmocnienia systemu.

1. Zwiększenie prewencyjnego oddziaływania na przedsiębiorców w celu ograniczenia praktyk naruszających interesy konsumentów.
   UOKiK powinien przeprowadzić analizę skuteczności prewencyjnego oddziaływania na przedsiębiorców takich instrumentów jak nakładanie kar, upowszechnianie informacji o podmiotach dopuszczających się naruszeń zbiorowych interesów konsumentów oraz działalność edukacyjna. Wykorzystywane powinny być te sposoby oddziaływania, które przynoszą najlepsze efekty. W przypadku nakładania kar ważna jest nieuchronność sankcji. Wytyczne w sprawie nakładania kar, opublikowane przez UOKiK w maju 2013 r. na stronie internetowej Urzędu, powinny być szerzej rozpropagowane wśród przedsiębiorców i konsekwentnie stosowane.
   Ważną rolę prewencyjną odgrywają także rekomendacje KNF kierowane do instytucji nadzorowanych. Powinny być opracowywane w tych przypadkach, gdy mają szansę wnieść istotną wartość dodaną w zakresie ochrony nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego.
2. Intensyfikacja i nagłaśnianie działań kontrolnych oraz wyników monitoringu rynku wskazujących na występowanie nieprawidłowości.
   Dla skutecznej ochrony klientów podmiotów rynku finansowego znaczenie ma nie tylko skala prowadzonych działań kontrolnych, ale także związana z nią polityka informacyjna. Informowanie przedsiębiorców przez UOKiK i KNF o stwierdzonych w wyniku monitoringu potencjalnych nieprawidłowościach oraz o zamiarze przeprowadzenia kontroli wybranego zagadnienia może być impulsem do przeglądu prowadzonej działalności i pozytywnych zmian. Podmioty rynku finansowego powinny być obligowane do samooceny stosowanych rozwiązań pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami.
3. Doskonalenie narzędzi wspierających konsumentów w dochodzeniu ich praw.
   Kontynuacji wymagają prace legislacyjne zmierzające do zmiany formy rejestru klauzul niedozwolonych prowadzonych przez Prezesa UOKiK na bardziej odpowiadającą potrzebom konsumentów i przedsiębiorców, jak i działania na rzecz poprawy funkcjonalności rozwiązań technicznych służących do posługiwania się rejestrem.
4. Wzmocnienie pozycji konsumentów w alternatywnym sposobie rozstrzygania sporów z przedsiębiorcami.
   Zdaniem NIK, w celu wzmocnienia ochrony klientów podmiotów całego rynku finansowego, niezbędne jest wprowadzenie rozwiązań, które wyeliminują lub ograniczą możliwość uchylania się przedsiębiorców od polubownego rozstrzygania sporów. Wśród możliwych rozwiązań wymienić można:

- wprowadzenie domniemanej zgody przedsiębiorcy na przeprowadzenie postępowania przed sądem polubownym,
- nałożenie na przedsiębiorców obowiązku poddania się mediacji w razie zaistnienia sporu z konsumentem,
- powołanie arbitrażu konsumenckiego, od którego służyłoby odwołanie do sądu powszechnego.

5. Utworzenie wyspecjalizowanej instytucji wspierającej ochronę klientów podmiotów wszystkich sektorów rynku finansowego.
   NIK poddaje pod rozwagę powołanie w miejsce Rzecznika Ubezpieczonych analogicznego podmiotu działającego na rzecz klientów całego rynku finansowego. Obecnie wsparcie konsumentom z innych sektorów rynku finansowego niż sektor ubezpieczeniowy w sprawach indywidualnych oferują powiatowi i miejscy rzecznicy konsumentów. Sygnalizują oni jednak, że sprawy z tej dziedziny mają często trudny, specjalistyczny charakter. Wyspecjalizowana instytucja powinna wzmocnić ochronę konsumentów, szczególnie gdyby funkcjonował przy niej efektywny organ rozstrzygania sporów. Przy odpowiednim rozpropagowaniu wiedzy o działaniu rzecznika dla całego rynku finansowego pozytywnym efektem mogłoby być także ograniczenie napływu skarg w sprawach indywidualnych do UOKiK i UKNF, pozwalające na skoncentrowanie działań tych instytucji na zadaniach podstawowych. Instytucja taka, podobnie jak UKNF i Rzecznik Ubezpieczonych, powinna być finansowana ze składek przedsiębiorców rynku finansowego.

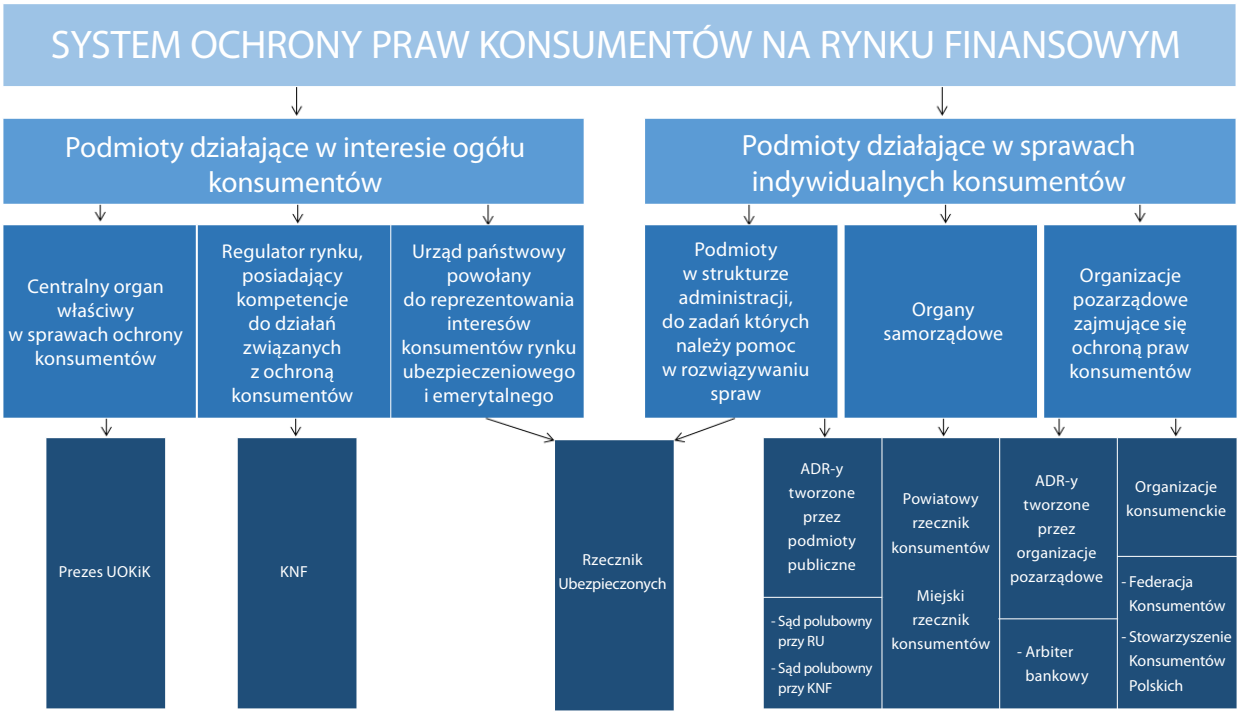
3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Zadania związane z ochroną interesów klientów podmiotów rynku finansowego w Polsce realizowały objęte kontrolą instytucje:

- Prezes UOKiK, który jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konsumentów i odpowiedzialnym za realizację zadań związanych z ochroną zbiorowych interesów konsumentów,
- samorząd terytorialny, którego zadania w tym zakresie wykonuje powiatowy/miejski rzecznik konsumentów,
- KNF, która jest organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym, a jednym z jej zadań jest zapewnienie zaufania do rynku finansowego oraz ochrony interesów uczestników tego rynku,
- Rzecznik Ubezpieczonych, który reprezentuje interesy osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych, uczestników pracowniczych programów emerytalnych, osób otrzymujących emeryturę kapitałową lub osób przez nie uposażonych.

Wykres nr 1



Źródło: Wyniki kontroli

Ponadto zadania związane z wdrażaniem do prawa krajowego postanowień dyrektyw unijnych regulujących rynek finansowy oraz działalnością KSF realizował Minister Finansów.

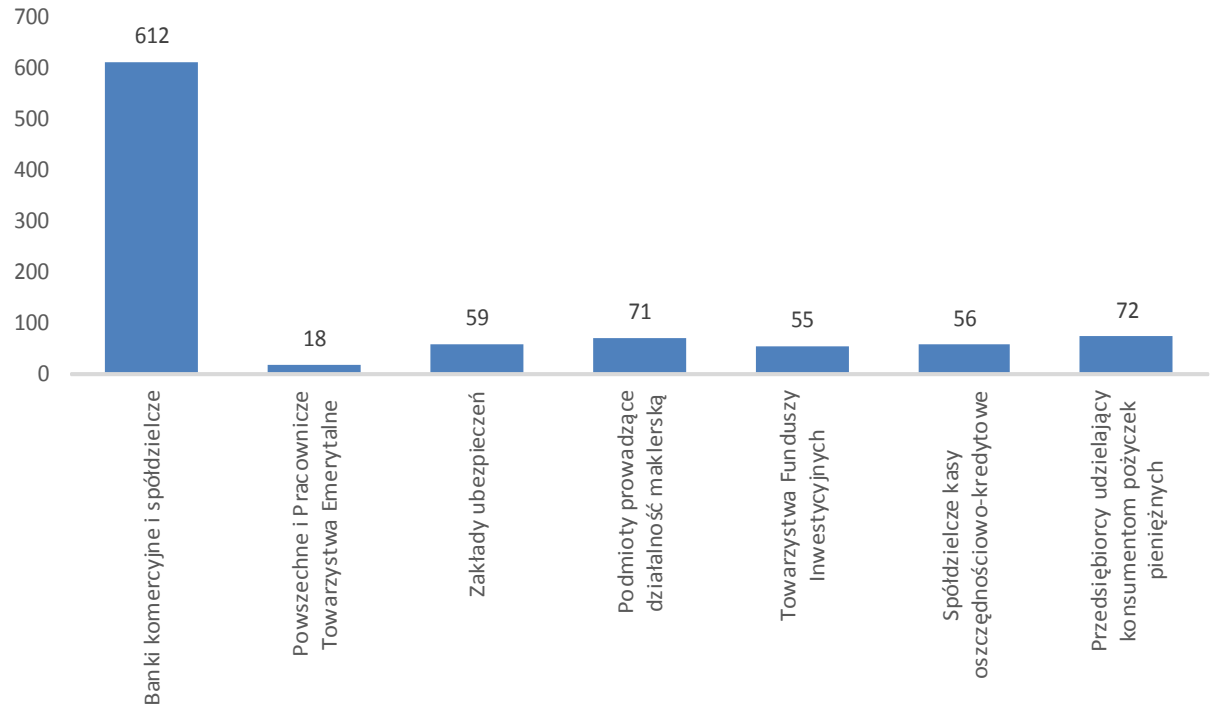
Szczegółowe uwarunkowania prawne dotyczące zakresu działań objętych kontrolą instytucji, na rzecz ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego, przedstawiono w załączniku nr 2 do informacji.

Działania administracji rządowej na rzecz wzmocnienia poziomu ochrony praw konsumentów na polskim rynku, w tym na rynku finansowym, określone były w *Polityce Konsumenckiej na lata*

2010–2013. W dokumencie tym wymienione zostały zadania do realizacji przez Prezesa UOKiK we współpracy z innymi organami administracji rządowej. Jednak, jak wskazano w *Polityce*, główny ciężar realizacji tych zadań spoczywał na Prezesie UOKiK.

Rynek finansowy w Polsce na przestrzeni ostatnich lat zmieniał się niezwykle dynamicznie i rozwija znacznie szybciej niż wzrasta wiedza i świadomość ekonomiczna potencjalnych odbiorców usług finansowych. Pojawiają się wciąż nowe kategorie usług i instrumentów finansowych. Często dochodzi do sytuacji, w których konsumenci nabywają usługi i produkty finansowe niedostosowane do ich potrzeb. Skutkiem tego mogą być nieoczekiwane koszty lub straty, utracone korzyści lub utrata oszczędności. Na rynku finansowym operują zarówno podmioty regulowane, poddane nadzorowi KNF, jak również podmioty działające praktycznie poza systemem regulacji, niepodlegające nadzorowi KNF.

Wykres nr 2
Struktura jednostek polskiego systemu finansowego w 2013 r. (w szt.)



Źródło: Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2013 r. oraz wyniki kontroli

Na koniec 2013 r. regulowany rynek finansowy podlegający nadzorowi KNF tworzyło 41 banków komercyjnych i 571 banków spółdzielczych, których aktywa stanowiły 61,7% polskiego sektora finansowego, 18 powszechnych i pracowniczych towarzystw emerytalnych (13,4%), 59 zakładów ubezpieczeń (7,5%), 71 podmiotów prowadzących działalność maklerską (7,0%) i 55 towarzystw funduszy inwestycyjnych (9,5%). Od 2012 r. KNF sprawuje nadzór nad dostawcami usług płatniczych. Na koniec 2013 r. zarejestrowanych było 1.315 podmiotów świadczących usługi płatnicze. Od 27 października 2012 r. nadzorem KNF objętych zostało 55 skok oraz ich Kasa Krajowa.

Ponadto działalność w Polsce w formie oddziału notyfikowało 28 instytucji kredytowych, sześć instytucji płatniczych, 23 oddziały ubezpieczeń i reasekuracji, 14 firm inwestycyjnych i jedna spółka zarządzająca.

Poza nadzorem KNF i regulacjami obejmującymi nadzorowane podmioty rynku finansowego pozostaje tzw. równoległy system bankowy (ang. *shadow banking*), który tworzą podmioty świadczące różnego rodzaju usługi finansowe. Rozwój tego systemu jest zjawiskiem nieuniknionym i częściowo związany z poszukiwaniem przez instytucje regulowane tzw. arbitrażu regulacyjnego rozumianego jako możliwość ominięcia restrykcyjnych regulacji nadzorczych. Zjawisko *shadow banking* przybrało na sile do tego stopnia, że w październiku 2011 r. Rada ds. Stabilności Finansowej *(Financial Stability Board – FSB)* przy Banku Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei opublikowała rekomendacje wzmocnienia mechanizmów regulacyjnych i nadzorczych wobec podmiotów zaliczanych do równoległego systemu bankowego. Wartość aktywów równoległego systemu bankowego w Polsce szacowana jest przez niektórych ekonomistów na poziomie do 4 mld zł, co stanowi około 0,3% aktywów sektora bankowego na koniec 2013 r. W Polsce nienadzorowane podmioty rynku finansowego nazywane są parabankami. W związku z kontrolami przeprowadzanymi w parabankach w 2012 i 2013 r. UOKiK ustalił, że na rynku funkcjonuje 72 przedsiębiorców udzielających konsumentom pożyczek, zastrzegając w raportach z kontroli, że nie jest to lista wyczerpująca i nie jest możliwe określenie dokładnej ilości tych podmiotów.

Mimo istniejącej konkurencji na rynku finansowym podmioty działające na tym rynku narzucają klientom warunki korzystania z oferowanych usług. Wynika to z faktu, że warunki te są zazwyczaj uregulowane we wzorcach umów, które mają charakter przystąpieniowy i możliwości negocjacji ich treści przez konsumentów są minimalne.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Przeciwdziałanie praktykom naruszającym interesy klientów podmiotów rynku finansowego

3.2.1.1. Kontrole wzorców umów, reklam i opłat

Kontrole wzorców umów stosowanych przez przedsiębiorców w relacjach z konsumentami, prowadzone przez UOKiK, UKNF i Rzecznika Ubezpieczonych, są istotną formą ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego. Celem tych kontroli jest eliminowanie postanowień umownych niezgodnych z prawem i naruszających interesy konsumentów. NIK oceniła pozytywnie działania tych instytucji w zakresie kontroli wzorców umów i eliminowania z obrotu postanowień wzorców uznanych za niedozwolone. NIK zwraca jednak uwagę, że rynek finansowy jest rozległy i dynamiczny. Systematycznie pojawiają się na nim nowe, skomplikowane instrumenty finansowe, a tylko niewielka część wzorców umów jest objęta kontrolą. Relatywnie często występują w nich nieprawidłowości. Z tego względu prowadzone kontrole ograniczone możliwościami organizacyjnymi poszczególnych instytucji nie zapewniają powszechnej i skutecznej ochrony konsumentów. Niezbędne jest dalsze wzmacnianie skuteczności systemu ochrony klientów, w tym zarówno poprzez intensywne działania kontrolne, jak i oddziaływanie prewencyjne.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

W kontrolowanym okresie UOKiK przeprowadził cztery kompleksowe kontrole wzorców umów, opłat i reklam stosowanych przez podmioty rynku finansowego. Były to kontrole zidentyfikowanych na rynku nieprawidłowości dotyczących indywidualnych kont emerytalnych,

kredytów konsumenckich[8], opłat i reklam stosowanych przez parabanki. Kontrolami objęte były podmioty wytypowane w oparciu o analizy dokonane na podstawie przeglądu skarg, postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK, ankiet i pytań kierowanych do podmiotów oraz informacji przekazywanych przez instytucje zewnętrzne.

Kontrola 115 wzorców umów indywidualnych kont emerytalnych w 25 podmiotach nadzorowanych przez KNF ujawniła nieprawidłowości w 16 podmiotach. Niedozwolone klauzule umowne dotyczyły między innymi wyłączenia lub istotnego ograniczenia odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania wobec konsumenta, ograniczenia skuteczności złożonej przez konsumenta dyspozycji wypłaty transferowej, pozbawienia konsumenta możliwości swobodnego dysponowania środkami zgromadzonymi na IKE, nieuzasadnionej redukcji świadczeń, braku zwrotu nadpłaty składki ubezpieczeniowej, wyłączenia indeksacji sumy ubezpieczenia przy zwiększonej składce, ograniczenia odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń nie połączone ze zmniejszeniem wysokości składki ubezpieczeniowej. Prezes UOKiK wszczął postępowania w stosunku do 13 przedsiębiorców w sprawie 34 zarzutów. Postępowania dotyczyły czterech banków, pięciu towarzystw funduszy inwestycyjnych i czterech zakładów ubezpieczeń. We wszystkich postępowaniach wydano decyzje stwierdzające stosowanie postanowień naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w tym wobec siedmiu decyzji nie wniesiono odwołań, a sześć decyzji było nieprawomocnych. Przeciwko ośmiu przedsiębiorcom Prezes UOKiK skierował pozwy do SOKiK o uznanie 17 postanowień umownych za niedozwolone.

Kontrola 31 przedsiębiorców udzielających kredytów konsumenckich w 2012 r. (20 nadzorowanych przez KNF i 11 parabanków) w zakresie 147 wzorców umów i 17 reklam wykazała 88 naruszeń przepisów przez 28 przedsiębiorców. Niedozwolone klauzule umowne dotyczyły między innymi sposobu i warunków zmiany oprocentowania kredytu, jednostronnej zmiany wzorca umownego w trakcie trwania umowy, sposobu prowadzenia czynności windykacyjnych zadłużenia wymagalnego, warunków ubezpieczenia kredytu i trwania ubezpieczenia po wygaśnięciu umowy o kredyt, sposobu rozwiązaniu umowy o kredyt. W przypadku 53 naruszeń przepisów kontrolowani przedsiębiorcy usunęli lub zadeklarowali usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. Prezes UOKiK wszczął 26 postępowań wobec 26 przedsiębiorców z podejrzeniem stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów oraz skierował 17 pozwów do SOKiK o uznanie postanowień wzorców umów za niedozwolone.

Kontrola opłat stosowanych przez 30 parabanków przy udzielaniu pożyczek, przeprowadzona w I połowie 2013 r., wykazała 207 naruszeń przepisów przez wszystkie kontrolowane podmioty. Naruszenia dotyczyły w szczególności nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim[9] w zakresie wypełnienia obowiązków informacyjnych o rzeczywistej rocznej stopie oprocentowania kredytu oraz warunkach jego zmiany, innych kosztach kredytu, całkowitej kwoty do zapłaty, sposobie zaliczania rat kredytu na poczet należności kredytodawcy, wysokości odsetek od zadłużenia przeterminowanego. Inne naruszenia dotyczyły stosowania niedozwolonych postanowień umownych w zakresie naliczania kosztów windykacyjnych, rażąco wygórowanych opłat i kar umownych, wprowadzania zmian we wzorcu umowy, wymogów dotyczących spłaty zadłużenia, stosowania opłat za zawiadomienie o wypowiedzeniu umowy przez pożyczkobiorcę. Po kontroli wszczęto 30 postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Wydano jedną nieprawomocną decyzję, a w pozostałych przypadkach trwały prace nad projektami decyzji.

8 W związku ze zmianą przepisów ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim.

9 Dz.U. Nr 126, poz. 715 ze zm.

Kontrolą reklam stosowanych przez parabanki objęto 37 podmiotów. Prezes UOKiK zakwestionował 32 reklamy stosowane przez 23 podmioty, wobec których wszczęto postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Wobec 12 podmiotów wydane zostały decyzje, a 11 postępowań było w toku. Stosowane w reklamach sformułowania wprowadzające w błąd konsumentów dotyczyły między innymi wyjątkowości oferty, odstąpienia od oceny ryzyka kredytowego, eksponowania nieprawdziwych szczególnych cech pożyczki wyróżniających ofertę na tle ofert innych przedsiębiorców (np. najniższe oprocentowanie lub najniższe koszty pożyczki), nieuprawnionego posługiwania się certyfikatami (np. „Rzetelna firma").

UOKiK przeprowadził również 68 kontroli w związku z wątpliwościami co do zgodności postanowień umów z ogólnie obowiązującymi przepisami oraz 156 kontroli w związku z podejrzeniami, że postanowienia stosowane we wzorcach umów wypełniają przesłanki niedozwolonego postanowienia umownego, określonego w art. 385^{1} § 1 Kodeksu cywilnego. W wyniku tych kontroli Prezes UOKiK skierował 12 pozwów do SOKiK w związku ze stosowaniem przez przedsiębiorców 32 postanowień, które mogły stanowić niedozwolone postanowienia umowne.

Postanowieniem art. 479^{45} § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (kpc)[10] Prezes UOKiK został zobowiązany do prowadzenia rejestru postanowień wzorców umowy, które SOKiK uznał za niedozwolone w obrocie z konsumentami. Wzór rejestru określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2000 r. w sprawie wzoru rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone[11]. W kontrolowanym okresie Prezes UOKiK prowadził rejestr i udostępnił go na stronie internetowej UOKiK. Wyszukiwarka rejestru umożliwiała przeszukanie bazy postanowień niedozwolonych według branży, sygnatury akt lub dowolnego słowa występującego w tekście postanowienia. Rejestr zawierał około 5.300 klauzul a w okresie objętym kontrolą do rejestru wprowadzono 191 klauzul dotyczących usług bankowych, 68 usług finansowych i 37 usług ubezpieczeniowych.

Nie zostało zrealizowane zadanie zapisane w *Polityce konsumenckiej na lata 2010–2013* odnoszące się do poprawy przejrzystości i funkcjonalności tego rejestru. W 2011 r. Prezes UOKiK zainicjował wprawdzie konsultacje dotyczące zmian zasad funkcjonowania rejestru, ale nie przyniosły one dotychczas wymiernych efektów. Zmiana wzoru rejestru i zasad jego funkcjonowania uzależniona jest od przyjęcia rozwiązań w zakresie przygotowywania informacji w nim zamieszczanych. Proponowane rozwiązania przewidywały między innymi obowiązek sporządzania przez SOKiK uzasadnień do wszystkich wyroków dotyczących klauzul niedozwolonych, wprowadzenie procedury formułowania pisemnej tezy do wyroku zawierającej wskazanie praktyki lub zachowania przedsiębiorcy, wypracowanie procedur wykreślania z rejestru postanowień, które zdezaktualizowały się poprzez zmianę stanu prawnego. Konsultacje przeprowadzono z udziałem 42 podmiotów reprezentujących sądownictwo, administrację publiczną, pozarządowe organizacje społeczne zrzeszające konsumentów, przedsiębiorców oraz izby gospodarcze. W nadesłanych 22 odpowiedziach pozytywnie odniesiono się do planowanych zmian w funkcjonowaniu rejestru, a także zaproponowano zmianę przepisów dotyczących kontroli abstrakcyjnej[12] postanowień wzorców umownych, wynikającej z art. 479^{36} – art. 479^{45} kpc. Z uwagi na kompetencje Ministra Sprawiedliwości w zakresie zmian w kpc, Prezes UOKiK pismem z dnia 4 stycznia 2012 r. zwrócił się

[10] Dz.U. z 2014 r. poz. 101.

[11] Dz.U. Nr 62, poz. 723.

[12] Kontroli w oderwaniu od konkretnego stosunku prawnego.

o opinię odnośnie podziału zadań, określenia obszarów odpowiedzialności oraz zakresu współpracy pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości a Prezesem UOKiK w ramach realizacji wyżej wymienionych zmian. W celu realizacji proponowanych zmian w 2012 r. powołany został zespół w ramach Komisji Kodyfikacji Prawa Cywilnego do spraw reformy kontroli abstrakcyjnej. Zespół zaproponował projekt reformy systemu abstrakcyjnej kontroli postanowień wzorców umów, według którego należy zachować sądowy tryb orzekania, przy odejściu od postępowania procesowego na rzecz nieprocesowego oraz wprowadzeniu mechanizmów, które usprawniłyby funkcjonowanie SOKiK. W trakcie przeprowadzania kontroli NIK projekt był przygotowywany do konsultacji resortowych. Zdaniem NIK Prezes UOKiK nie zrealizował zapisanego w *Polityce konsumenckiej na lata 2010–2013* zadania poprawy funkcjonalności rejestru. Z uwagi na niewielką możliwość filtrowania, rejestr ma ograniczoną funkcjonalność, a przeszukiwanie całej bazy klauzul niedozwolonych, zawierającej dużą ilość zakwestionowanych przez SOKiK postanowień wzorców umownych, jest utrudnione. W trakcie kontroli wyszukiwarka odnalazła wszystkie klauzule, w których występowały pojedyncze słowa *kredyt, opłata, tytuł, fundusz, rachunek*, natomiast w przypadku wpisywania zwrotów dwu i więcej wyrazowych (np. *tytuł wykonawczy, opłata za polisę, kredyt konsumencki*) wyszukiwarka nie odnalazła klauzul zawierających takie zwroty. Z powodu usterki wyszukiwarki niemożliwe było także odnalezienie klauzul na podstawie ich numerów. Klauzule te można było odszukać dokonując przeglądu pełnej wersji rejestru. Usterka w działaniu wyszukiwarki polegająca na nieodnajdywaniu klauzul na podstawie ich numerów została usunięta w trakcie kontroli NIK.

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

UKNF, w ramach sprawowanego nadzoru nad podmiotami rynku finansowego, przeanalizował 972 wzorce umów stosowanych przez te podmioty. W wyniku analizy stwierdził nieprawidłowości w 673 wzorcach. W stosunku do podmiotów stosujących te wzorce podjął działania nadzorcze w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości lub skierował sprawy do UOKiK i do izb gospodarczych zrzeszających nadzorowane podmioty. Nieprawidłowości dotyczyły między innymi postanowień regulaminów banków o zasadach rozliczania spłaty salda debetowego, warunkach ubezpieczenia kredytu w akceptowanych przez banki towarzystwach ubezpieczeniowych, nieprecyzyjnych zapisów we wzorcach umów na temat działań windykacyjnych, odwoływania pełnomocnictw, zasad ustalania i zmiany oprocentowania, zapisów owu polegających na ograniczeniu czasowym osobom uprawnionym z polisy możliwości złożenia odwołania od decyzji o przyznaniu odszkodowania, o pobieraniu opłat likwidacyjnych w wysokości nieadekwatnej do ryzyka lub rzeczywistych kosztów, a w ubezpieczeniach na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym opłat likwidacyjnych, które w całości lub w dużej części pochłaniają wartość zgromadzonych na rachunku klienta środków, braku zapisów owu o zasadach ustalania świadczeń należnych z umowy ubezpieczenia i zapisów dotyczących dodatkowych świadczeń.

Rzecznik Ubezpieczonych

Rzecznik Ubezpieczonych prowadził analizy wzorców owu stosowanych przez podmioty rynku ubezpieczeniowego i emerytalnego. Analizą obejmowane były wzorce owu w przypadku, gdy wystąpiły wątpliwości co do zgodności ich postanowień z obowiązującymi przepisami. Głównym źródłem informacji o potencjalnych nieprawidłowościach w stosowanych wzorcach były skargi od klientów podmiotów tego rynku. W kontrolowanym okresie, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w postanowieniach wzorców owu, Rzecznik Ubezpieczonych skierował do zakładów ubezpieczeń 50 wystąpień o przeanalizowanie i dokonanie zmian 60 postanowień

wzorców owu. W przypadku 24 wystąpień dotyczących 27 wzorców zakłady ubezpieczeń zadeklarowały wprowadzenie zmian, 10 wystąpień dotyczących 12 wzorców częściowo podzieliły stanowisko Rzecznika, a w przypadku 14 wystąpień dotyczących 18 wzorców nie uwzględniły uwag. Na dwa wystąpienia dotyczące trzech wzorców zakłady ubezpieczeń nie udzieliły odpowiedzi, ale zmieniły wzorce owu. W związku z niedokonaniem przez zakłady ubezpieczeń zmian w kwestionowanych wzorcach owu Rzecznik Ubezpieczonych skierował 21 zawiadomień do Prezesa UOKiK o podejrzeniu stosowania niedozwolonych postanowień umownych. Prezes UOKiK podzielił stanowisko Rzecznika przedstawione w 17 zawiadomieniach. W kontrolowanym okresie Rzecznik Ubezpieczonych zwrócił szczególną uwagę na wzorce umów ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym. W opublikowanym w grudniu 2012 r. Raporcie na ten temat wskazał między innymi na stosowanie we wzorcach umów klauzul niedozwolonych dotyczących nadmiernie wysokich opłat likwidacyjnych oraz niezrozumiałych dla konsumentów pojęć.

Rzecznik Ubezpieczonych jest jedyną z kontrolowanych przez NIK instytucji, do której zakłady ubezpieczeń mają obowiązek przekazywać wprowadzone do obrotu wzorce owu. Wynika to z regulacji art. 27 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych[13]. W Biurze Rzecznika uregulowane były procedurą wewnętrzną zasady postępowania z otrzymanymi wzorcami owu. Były one ewidencjonowane w rejestrze prowadzonym w formie elektronicznych tabel dla każdego zakładu ubezpieczeń. Rejestr ten zawiera wzorce owu wprowadzone do obrotu przez zakłady ubezpieczeń od 2004 r. W kontrolowanym okresie zarejestrowanych zostało 1.925 owu. Rzecznik Ubezpieczonych na początku każdego roku wysyłał do zakładów ubezpieczeń pisma przypominające o wynikającym z art. 27 ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych, obowiązku przekazywania owu do Rzecznika Ubezpieczonych, w ciągu 14 dni od dnia wprowadzenia ich do obrotu. Ponadto, w oparciu o wyniki postępowań skargowych i okresowych przeglądów stron internetowych zakładów ubezpieczeń, Rzecznik 54 razy występował do zakładów ubezpieczeń o przesłanie brakujących 75 owu. Zakłady ubezpieczeń, w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, przesłały brakujące owu.

3.2.1.2. Monitoring rynku finansowego pod kątem ochrony interesów klientów podmiotów tego rynku

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

UOKiK wykorzystywał różne źródła informacji wskazujące na stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy klientów podmiotów rynku finansowego. W szczególności informacje takie uzyskiwał w wyniku analizy pism klientów i zawiadomień o podejrzeniu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy klientów podmiotów rynku finansowego. Istotnym źródłem informacji w procesie monitoringu były projekty badawcze zlecane przez UOKiK, których wyniki publikowano na stronie internetowej Urzędu. Informacje o nieprawidłowościach na rynku usług finansowych były przekazywane także przez powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów, Rzecznika Ubezpieczonych oraz UKNF. Źródłem informacji o nieprawidłowościach występujących na rynku usług finansowych były również media. Do monitorowania mediów stosowano wyszukiwarkę umożliwiającą znalezienie informacji oraz jej utrwalenie. W ramach monitoringu

[13] Dz.U. z 2013 r. poz. 290 ze zm.

dokonywano również przeglądu stron internetowych. Informacje z wyżej wymienionych źródeł podlegały analizie, a następnie w przypadku potwierdzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów Urząd dokonywał wyboru konkretnego mechanizmu działania. Monitoring rynku usług finansowych prowadzony był w sposób ogólnie przyjęty. Urząd nie wprowadził odrębnej procedury monitorowania rynku finansowego w zakresie ochrony interesów klientów podmiotów tego rynku.

W okresie objętym kontrolą UOKiK prowadził 333 postępowania wyjaśniające, na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (ustawa o okik)[14]. Podstawowym źródłem informacji uzasadniających wszczęcie postępowań były wpływające skargi i zawiadomienia o podejrzeniu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Postępowania te podejmowano również po przeprowadzonych kontrolach UOKiK, a także na podstawie informacji uzyskanych od innego organu oraz z listy ostrzeżeń publicznych KNF. Wynikiem tych działań było wszczęcie, na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy o okik, 72 postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów[15] i skierowanie do SOKiK 22 pozwów. W odniesieniu do 86 spraw postępowania wyjaśniające były w toku, a trzy postępowania w przygotowaniu. Urząd nie stwierdził podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w przypadku 79 skarg i zawiadomień oraz 53 informacji otrzymanych od innego organu i po przeprowadzonych kontrolach.

Zdaniem NIK, Urząd wykorzystuje dostępne narzędzia monitoringu, jednak uzasadnione jest opracowanie formalnej procedury zawierającej zbiór czynności, niezbędnych do wykonywania przez pracowników realizujących prace związane z monitorowaniem rynku finansowego pod kątem ochrony interesów konsumentów, zasady ich dokumentowania oraz reakcji na stwierdzone nieprawidłowości. W procedurze należałoby określić źródła informacji będących podstawą monitoringu, obieg dokumentacji związanej z monitoringiem w Urzędzie oraz metodykę wyboru właściwego mechanizmu działania. Przyjęcie procedury i jej stosowanie powinno służyć poprawie skuteczności działania instytucji oraz wzmocnić kontrolę jakości wykonania zadań.

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Prowadzony w Urzędzie monitoring przekazów reklamowych obejmuje wybrane informacje reklamowe emitowane w telewizji, opublikowane w prasie, a także rozpowszechniane w internecie. Urząd monitoruje również informacje reklamowe rozpowszechniane w formie ulotek reklamowych oraz w postaci tzw. reklamy zewnętrznej (np. billboardów). W wyjątkowych okolicznościach, np. w sytuacji podejrzenia, że reklamujący się podmiot prowadzi działalność na rynku finansowym bez wymaganego prawem zezwolenia lub w swojej reklamie sugeruje, że podlega nadzorowi KNF, jego działalność reklamowa także jest przedmiotem analizy. Przekazy reklamowe nadzorowanych podmiotów analizowane były pod kątem ich legalności. W przypadku stwierdzenia rozpowszechniania informacji reklamowych naruszających przepisy prawa, UKNF podejmował działania zmierzające do wyeliminowania nierzetelnego przekazu reklamowego. Wśród analizowanych reklam w okresie objętym kontrolą zakwestionowano treść 81 przekazów reklamowych. Do podmiotów finansowych wysłane zostały pisma interwencyjne. We wszystkich

[14] Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.

[15] Jedno postępowanie wyjaśniające z 2013 r. skutkowało wszczęciem 23 postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy.

przypadkach podmioty zastosowały się do wniosków UKNF, informując Urząd o dostosowaniu materiałów reklamowych do wymogów prawa. Urząd zweryfikował przedstawione deklaracje.

W okresie objętym kontrolą do UKNF, za pośrednictwem Formularza zgłoszenia nieuczciwej reklamy, wpłynęło 26 zastrzeżeń do przekazów reklamowych podmiotów nadzorowanych przez KNF. W przypadku trzech zastrzeżeń skierowano pisma interwencyjne do tych podmiotów. Każdorazowo wprowadziły one odpowiednie korekty. W 11 przypadkach Urząd, po przeanalizowaniu, uznał zastrzeżenia klientów jako niezasadne, a w 12 przypadkach były to doniesienia niedostatecznie szczegółowe i precyzyjne.

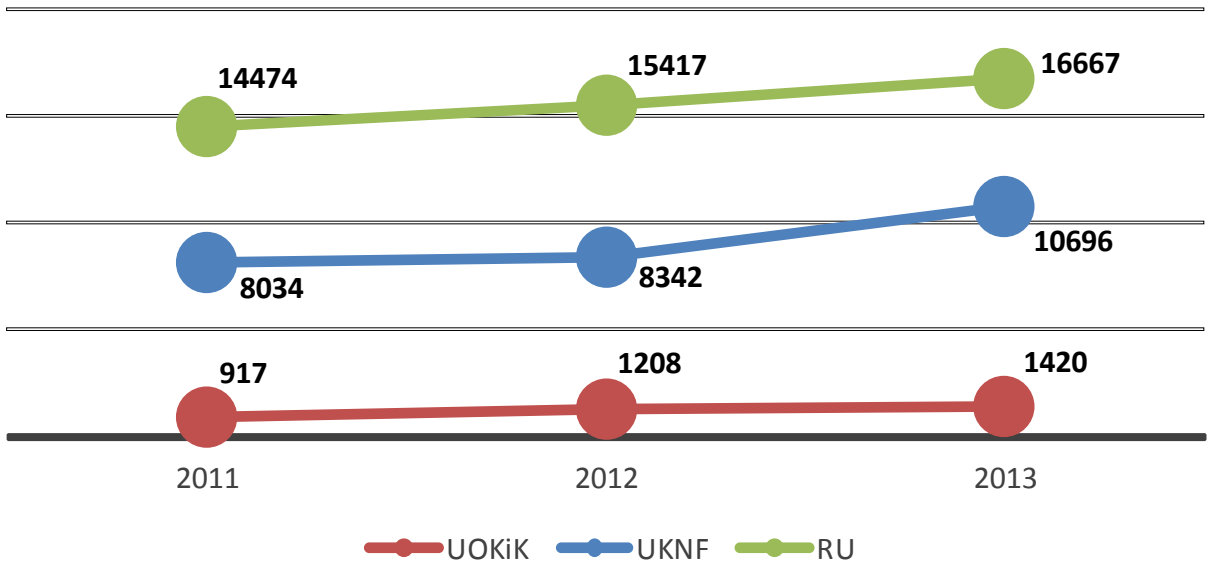
Prowadząc działania monitorujące Urząd rozpoznał budzące wątpliwości praktyki w zakresie publikacji informacji reklamowych, dotyczących kredytu konsumenckiego z odwołaniem do kosztu kredytu. Uwagi tych reklam odnoszące się do podmiotów niepodlegających nadzorowi KNF przekazał do UOKiK.

3.2.2. Udzielanie pomocy w sporze klientów z podmiotami rynku finansowego

3.2.2.1. Rozpatrywanie skarg klientów na działalność podmiotów rynku finansowego i udzielanie porad

Analiza wzorców umów i eliminowanie zawartych w nich nieprawidłowych postanowień oraz monitoring rynku usług finansowych pod kątem ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego są formą ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Wsparcie klientów w indywidualnych przypadkach realizowane jest poprzez rozpatrywanie ich skarg i udzielanie porad.

Wykres nr 3
Liczba skarg wpływających do UOKiK, UKNF i Rzecznika Ubezpieczonych w latach 2011–2013 (w szt.)



Źródło: Sprawozdania z działalności kontrolowanych instytucji oraz wyniki kontroli

Wszystkie kontrolowane instytucje analizowały otrzymane skargi, ale w różnym stopniu udzielały wsparcia składającym skargi klientom podmiotów rynku finansowego. Zakres działań był uzależniony od uprawnień poszczególnych instytucji. Rzecznik Ubezpieczonych i rzecznicy konsumentów analizowali złożone skargi i w zależności od rodzaju sprawy udzielali porady lub podejmowali interwencję u przedsiębiorcy, którego dotyczyła skarga. UOKiK nie podejmował działań w przypadku skarg indywidualnych nie odnoszących się do praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, a UKNF przesyłał skargi do podmiotów których one dotyczyły i monitorował ich rozpatrzenie. UKNF wykorzystywał skargi do analizy nieprawidłowości w działalności nadzorowanych podmiotów rynku finansowego. Taki sposób postępowania ze skargami wynikał z określonego ustawowo zakresu kompetencji i obowiązków kontrolowanych instytucji. Na swoich stronach internetowych instytucje te prezentowały informacje przedstawiające gdzie i w jaki sposób możliwe jest złożenie skargi. Na podstawie zawartych tam informacji konsumenci mogli dowiedzieć się z jakiego rodzaju problemami mogą zgłaszać się do danej instytucji i w jakim zakresie ich skarga będzie rozpatrzona.

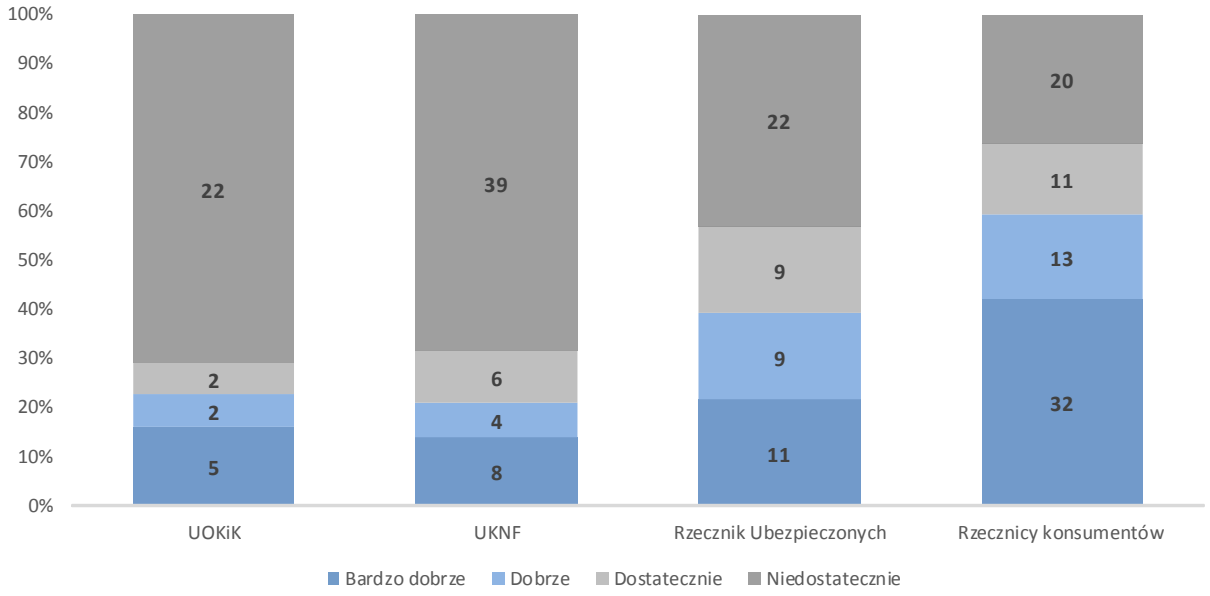
UOKiK na swojej stronie internetowej informował, że podejmuje działania w przypadku naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Dla klientów, którzy chcieliby zgłosić sprawy indywidualne zawarto informację, że bezpłatną pomoc prawną mogą uzyskać u miejskiego lub powiatowego rzecznika konsumentów, a także wskazano na możliwość polubownego rozstrzygnięcia sporu przez Sądy Polubowne przy KNF i Rzeczniku Ubezpieczonych.

Na stronie internetowej UKNF w serwisie konsumenta, zawarte zostały informacje dotyczące trybu przyjmowania skarg i sposobu postępowania z nimi przez Urząd. Umieszczono tam także formularze do składania skarg w formie elektronicznej. Jednocześnie Urząd informował, że nie zajmuje stanowiska w indywidualnej sprawie poruszanej w skardze, ponieważ przepisy prawa nie dają mu takich uprawnień.

Rzecznik Ubezpieczonych informował konsumentów na stronie internetowej jakie dane i informacje powinny zostać zamieszczone w skardze, aby mogła być merytorycznie rozpatrzona lub być przedmiotem interwencji Rzecznika. W celu ułatwienia sporządzenia wniosku na stronie internetowej został także zamieszczony wzór skargi omawiający niezbędne jej elementy. Dla konsumentów, którzy chcą uzyskać szybką poradę, została zamieszczona informacja o telefonicznych dyżurach ekspertów i zakresie możliwych do uzyskania w ten sposób porad.

NIK przeprowadziła wśród klientów podmiotów rynku finansowego badanie ankietowe oceny sposobu rozpatrzenia skargi przez kontrolowane instytucje. Badanie miało jedynie charakter poglądowy i jego wyniki nie były uwzględnione w ocenie działalności kontrolowanych instytucji. Badaniem objęto losowo wybrane osoby spośród tych, które złożyły skargi na działalność tych podmiotów do rzeczników konsumentów, Rzecznika Ubezpieczonych, UOKiK oraz UKNF. Losowanie adresatów ankiet zostało przeprowadzone przy udziale pracowników jednostek kontrolowanych, na podstawie rejestru skarg, które w latach 2011–2012 wpłynęły do tych jednostek. Badaniem objęto 2% skarżących, nie mniej jednak niż 20 i nie więcej niż 150 osób z rejestru każdej z kontrolowanych jednostek. Ankiety wysłano do 605 osób, w tym wypełnione ankiety zwróciły 163 osoby, tj. 26% ankietowanych.

Wykres nr 4
Ocena działań kontrolowanych instytucji przez ankietowanych klientów podmiotów rynku finansowego



Źródło: Wyniki analizy badania ankietowego przeprowadzonego przez NIK

Najlepiej ocenione zostały działania rzeczników konsumentów, których oceniło 76 osób ankietowanych. Bardzo dobrze i dobrze oceniło ich działania 45 osób, tj. 59% oceniających, a dostatecznie i niedostatecznie 31 osób (41%). Zdaniem NIK, dobra ocena pracy rzeczników konsumentów wynika z faktu, że są oni umiejscowieni najbliżej konsumentów i dostępni do bezpośrednich kontaktów. Rzecznicy konsumentów najwięcej spraw załatwiają w formie bezpośrednich kontaktów z konsumentami. Pozostałe instytucje ocenione zostały słabiej. Rzecznik Ubezpieczonych oceniany był przez 51 osób ankietowanych, w tym bardzo dobrze i dobrze jego działania oceniło 20 osób, tj. 39% oceniających, a dostatecznie i niedostatecznie 31osób (61%). UKNF oceniany był przez 57 osób ankietowanych, w tym bardzo dobrze i dobrze jego działania oceniło 12 osób, tj. 21% oceniających, a dostatecznie i niedostatecznie 45 osób (79%). UOKiK oceniany był przez 31 osób ankietowanych, w tym bardzo dobrze i dobrze jego działania oceniło 7 osób, tj. 22% oceniających, a dostatecznie i niedostatecznie 24 osoby (78%). Z analizy otrzymanych ankiet wynika, że skarżący nie byli zadowoleni ze sposobu załatwienia ich skarg przez kontrolowane instytucje. Ankietowani wyrażali niezadowolenie z tego, że instytucje do których składali skargi nie zajmowały stanowiska w ich sprawie, które byłoby decydujące w rozstrzygnięciu sporu z przedsiębiorcą. Rozżaleni byli faktem, że w rzeczywistości od decyzji przedsiębiorcy zależało uznanie ich roszczenia, a jedynym obiektywnym i skutecznym sposobem na rozstrzygnięcie ich sporu z przedsiębiorcą było postępowanie przed sądem powszechnym. W kwestii dochodzenia swoich roszczeń przed sądem powszechnym ankiety wypełniło 110 osób, w tym 22 osoby, tj. 20%, potwierdziły, że dochodziły swoich roszczeń w takim postępowaniu a 88 osób (80%) nie skorzystało z tej formy postępowania wskazując, że byłoby ono zbyt długotrwałe i kosztowne. Zdaniem NIK, wyniki ankiety wskazują, że osoby ankietowane nie są świadome w jakim zakresie kontrolowane instytucje mogą udzielić im wsparcia w sporze z przedsiębiorcami i czy są one kompetentne do rozstrzygania indywidualnych sporów konsumentów z przedsiębiorcami. Ponadto istnieje potrzeba zapewnienia możliwości rozstrzygania sporów konsumentów z przedsiębiorcami bez konieczności dochodzenia roszczeń w procesie cywilnym przed sądem powszechnym.

Poziom zaufania konsumentów do instytucji publicznych działających na rzecz ochrony ich praw był badany przez Komisję Europejską. W 2012 r. Polska należała do grupy sześciu krajów o najniższym wyniku w Unii Europejskiej. Zaufanie deklarowało 46% respondentów, podczas gdy średnia dla całej Unii wyniosła 59%[16].

Rzecznik Ubezpieczonych

W badanym okresie najwięcej skarg zostało złożonych do Rzecznika Ubezpieczonych. Łącznie do Rzecznika wpłynęło 38.510 pisemnych skarg na działalność zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych (w 2011 r. 14.474 skarg, w 2012 r. 15.417, w I półroczu 2013 r. 8.618). Najliczniejsza grupa skarg dotyczyła problematyki ubezpieczeń komunikacyjnych, w tym głównie odmowy uznania roszczenia o odszkodowanie, opieszałego prowadzenia postępowań likwidacyjnych, odmowy lub utrudniania w udostępnianiu akt szkody, niedostatecznego informowania o dokumentach wymaganych w związku z likwidowaną szkodą. Duża była również liczba skarg związanych z ubezpieczeniem na życie. Były to głównie skargi związane ze sprzedażą ubezpieczeń na życie związanych z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym obarczonych znacznym ryzykiem inwestycyjnym oferowanych przez banki i pośredników ubezpieczeniowych, oraz skargi dotyczące sporów odnośnie wysokości świadczenia, odmowy uznania roszczenia uzasadnianej tym, że zdarzenie ubezpieczeniowe nie mieści się w granicach ochrony gwarantowanej umową, lub że ubezpieczony zataił albo podał niepełne informacje o stanie zdrowia przed zawarciem umowy ubezpieczenia.

W ocenie NIK, Rzecznik Ubezpieczonych w pełni wykorzystywał swoje uprawnienia przy rozpatrywaniu skarg na działalność zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych. W 125 skargach zbadanych przez NIK postępowania skargowe były wszczynane po dokonaniu wstępnej analizy i prowadzone bez zbędnej zwłoki, z zachowaniem zasad określonych w *Procedurze rejestrowania i postępowania w sprawie skarg na działalność zakładów ubezpieczeń, otwartych funduszy emerytalnych i innych podmiotów*[17]. W skontrolowanych przez NIK sprawach Rzecznik Ubezpieczonych podjął czynności w sprawie 113 skarg, z których 47 zostało rozstrzygniętych na korzyść skarżących. Rzecznik nie podjął interwencji w sprawie 12 skarg. Powodem niepodejmowania interwencji były w szczególności braki formalne skarg i kierowanie do Rzecznika skarg spoza obszaru jego kompetencji. Rzecznik nie podejmował również interwencji, gdy analiza skarg wskazywała, że prawa lub interesy klientów zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych nie zostały naruszone.

Podejmując czynności Rzecznik Ubezpieczonych każdorazowo zwracał się do ubezpieczycieli o dokonanie analizy sprawy, wyjaśnienie zgłoszonych wątpliwości, ustosunkowanie się do przedstawionych zarzutów, przesłanie niezbędnych do oceny stanu faktycznego dokumentów oraz – w uzasadnionych przypadkach – o zmianę niekorzystnego dla skarżących stanowiska. Odpowiedzi ubezpieczycieli Rzecznik analizował i w 19 badanych przypadkach nie zgodził się z przedstawionym stanowiskiem. W związku z tym skierował do nich kolejne pisma, zawierające polemikę i prośbę o ponowną analizę sprawy. Rzecznik w każdym przypadku informował skarżących o wynikach podjętych działań, przedstawiał wyjaśnienia, wskazywał możliwość dochodzenia roszczeń przed sądem powszechnym na drodze postępowania cywilnego bądź przed Sądem

[16] IX edycja Tablicy wyników dla celów konsumenckich (*The Consumer Condition Scoreboard. Consumers at home in the single market*), lipiec 2013, str. 120.

[17] Procedurę wprowadzono Zarządzeniem nr 5/2011 Rzecznika Ubezpieczonych z dnia 22 sierpnia 2011 r.

Polubownym. W jednym przypadku Rzecznik zaproponował skarżącym udzielenie pomocy w trakcie postępowania sądowego poprzez przedstawienie oświadczenia zawierającego pogląd istotny dla rozstrzygnięcia sprawy, ale skarżący nie wystąpili o udzielenie takiej pomocy. W przypadku skarg, w stosunku do których Rzecznik Ubezpieczonych nie podjął czynności, wyjaśnienia przedstawione skarżącym były wyczerpujące, wskazywały jednoznacznie powody, dla których interwencja w przedmiotowych sprawach byłaby niezasadna.

W kontrolowanym okresie do Biura Rzecznika wpłynęły 1.352 skargi dotyczące ubezpieczeń na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym (146 skarg w 2011 r., 516 w 2012 r. i 690 w I półroczu 2013 r.). W związku ze wzrostem liczby skarg dotyczących tego typu polis, Rzecznik przygotował i opublikował raport pt. *Ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym* szczegółowo omawiający problematykę ubezpieczeń inwestycyjnych.[18]

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

W okresie objętym kontrolą do UKNF wpłynęło 21.778 skarg od klientów podmiotów rynku finansowego objętych nadzorem KNF. Skargi na działalność banków stanowiły około 48%, na ubezpieczycieli około – 42%, a na pozostałe podmioty rynku finansowego około 10%. Najczęściej w skargach na banki poruszano problemy nieodpowiedniej jakości oferowanych usług, niewłaściwej lub niekompetentnej obsługi klientów przez pracowników banków, braku odpowiedzi na składane reklamacje, braku rzetelnej informacji o oferowanych produktach, nieprawidłowej weryfikacji zdolności kredytowej przed udzieleniem kredytu, sposobu prowadzenia działań windykacyjnych, nieterminowej realizacji dyspozycji do rachunku bankowego, nieprawidłowości związanych z blokadą rachunku na skutek egzekucji komorniczej, nieprawidłowego rozliczenia transakcji dokonanych przy użyciu karty, wydawania z inicjatywy banku kart osobom niezainteresowanym takim produktem. Skargi na działalność zakładów ubezpieczeń najczęściej dotyczyły braku należytej informacji o produktach ubezpieczeniowych, w szczególności sposobu przedstawienia ich przez przedstawiciela zakładu ubezpieczeń przed zawarciem umowy, konstruowania warunków ubezpieczenia w sposób skomplikowany i niezrozumiały, kwestii związanych z odmową wypłaty świadczenia i z wartością wykupu polisy w przypadku wcześniejszego rozwiązania umowy, opieszałości w realizacji roszczeń i w likwidacji szkód komunikacyjnych, wysokości wypłacanych odszkodowań, odmowy wypłaty odszkodowań, odmowy udostępnienia akt szkodowych, odmowy zwrotu składki ubezpieczeniowej za niewykorzystany okres ochrony ubezpieczeniowej.

Badanie dokumentacji 55 wybranych losowo skarg wykazało, że Urząd postępował ze skargami zgodnie z ustalonymi procedurami wewnętrznymi[19]. Urząd podjął działania w sprawie 30 skarg i zwrócił się do podmiotów, na które skargi zostały złożone, z prośbą o zajęcie stanowiska. W przypadku 25 skarg Urząd nie podjął takich działań, ponieważ skargi nie kwalifikowały się do dalszego postępowania wyjaśniającego (były to pisma do wiadomości UKNF lub skargi wskazujące na cywilnoprawny charakter sporu).

Urząd analizował wszystkie otrzymywane skargi, a wyniki analiz prezentowane były między innymi w kwartalnych raportach przekazywanych Przewodniczącemu KNF i jego Zastępcom oraz

[18] Raport dostępny jest dla konsumentów na stronie internetowej Rzecznika Ubezpieczonych w zakładce „Raporty i opracowania".

[19] Do kwietnia 2012 r. obowiązywała „Procedura postępowania przez UKNF ze skargami wnoszonymi przez nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego na działalność podmiotów nadzorowanych", od 26 czerwca 2012 r. „Instrukcja postępowania ze skargami wnoszonymi do Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego przez nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego na działalność podmiotów nadzorowanych".

dyrektorom merytorycznych komórek organizacyjnych Urzędu. W raportach prezentowane były informacje statystyczne o skargach na nadzorowane podmioty rynku finansowego oraz wynikające z nich istotne informacje na temat nieprawidłowości w działalności tych podmiotów. Informacje z analiz skarg wpływających do Urzędu wykorzystywane były do oceny nadzorowanych podmiotów oraz w planowaniu i prowadzeniu inspekcji w nadzorowanych podmiotach. W ramach porozumienia o współpracy, UKNF przekazywał takie informacje, w zakresie rynku ubezpieczeniowo-emerytalnego, Rzecznikowi Ubezpieczonych.

W badanym okresie, na podstawie zgłoszonych skarg Urząd zidentyfikował między innymi problemy z funkcjonowaniem kart zbliżeniowych oraz sprzedażą produktów ubezpieczeniowych z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym. Problemy zgłaszane przez użytkowników kart zbliżeniowych dotyczyły braku możliwości wyłączenia funkcji zbliżeniowej lub odmowy wydania przez bank karty bez takiej funkcji oraz obaw o bezpieczeństwo tych kart. Urząd uznał, że należy umożliwić klientom swobodny wybór w zakresie korzystania z funkcji zbliżeniowej w wydanej karcie płatniczej oraz zastosować optymalne mechanizmy zabezpieczające i włączył się w przygotowanie *Rekomendacji w zakresie bezpieczeństwa kart zbliżeniowych*, które zostały wydane przez Radę ds. Systemu Płatniczego przy NBP w dniu 30 września 2013 r. Wdrożenie tej rekomendacji ma być weryfikowane podczas inspekcji przeprowadzanych w 2014 r. Ponadto KNF opublikowała w styczniu 2013 r. znowelizowaną *Rekomendację D dotyczącą zarządzania obszarami technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego w bankach*, w której zwrócono uwagę na konieczność stosowania możliwie niezawodnych metod i środków potwierdzania tożsamości i uprawnień klientów korzystających z elektronicznych kanałów dostępu. Postanowienia rekomendacji powinny zostać wdrożone przez banki do końca 2014 r. KNF zapowiedziała monitorowanie jej wdrożenia w ramach przeprowadzanych inspekcji.

W skargach na nieprawidłowości w oferowaniu produktów ubezpieczeniowych z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym skarżący zwracali uwagę szczególnie na niepełny zakres otrzymywanych informacji na temat oferowanych produktów, w tym kosztów związanych z ich nabyciem, oraz na niedopasowanie produktu do indywidualnych potrzeb klientów. Klienci skarżyli się również, że nie przekazywano im istotnych dokumentów określających zasady funkcjonowania tych produktów. W celu wyeliminowania zidentyfikowanych nieprawidłowości Przewodniczący KNF skierował w lutym 2012 r. pismo w tej sprawie do prezesów zarządów banków i zakładów ubezpieczeń oraz opublikował we wrześniu 2012 r. stanowisko KNF w kwestii pożądanych praktyk w obszarze bancassurance[20], w tym sprzedaży produktów inwestycyjnych. Ponadto pismem z dnia 18 grudnia 2012 r. Zastępca Przewodniczącego KNF zobowiązał prezesów banków do przedstawienia informacji na temat sposobu wprowadzenia wytycznych KNF w zakresie praktyk sprzedażowych i konstrukcji produktów inwestycyjnych. Urząd skierował także indywidualne wystąpienia do sześciu banków, które przedstawiły niewystarczającą informację w odpowiedzi na powyższe pismo. W przypadku jednego podmiotu, którego praktyki budziły najwięcej zastrzeżeń, skierowano pismo do przewodniczącego rady nadzorczej, w którym zwrócono uwagę na negatywne praktyki podmiotu i potrzebę zaangażowania rady w proces wdrażania postulowanych zmian. W 2013 r. bancassurance było objęte badaniem w trakcie dziewięciu inspekcji problemowych oraz trzech kompleksowych. Do trzech banków skierowano zalecenia poinspekcyjne dotyczące bezpośrednio problematyki konsumenckiej związanej z bancassurace. W 2013 r. UKNF przygotował także założenia

[20] Bankowość ubezpieczeniowa – sprzedaż polis ubezpieczeniowych klientom banków.

do rekomendacji dotyczącej dobrych praktyk w zakresie bancassurance obejmującej między innymi kwestie produktów ubezpieczeniowych z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym. Projekt rekomendacji miał być skierowany do publicznych konsultacji do końca 2013 r.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Do UOKiK w kontrolowanym okresie wpłynęło 3.020 skarg klientów podmiotów rynku finansowego. Wszystkie skargi wpływające do Urzędu były analizowane i oceniane pod kątem kompetencji Prezesa UOKiK. W przypadku stwierdzenia, że sprawa przekazana w skardze wskazuje na naruszenie zbiorowych interesów konsumentów Prezes UOKiK podejmował stosowne działania. Gdy oceniono, że skarga ma charakter indywidualny informowano o tym skarżącego. Wybrane do kontroli 25 skarg zostało przeanalizowanych i zasadnie ocenionych przez UOKiK jako skargi indywidualne. Odpowiedzi udzielono skarżącym bez zbędnej zwłoki. Skarżący zostali poinformowani, że Prezes UOKiK nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania indywidualnych spraw oraz wskazywano im instytucje, do których mogą zwrócić się o pomoc.

Oprócz wyżej wymienionych skarg w kontrolowanym okresie do UOKiK wpłynęło 278 pisemnych zawiadomień, w trybie art. 100 ust. 1 ustawy o okik, o podejrzeniu stosowania przez podmioty rynku finansowego praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Kontrolą objęto dziewięć losowo wybranych zawiadomień i stwierdzono, że we wszystkich przypadkach, zgodnie z art. 86 ust. 4 w zw. z art. 100 ust. 3 ustawy o okik, Prezes Urzędu przekazał zgłaszającym zawiadomienie informacje o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem. Trzy zawiadomienia nie zawierały przesłanek do podjęcia działań przez Prezesa UOKiK. W pozostałych sześciu przypadkach Prezes UOKiK podjął właściwe czynności wydając postanowienia o wszczęciu postępowań w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów i zawiadamiając o tym strony postępowania. Efektem tych zawiadomień były prowadzone postępowania wyjaśniające oraz jedna kontrola kompleksowa 30 przedsiębiorców w zakresie opłat stosowanych przez instytucje parabankowe. W dwóch przypadkach Prezes UOKiK skierował do SOKiK pozwy o uznanie postanowień wzorców umów za niedozwolone.

W kontrolowanym okresie Prezes Urzędu, działając na podstawie ustawy o okik, wydał 26 decyzji wobec podmiotów rynku finansowego uznających dane praktyki za naruszające zbiorowe interesy konsumentów i nakazał zaniechania ich stosowania. Prezes Urzędu, działając na podstawie ustawy o okik wydał również 44 decyzje uznające, że dana praktyka narusza zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzające zaniechanie ich stosowania oraz 17 decyzji zobowiązujących do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zapobieżenia naruszeniom zbiorowych interesów konsumentów. Ponadto, na podstawie art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[21] w związku z art. 83 ustawy o okik Prezes UOKiK wydał osiem decyzji, którymi umorzono postępowanie z powodu niestwierdzenia praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Kontrolą objęto 10 postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy klientów podmiotów rynku finansowego oraz dwa postępowania umorzone z powodu niestwierdzenia praktyk naruszających zbiorowe interesy tej grupy konsumentów. Rozstrzygnięcia zbadanych postępowań zostały oparte o rzetelne zbadanie spraw i były wyczerpująco uzasadniane. Wszystkie postępowania poprzedzone były wydaniem upoważnienia do podjęcia czynności i wydania

[21] Dz.U. z 2013 r. poz. 267.

decyzji. Postępowania przed Prezesem Urzędu w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wszczynane były na podstawie wydanych postanowień, o czym zawiadamiano strony postępowania. Urząd wzywał strony do dostarczenia niezbędnych dokumentów i informacji, zawiadamiał strony o zaliczeniu informacji uzyskanych w trakcie innego postępowania w poczet dowodów, zawiadamiał strony o przedłużeniu terminu zakończenia postępowania oraz o zakończeniu procesu zbierania materiału dowodowego. Wykonanie decyzji Prezesa UOKiK kontrolowano w postępowaniach wyjaśniających, monitorując stronę internetową przedsiębiorcy lub analizując przedłożone przez przedsiębiorcę informacje na temat realizacji obowiązków nałożonych decyzją.

NIK ustaliła, że dwa objęte kontrolą postępowania trwały 11 miesięcy, co stanowiło naruszenie art. 104 ustawy o okik, według którego postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów powinny być zakończone nie później niż w ciągu dwóch miesięcy, a w sprawach szczególnie skomplikowanych – nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Prezes UOKiK wyjaśnił, że przyczyną przekroczenia terminu zakończenia wyżej wymienionych postępowań był precedensowy charakter zarzutów i brak orzecznictwa sądowego w zakresie interpretacji przepisów ustawy o kredycie konsumenckim. Spowodowało to konieczność przygotowania właściwej argumentacji do wszczęcia postępowań, kierowanie do przedsiębiorców kolejnych wezwań w celu zgromadzenia wyczerpującego materiału dowodowego i zapewnienia stronie postępowania możliwości czynnego udziału w sprawie. Ponadto zwrócił uwagę na zaangażowanie pracowników prowadzących te postępowania w szereg innych obowiązków służbowych. Zdaniem NIK, powyższe przyczyny nie usprawiedliwiają naruszenia przepisów ustawy o okik.

W okresie objętym kontrolą Prezes UOKiK, działając na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 2 oraz art. 107 ustawy o okik, wydał 128 decyzji o nałożeniu na podmioty rynku finansowego kar pieniężnych na łączną kwotę 140,5 mln zł. Do dnia 13 listopada 2013 r. 47 podmiotów dokonało zapłaty kar na łączną kwotę 2 mln zł. Wyrokiem SOKiK uchylone zostały kary na kwotę 0,7 mln zł. W pozostałych przypadkach trwały postępowania związane z procedurą odwoławczą i egzekucyjną.

NIK ocenia pozytywnie opublikowanie przez UOKiK w maju 2013 r. zasad ustalania wysokości kar pieniężnych. Powinny być one szeroko rozpropagowane wśród przedsiębiorców. Nie przewidują one odstąpienia od wymierzenia kary, a jedynie jej zmniejszenie w przypadku współpracy przedsiębiorcy przy usuwaniu naruszeń przepisów i jej skutków. Konsekwentne stosowanie tych zasad powinno pełnić rolę prewencyjną. Zdaniem NIK, UOKiK powinien monitorować wpływ nakładanych sankcji na ograniczanie przypadków występowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów i w razie potrzeby wprowadzać korekty do przyjętych zasad. W 2012 r. UOKiK podjął próbę wzmocnienia oddziaływania poprzez wprowadzenie przepisów umożliwiających nakładanie kar na członków organów zarządzających podmiotami, przeciwko którym wszczęto postępowanie o naruszenie zbiorowych interesów konsumentów. Propozycja ta nie została jednak zaakceptowana przez Rządowe Centrum Legislacji, jako zbyt daleko idąca.

Rzecznicy konsumentów

Kontrolowani rzecznicy konsumentów zarejestrowali w okresie objętym kontrolą 3.885 spraw, które w formie pisemnej, pocztą elektroniczną, telefonicznie lub bezpośrednio w siedzibie rzeczników zgłosili do nich konsumenci skarżący się na działalność podmiotów rynku finansowego. Najwięcej

zgłoszonych spraw dotyczyło działalności banków, ubezpieczycieli oraz parabanków. Wszystkim konsumentom, którzy zwrócili się do rzeczników o pomoc udzielono bezpłatnych porad. Sprawy zgłaszane przez konsumentów sprawy w formie pisemnej i pocztą elektroniczną załatwiane były bezzwłocznie, z wyjątkiem trzech rzeczników, którzy załatwili jednostkowe sprawy w niczym nieuzasadnionych nadmiernie wydłużonych terminach 60, 153 i 466 dni. W przypadku skarg ocenionych jako uzasadnione rzecznicy podejmowali, na prośbę zainteresowanych, działania uprawnione przepisami art. 42 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o okik. W 431 sprawach występowali do przedsiębiorców w imieniu skarżących, co skutkowało pozytywnym dla skarżących rozstrzygnięciem sporu w 132 sprawach. W przypadkach, gdy przedsiębiorcy uchylali się od uwzględnienia roszczeń, pomimo iż w ocenie rzeczników były one zasadne, rzecznicy za zgodą konsumentów przygotowali 18 pism procesowych. W jednym przypadku rzecznik konsumentów skorzystał z możliwości wytoczenia powództwa na rzecz konsumenta, a w ośmiu przypadkach rzecznicy, za zgodą konsumentów, przystąpili do postępowania w sprawie o ochronę interesu konsumentów. Z informacji otrzymanych od kontrolowanych rzeczników konsumentów wynika, że konsumenci, których skargi mimo działań rzeczników konsumentów nie zostały uwzględnione przez przedsiębiorców, wygrali 38 procesów w sądach powszechnych, a tylko jedno rozstrzygnięcie sądu powszechnego było niekorzystne dla konsumenta. Dane te są niepełne, ponieważ nie wszyscy kontrolowani rzecznicy konsumentów posiadali takie informacje.

Zdaniem NIK działania podejmowane przez rzeczników konsumentów były adekwatne do sytuacji i przedmiotu sporu między konsumentami a przedsiębiorcami. Mimo stwierdzenia jednostkowych przypadków uchybień i nieprawidłowości w organizacji pracy kontrolowanych powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów, NIK oceniła pozytywnie wykonywanie przez nich zadań w zakresie udzielania porad konsumentom i rozpatrywania zgłaszanych przez konsumentów skarg na działalność podmiotów rynku finansowego.

3.2.2.2. Sądownictwo polubowne

Sądy Polubowne działają przy KNF i Rzeczniku Ubezpieczonych. Zostały one powołane w celu ułatwienia rozstrzygania sporów pomiędzy klientami a przedsiębiorcami rynku finansowego w trybie postępowania polubownego zakończonego wyrokiem lub ugodą przed sądem lub postępowania mediacyjnego.

Podjęcie postępowania przed Sądem Polubownym uwarunkowane jest wyrażeniem zgody przez obie strony na przystąpienie do postępowania. Warunek ten powoduje, że Sądy działały w bardzo ograniczonym zakresie, ponieważ przedsiębiorcy tylko w sporadycznych przypadkach wyrażali zgodę na polubowne rozstrzygnięcie sporu.

W okresie objętym kontrolą do Sądu Polubownego przy Rzeczniku Ubezpieczonych wpłynęło 67 wniosków (34 w 2011 r., 22 w 2012 r. i 11 do końca czerwca 2013 r.). Tylko jeden przedsiębiorca wyraził zgodę na Sąd Polubowny i w ramach postępowania polubownego zawarta została ugoda pomiędzy stronami postępowania.

W tym okresie do Sądu Polubownego przy KNF wpłynęło 299 wniosków (109 w 2011 r., 126 w 2012 r. i 64 do końca czerwca 2013 r.). Tylko 16 przedsiębiorców wyraziło zgodę na Sąd Polubowny.

Brak zgody przedsiębiorców na postępowanie przed Sądami Polubownymi powoduje, że praktycznie nie jest realizowany podstawowy cel ich powołania a skarżącym pozostaje jedynie dochodzenie swoich roszczeń w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym,

co z reguły jest trudniejsze oraz bardziej kosztowne i długotrwałe. Przedsiębiorcy wykorzystują ten fakt licząc na niechęć skarżących do wytaczania powództwa w procesie cywilnoprawnym. Problem ten występuje od momentu powołania Sądów Polubownych i nie został rozwiązany w okresie objętym kontrolą, mimo że w *Polityce konsumenckiej na lata 2010-2013* ujęte zostało – do realizacji do 2013 r. – zadanie wspierania rozwoju alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcami, w tym wprowadzenia rozwiązań prawnych, dzięki którym nastąpiłaby poprawa efektywności sądownictwa polubownego oraz wzmocnienie pozycji konsumenta w alternatywnym sposobie rozwiązywania sporów. Również NIK po kontroli w 2010 r. skierowała do Prezesa UOKiK wniosek pokontrolny dotyczący rozważenia zasadności zmian legislacyjnych mających na celu wprowadzenie domniemanej zgody przedsiębiorcy na rozstrzygnięcie sporu z konsumentami przez sąd polubowny. W związku z tym wnioskiem sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej skierowała do Prezesa Rady Ministrów dezyderat nr 14 z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie zmian legislacyjnych w celu zwiększenia skuteczności ochrony interesów konsumentów. Podejmując realizację wniosku Prezes UOKiK przeprowadził w 2011 r. konsultacje, między innymi z KNF i Rzecznikiem Ubezpieczonych, na temat poprawy funkcjonowania sądownictwa polubownego, ale nie kontynuował dalszych działań w tym zakresie. Z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów Prezes UOKiK pismem z dnia 6 lipca 2011 r. poinformował Marszałka Sejmu RP, że z uwagi na rozpoczęcie prac w Komisji Europejskiej nad przygotowaniem dyrektywy unijnej w sprawie alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów w celu wzmocnienia pozycji konsumentów i zapewnienia mechanizmów skutecznego egzekwowania przez nich swoich praw, podejmowanie inicjatywy legislacyjnej i wprowadzenie rozwiązań prawnych, dzięki którym nastąpiłaby poprawa efektywności sądownictwa polubownego, skorelowane będzie z działaniami Komisji Europejskiej. Rozwiązania unijne w tym zakresie uregulowane zostały dopiero w 2013 r. w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22 WE oraz rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE[22]. Dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia podmiotów ADR funkcjonujących na podstawie jednolitych zasad we wszystkich obszarach rynku, w tym rynku usług finansowych w terminie do 9 lipca 2015 r. W trakcie kontroli UOKiK przedstawił harmonogram wdrożenia przepisów dyrektywy w sprawie ADR w sporach konsumenckich.

Zdaniem NIK, w ramach implementacji przepisów dyrektywy w sprawie ADR, które nie nakładają ograniczeń w zakresie stosowania skutecznych rozwiązań prawnych i organizacyjnych w rozwiązywaniu sporów konsumentów z przedsiębiorcami, należy poszukiwać formuły, która dałaby możliwość lub zwiększyła szanse na pozasądowe rozwiązywanie tych sporów. UOKiK powinien podjąć działania w celu wprowadzenia rozwiązań prawnych, dzięki którym poprawi się efektywność sądownictwa polubownego oraz wzmocni pozycja konsumenta w alternatywnym sposobie rozwiązywania sporów, lub rozważyć propozycję KNF w sprawie powołania Arbitrażu Konsumenckiego. Przykładem mogą być zasady funkcjonowania Financial Ombudsman Service w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej[23].

[22] Dz.U. L 165 z 18.06.2013, s. 1.

[23] Financial Ombudsman Service (FOS) został powołany przez Parlament Brytyjski w 2001 r. Powstał on na bazie serwisów arbitrażowych branżowych (np. bankowość, ubezpieczenia i inne). FOS został powołany i jest finansowany w taki sposób,

W trakcie kontroli NIK, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[24], zwróciła się do 19 banków i 10 zakładów ubezpieczeń, na działalność których w 2012 r. wpłynęło najwięcej skarg do UKNF, o przekazanie informacji dotyczących postępowań przed sądami powszechnymi z powództwa wytoczonego przez ich klientów, których skargi nie zostały rozstrzygnięte pozytywnie. Wszystkie podmioty, do których NIK zwróciła się o przekazanie takich informacji udzieliły odpowiedzi. Wynika z nich, że łącznie w latach 2011 – I połowa 2013 r. złożonych zostało 41.501 pozwów, w tym 348 przeciwko bankom i 41.143 przeciwko zakładom ubezpieczeń. Prawomocnym wyrokiem sądów zakończyło się w tym okresie 35.788 spraw, w tym 27.313 spraw zakończyło się uznaniem roszczeń skarżących w całości lub w części. W przypadku pozostałych spraw roszczenia zostały oddalone. Informację o czasie trwania procesów sądowych przekazano dla 7.981 spraw. Wynika z niej, że 2.999 procesów sądowych trwało nie dłużej niż sześć miesięcy, 2.194 procesy – od sześciu miesięcy do jednego roku, 2.058 procesów – od jednego roku do dwóch lat, a 730 procesów – dłużej niż dwa lata. Dane te wskazują na przewlekłość postępowań przed sądami powszechnymi w sprawach z powództwa cywilnego wytoczonego przez klientów wobec przedsiębiorców rynku finansowego.

3.2.3. Inne działania na rzecz ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego

3.2.3.1. Działalność edukacyjna i informacyjna

Do ustawowych zadań kontrolowanych instytucji, tj. UOKiK, rzeczników konsumentów, UKNF oraz Rzecznika Ubezpieczonych, należało prowadzenie działalności edukacyjnej i informacyjnej popularyzującej wiedzę o ochronie konsumentów. Budowanie świadomości konsumenckiej poprzez wskazywanie praw konsumentów i praktyk niedozwolonych stosowanych przez przedsiębiorców oraz informowanie o możliwych sposobach rozwiązywania zaistniałych problemów oraz o instytucjach, które mogą pomóc konsumentom, stanowi jedną z podstawowych form ochrony konsumentów. Instytucje realizowały zadania w różnej formie i zakresie. NIK ocenia, że kontrolowane instytucje prawidłowo realizowały zadania związane z działalnością edukacyjną i informacyjną dla klientów podmiotów rynku finansowego.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz rzecznicy konsumentów

UOKiK realizował cele w zakresie edukacji konsumenckiej określone w *Polityce konsumenckiej na lata 2010–2013*, które ukierunkowane były na edukację szkolną, budowanie świadomości konsumenckiej osób starszych, zwiększenie świadomości prawnej podmiotów stosujących prawo konsumenckie.

że może zachować niezależność w podejmowaniu decyzji dotyczących skarg (na takich zasadach w Polsce finansowany jest KNF i Rzecznik Ubezpieczonych). Ani instytucje finansowe ani nadzór finansowy nie mogą wpłynąć na to jakie decyzje FOS podejmuje, ponieważ Parlament zapewnił FOS niezależność operacyjną. Zdarzyło się, że instytucje finansowe lub organizacje zrzeszające takie instytucje zaskarżyły decyzje FOS do sądu, ale dotychczas we wszystkich sprawach sąd podtrzymał stanowisko FOS. Podejmuje on decyzje odnośnie skarg opierając się na regule tego co jest sprawiedliwe i rozsądne w danej kwestii. Jego decyzje nie muszą odzwierciedlać postanowień prawa lub regulacji finansowych, ale prawo i regulacje są brane pod uwagę w każdej sprawie. FOS komunikuje się nadzorem finansowym i informuje o trendach w otrzymywanych skargach oraz o podejrzeniach poważnych uchybień w praktykach stosowanych przez instytucje finansowe. FOS ma również prawo nakazać przedsiębiorcy wypłatę rekompensaty lub przeproszenie za wyrządzoną szkodę. Jurysdykcja FOS obejmuje instytucje finansowe, firmy doradcze i pośredniczące, firmy administrujące sprawy outsoursowane z instytucji finansowych. FOS jest audytowany przez NAO (odpowiednika NIK w Wielkiej Brytanii). Usługi FOS są darmowe dla konsumentów. W latach 2010-2011 FOS otrzymał około jednego miliona skarg. Świadczy to wysokim poziomie świadomości praw konsumenckich wśród społeczeństwa brytyjskiego i zaufaniu do FOS.

[24] Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

W okresie objętym kontrolą UOKiK zlecił 13 zadań edukacyjnych w zakresie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego organizacjom konsumenckim, przekazując dotacje na ich realizację na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[25]. W ramach realizacji tych zadań opracowano edukacyjne poradniki dla konsumentów, w tym dotyczące tematyki nadmiernego zadłużenia oraz utworzono edukacyjną stronę internetową *Życie w kredycie*[26].

Informacje dla klientów podmiotów rynku finansowego UOKiK udostępnia na swojej stronie internetowej. Na portalu tym dostępna jest wyszukiwarka instytucji świadczących pomoc klientom w określonych lokalizacjach[27], baza porad konsumenckich[28], wyszukiwarka główna, baner *Usługi finansowe – poradnik dla konsumentów*. Uczestnicy rynku finansowego informowani byli o zmianach legislacyjnych mających wpływ na ustawodawstwo konsumenckie. Urząd realizował te zadania również przez prowadzenie rejestru niedozwolonych postanowień umownych[29], bazy decyzji Prezesa UOKiK[30], zamieszczanie na swojej stronie internetowej komunikatów prasowych i komentarzy. Wszystkie publikacje UOKiK w zakresie ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego dostępne były na stronie internetowej[31].

Od grudnia 2012 r. UOKiK współuczestniczył w kampanii społecznej *Nie daj się nabrać. Sprawdź, zanim podpiszesz*, prowadzonej wspólnie z Ministerstwem Finansów, UKNF, NBP, Ministerstwem Sprawiedliwości, BFG oraz Policją. W ramach akcji edukacyjno-informacyjnej podjęte zostały działania mające na celu zwrócenie uwagi społeczeństwa na ryzyka związane z zawieraniem umów finansowych, w tym emisja spotów informacyjnych oraz dystrybucja 35 tys. egzemplarzy publikacji. Działania podjęte zostały w związku z realizacją rekomendacji Grupy roboczej KSF do spraw instytucji parabankowych adresowanej do UOKiK i innych instytucji odpowiedzialnych za ochronę interesów konsumentów.

W *Polityce Konsumenckiej na lata 2010–2013* zapisano, że kluczowym elementem kształtowania polityki konsumenckiej jest posiadanie odpowiedniego zasobu wiedzy o zachowaniach rynkowych konsumentów. Źródłem powyższych informacji miały być przede wszystkim badania socjologiczne na temat świadomości konsumenckiej społeczeństwa. Szczególną pozycję wśród wydawnictw zajmować miały raporty prezentujące wyniki badań społecznych realizowanych na zlecenie Prezesa UOKiK, których publikacja miała na celu zainteresowanie opinii publicznej, mediów, organizacji konsumenckich oraz przedsiębiorców problemami, z jakimi spotykają się konsumenci w różnych obszarach rynku. Wyniki badań miały pomagać także w identyfikacji zagadnień, które stanowią podstawę do projektowania i realizacji kampanii informacyjnych i edukacyjnych. W kontrolowanym okresie UOKiK przeprowadził tylko jedno badanie społeczne dotyczące ochrony klientów podmiotów rynku finansowego pt. *Konsument na rynku usług finansowych*. Raport z tego badania przeprowadzonego w sierpniu 2012 r. dostępny jest na stronie internetowej UOKiK[32]. Wyniki badania wskazują na małą wiedzę Polaków o działalności parabanków i o ryzyku

25 Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.
26 http://zyciewkredycie.pl/
27 http://uokik.gov.pl/
28 http://uokik.gov.pl/pytania_i_odpowiedzi.php
29 http://uokik.gov.pl/rejestr_klauzul_niedozwolonych2.php
30 http://uokik.gov.pl/decyzje_prezesa_uokik3.php
31 http://www.uokik.gov.pl/publikacje.php?news_page=0&tag=4
32 http://uokik.gov.pl/ochrona_konsumentow3.php

związanym z inwestowaniem w takich podmiotach. UOKiK zareagował na zidentyfikowane problemy konsumentów i rozbudował własną stronę internetową o informacje na temat usług finansowych. Zdaniem NIK, UOKiK w niedostatecznym stopniu wykorzystuje badania socjologiczne do kształtowania polityki edukacyjnej i informacyjnej dotyczącej ochrony klientów podmiotów rynku finansowego. Przeprowadzenie tylko jednego badania w tym zakresie w okresie objętym kontrolą nie daje pełnej wiedzy o problemach tej grupy konsumentów związanych z korzystaniem z usług podmiotów rynku finansowego.

Rzecznicy konsumentów realizowali zadania w zakresie edukacji konsumenckiej w szkołach i formie pozaszkolnej. W szkołach spotkania z uczniami organizowane były głównie w godzinach pozalekcyjnych. W formie pozaszkolnej organizowane były ogólnodostępne spotkania w klubach środowiskowych. Informacje dla konsumentów na temat swojej działalności rzecznicy konsumentów przekazywali w lokalnych mediach oraz w siedzibie urzędów samorządowych.

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Działalność edukacyjna i informacyjna UKNF prowadzona była na podstawie corocznie ustalanych planów. Potrzeby w tym zakresie ustalane były głównie na podstawie problemów zgłaszanych przez uczestników rynku finansowego, informacji uzyskiwanych od uczestników seminariów organizowanych w ramach projektu Centrum Edukacji dla Uczestników Rynku (CEDUR) oraz propozycji przekazywanych przez instytucje zrzeszające podmioty nadzorowane przez KNF. Tematyka seminariów szkoleniowych i publikacji edukacyjnych wynikała również z rozszerzenia kompetencji nadzorczych KNF i objęcia nadzorem nowych grup podmiotów rynku finansowego, wydania nowych rekomendacji nadzorczych oraz bieżącej sytuacji na rynku finansowym. UKNF realizował także pozaplanowe działania edukacyjne i informacyjne, które wynikały z doraźnych potrzeb w tym zakresie.

W ramach projektu CEDUR w okresie objętym kontrolą zorganizowano łącznie 127 seminariów szkoleniowych, w których wzięło udział łącznie ponad 8 tys. osób, w tym 69 spotkań zorganizowano dla podmiotów nadzorowanych przez KNF. Urząd zrealizował rekomendację Grupy roboczej KSF do spraw instytucji parabankowych dotyczącą kontynuowania i intensyfikacji działalności edukacyjnej dla sędziów i prokuratorów oraz funkcjonariuszy organów ścigania. W badanym okresie przeprowadzono 40 szkoleń dla przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania. Również, zgodnie z ustaleniami KSF, Urząd zrealizował szkolenie e-learningowe pt. *Piramidy finansowe w kontekście przestępstwa prowadzenia działalności na rynku finansowym bez zezwolenia*, skierowane do sędziów i prokuratorów. Szkolenie zostało udostępnione w lutym 2013 r. na platformie e-learningowej zarządzanej przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. Dla instytucji ochrony praw konsumentów i innych grup odbiorców (między innymi nauczycieli podstaw przedsiębiorczości, notariuszy, związków zawodowych, pracodawców) przeprowadzono dziewięć szkoleń. Ponadto zorganizowano 22 przedsięwzięcia o tematyce finansowej, tj. warsztaty, wykłady i lekcje, w których łącznie wzięło udział ponad 2,4 tys. osób. W ramach współpracy z Uniwersytetem Warszawskim w trakcie XV i XVI Festiwalu Nauki UKNF organizował 43 spotkania o tematyce finansowej, w których wzięło udział około 3 tys. osób.

UKNF prowadził również aktywną działalność wydawniczą, w ramach której przygotowano i wydano bezpłatne broszury edukacyjne dotyczące różnych sektorów rynku finansowego w łącznym nakładzie 33,5 tys. egzemplarzy. Broszury zostały rozesłane między innymi do instytucji ochrony praw konsumentów, publicznych bibliotek wojewódzkich, organizacji zrzeszających przedsiębiorców i pracodawców, przedstawicieli organów ścigania, Biur Porad

Obywatelskich, Uniwersytetów Trzeciego Wieku, liceów ekonomicznych i szkół ponadgimnazjalnych uczestniczących w Olimpiadzie Wiedzy Ekonomicznej. Przekazywane były uczestnikom seminariów organizowanych w ramach projektu CEDUR oraz innych przedsięwzięć edukacyjnych. Są również ogólnodostępne na stronie internetowej KNF. Urząd zlecił publikacje edukacyjne dziennikowi Gazeta Prawna na temat zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz tygodnikowi Wprost na temat dobrowolnego oszczędzania na cele emerytalne.

Głównym narzędziem prowadzenia działań informacyjnych UKNF jest serwis internetowy. Informacje prezentowane w serwisie obejmują między innymi listę ostrzeżeń publicznych, na której znajdują się podmioty prowadzące działalność bez odpowiedniego zezwolenia KNF. Serwis zawiera także informacje na temat nadzorowanych rynków, publikacje (raporty i opracowania tematyczne), akty prawne, w tym także akty prawa wspólnotowego, informacje na temat aktywności w ramach instytucji UE i inne. W serwisie internetowym są także zakładki przedstawiające informacje przydatne dla konsumentów usług finansowych (Serwis konsumenta) oraz informacje na temat funkcjonowania Sądu Polubownego przy KNF (Sąd Polubowny). W okresie objętym kontrolą zarejestrowano prawie 20 mln odsłon w serwisie internetowym KNF.

Rzecznik Ubezpieczonych

Działalność edukacyjna i informacyjna Rzecznika Ubezpieczonych skierowana była do klientów zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych. Potrzeby w zakresie tej działalności Rzecznik określał na podstawie obserwacji problemów zgłaszanych przez konsumentów i przedstawianych w mediach. Rzecznik Ubezpieczonych współpracował ze środkami masowego przekazu, głównie z prasą finansowo-ekonomiczną i internetowymi portalami ekonomiczno-finansowymi. Pracownicy Biura Rzecznika udzielali wywiadów, przygotowywali publikacje prasowe dotyczące problemów rynku ubezpieczeniowego. Brali także udział w programach i dyżurach organizowanych przez stacje telewizyjne i radiowe oraz w czatach na portalach internetowych. Rzecznik Ubezpieczonych zawarł 17 porozumień o współpracy w zakresie edukacji i informacji z portalami internetowymi. W okresie objętym kontrolą Rzecznik Ubezpieczonych zorganizował cztery konferencje w sprawie ubezpieczeń.

Na stronie internetowej i Facebooku dostępne były odpowiedzi na pytania często zadawane przez klientów zakładów ubezpieczeń i członków OFE, opracowania na temat poszczególnych rodzajów ubezpieczeń oraz baza wzorów pism przydatnych w dochodzeniu roszczeń od ubezpieczycieli. Strona internetowa zawierała 1.200 orzeczeń sądów z zakresu ubezpieczeń gospodarczych, akty prawne istotne dla ubezpieczeń i zabezpieczenia emerytalnego, opinie i stanowiska w toczących się pracach legislacyjnych oraz kluczowe orzeczenia Sądu Najwyższego. Na stronie internetowej dostępne były także poradniki ubezpieczeniowe dla ofiar klęsk żywiołowych, osób wyjeżdżających na wakacje zimowe i letnie, dochodzących roszczeń z umów ubezpieczenia OC zarządców dróg. Strona internetowa dostosowana jest do potrzeb osób niedowidzących poprzez możliwość zastosowania wysokiego kontrastu oraz zwiększenia czcionki, a także poprzez zastosowanie mówiącej przeglądarki, która odczytuje strony internetowe. W kontrolowanym okresie stronę internetową odwiedziło około 1.609 tys. użytkowników, którzy dokonali około 6.994 tys. odsłon.

Pracownicy Biura Rzecznika udzielali konsumentom porad w trakcie dyżurów telefonicznych. W kontrolowanym okresie udzielono około 27 tys. porad telefonicznych. Dla członków OFE, uczestników Pracowniczych Programów Emerytalnych oraz osób korzystających z indywidualnych

kont emerytalnych prowadzona jest odrębna infolinia. W kontrolowanym okresie udzielono 239 porad. Konsumenci mieli również możliwość kierować pytania za pośrednictwem poczty elektronicznej. W tej formie, w kontrolowanym okresie Biuro Rzecznika otrzymało ponad 7 tys. pytań. Odpowiedzi na zapytania mailowe wysyłane były w terminie do 21 dni.

3.2.3.2. Współpraca instytucji realizujących zadania związane z ochroną praw klientów podmiotów rynku finansowego

Kontrolowane instytucje posiadały różny zakres uprawnień do realizacji zadań związanych z ochroną interesów klientów podmiotów rynku finansowego. Rzecznik Ubezpieczonych i rzecznicy konsumentów mogą jedynie występować w imieniu konsumentów, natomiast Prezes UOKiK i KNF posiadają uprawnienia władcze do egzekwowania praw interesów konsumentów. Prezes UOKiK i Minister Finansów posiadają uprawnienia legislacyjne w zakresie opracowywania i przedkładania Radzie Ministrów projektów aktów prawnych. Minister Finansów jest Przewodniczącym KSF, który odegrał istotną rolę w procesie identyfikacji i uporządkowaniu problemów w funkcjonowaniu parabanków. Dlatego istotne jest, aby te organy i instytucje współpracowały ze sobą, a w szczególności wymieniały doświadczenia i reagowały na przekazywane informacje o występujących nieprawidłowościach. Dobra współpraca może wzmocnić skuteczność podejmowanych działań, a w efekcie zapewnić lepszą ochronę konsumentów. W ocenie NIK, instytucje te prawidłowo reagowały na wzajemnie przekazywane informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach. Współpraca realizowana była w ramach podpisanych porozumień lub w związku z doraźnymi działaniami w reakcji na zidentyfikowane problemy. UOKiK podpisał porozumienia o współpracy w zakresie zapewnienia ochrony interesów uczestników rynku finansowego oraz zapobiegania i przeciwdziałania występowaniu na rynku finansowym zjawisk mających charakter praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów z KNF, a także z Prokuraturą Generalną oraz Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Instytucje realizujące zadania związane z ochroną interesów klientów podmiotów rynku finansowego skierowały do UOKiK w okresie objętym kontrolą 189 spraw. Analiza dokumentacji 58 spraw wykazała, że UOKiK prawidłowo reagował na przekazane sygnały.

W kontrolowanym okresie do UKNF wpłynęły 102 informacje o nieprawidłowościach na rynku finansowym. UKNF przeanalizował otrzymane informacje pod kątem kompetencji nadzorczych i stwierdził, że 92 były w kompetencjach KNF. NIK skontrolowała sposób reakcji na 10 informacji. Stwierdzono, że KNF podjęła właściwe działania nadzorcze. W ośmiu przypadkach doprowadził do usunięcia nieprawidłowości przez podmiot finansowy. Dwa powiadomienia dotyczyły podmiotów nienadzorowanych przez KNF, w związku z tym w jednym przypadku powiadomiono prokuraturę o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, a w drugim podmiot umieszczony został na liście ostrzeżeń publicznych KNF[33].

Rzecznik Ubezpieczonych współpracował w zakresie ochrony interesów uczestników rynku finansowego z UOKiK i KNF oraz z rzecznikami konsumentów, z którymi podpisał 57 porozumień. Rzecznik informował te instytucje o dostrzeżonych nieprawidłowościach w działalności rynku ubezpieczeniowo-emerytalnego i przedstawiał propozycje rozwiązań w celu wyeliminowania zaobserwowanych nieprawidłowości. Wystąpienia kierowane do UOKiK i KNF dotyczyły między

[33] Na liście tej umieszczane są podmioty, które nie posiadają zezwoleń KNF. Środki pieniężne składane w tego typu podmiotach nie są objęte państwowymi gwarancjami, w szczególności: Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, systemu rekompensat prowadzonego przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych czy Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego.

innymi stosowania przez zakłady ubezpieczeń wzorców umów zawierających niedozwolone postanowienia umowne, oceny prawidłowości przyjętych przez ubezpieczycieli zasad likwidacji szkód komunikacyjnych, przypadków nieprzekazywania Rzecznikowi wnioskowanych przez niego dokumentów i informacji niezbędnych do realizacji ustawowych zadań.

Rzecznicy konsumentów współpracowali głównie z właściwymi miejscowo Delegaturami UOKiK, ale informacje o zauważonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podmiotów rynku finansowego przekazywali również do Rzecznika Ubezpieczonych i UKNF.

3.2.3.3. Działalność legislacyjna

Uprawnienia do opracowywania i przedkładania Radzie Ministrów projektów aktów prawnych dotyczących ochrony konkurencji i konsumentów posiadał Prezes UOKiK, natomiast dotyczących funkcjonowania rynku finansowego Minister Finansów. Rzecznik Ubezpieczonych i KNF uczestniczyli w procesie legislacyjnym wnioskując do właściwych organów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej i opiniując projekty aktów prawnych.

Prezes UOKiK, poza wymienionymi w innych częściach informacji działaniami legislacyjnymi, przygotował założenia do ustawy o kredycie konsumenckim i uczestniczył w opracowaniu projektu ustawy, która została uchwalona przez Sejm w dniu 12 maja 2011 r.[34] Następnie, w związku z przyjęciem dyrektywy Komisji Europejskiej 2011/90/UE z dnia 14 listopada 2011 r. zmieniającej część II załącznika I do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE zawierającej dodatkowe założenia do obliczania rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania[35], Prezes UOKiK zainicjował proces zmiany ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim. Wdrożenie dyrektywy wymagało zmian w załączniku nr 4 do tej ustawy. Zmiana została przyjęta przez Radę Ministrów jako projekt ustawy o zmianie ustawy o kredycie konsumenckim oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Ustawa z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy o kredycie konsumenckim oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary została uchwalona przez Sejm w dniu 14 września 2012 r.[36]. Przepisy ustawy (poza art. 2) weszły w życie z dniem 1 stycznia 2013 r., tj. w terminie określonym w dyrektywie.

Ponadto UOKiK uczestniczył jako podmiot współpracujący przy regulacjach wdrażających postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniającej dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającej dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady[37]. Zgodnie z art. 28 tej dyrektywy państwa członkowskie UE zobowiązane są do przyjęcia i opublikowania przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy do dnia 13 grudnia 2013 r., przy czym przepisy te powinny wejść w życie najpóźniej z dniem 13 czerwca 2014 r. Transpozycja dyrektywy przygotowana została przez działającą przy Ministrze Sprawiedliwości Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego. Projekt ustawy o prawach konsumenta

[34] Ustawą implementowano dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylającej dyrektywę Rady 87/102/EWG (Dz.U. L 133 z 22.05.2008, s. 66 ze zm.).

[35] Dz.U. L 296 z 15.11.2011, s. 35.

[36] Dz.U. z 2012 r. poz. 1193.

[37] Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 64.

został w dniu 9 października 2013 r. przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich, a w dniu 16 października 2013 r. przez Komitet Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji. Projekt zarejestrowany został jako druk sejmowy nr 2076 i w marcu 2014 r. był po pierwszym czytaniu w Sejmie skierowany do Komisji Gospodarki z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach.

W kontrolowanym okresie Minister Finansów przygotował projekty aktów prawnych wdrażających do prawa krajowego postanowienia dwóch dyrektyw unijnych regulujących funkcjonowanie rynku finansowego.

Przygotowany został projekt założeń do projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, która zastąpi ustawę z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej[38]. Działania te związane były implementacją postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej[39]. Prace nad tym projektem zostały wstrzymane, ponieważ planowane są kolejne zmiany w tej dyrektywie. Na posiedzeniu Komitetu Rady Ministrów w dniu 9 maja 2013 r. zdecydowano, że Minister Finansów we współpracy z Ministrem Spraw Zagranicznych, Przewodniczącym KNF oraz Prezesem Rządowego Centrum Legislacji przygotuje i uzgodni z Komitetem do Spraw Europejskich nowy projekt założeń do projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej.

Wdrożone zostały do prawa krajowego postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/110/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniającej dyrektywy 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylającej dyrektywę 2000/46/WE[40]. Wdrożenie nastąpiło ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych[41], ustawą z dnia 12 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw[42] oraz rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 25 września 2013 r. w sprawie metody obliczania kwoty, o której mowa w art. 132m ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o usługach płatniczych[43]. Termin wdrożenia postanowień dyrektywy wyznaczony był na dzień 30 kwietnia 2011 r., ale wdrożenie nastąpiło z opóźnieniem około 26 miesięcy.

KNF przedkładała propozycje projektów ustaw i opinie do projektów ustaw oraz projektów aktów wykonawczych właściwym organom ustawodawczym. W kontrolowanym okresie z 10 projektów ustaw oraz projektów założeń do ustaw, opiniowanych przez KNF, w dwóch przypadkach uwagi zostały uwzględnione w całości, w dwóch częściowo uwzględnione, a w czterech nieuwzględnione. W pozostałych przypadkach brak było informacji o dalszych pracach nad projektami ustaw.

KNF przedstawiała propozycje zmian, mające na celu wzmocnienie ochrony konsumentów korzystających z produktów ubezpieczeniowych, do ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej oraz ustawy z 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym[44].

38 Dz.U. z 2013 r. poz. 950 ze zm.
39 Dz.U. L 335 z 17.12.2009, s. 1 ze zm.
40 Dz.U. L 267 z 10.10.2009, s. 7
41 Dz.U. Nr 199, poz. 1175 ze zm.
42 Dz.U. z 2013 r. poz. 1036.
43 Dz.U. z 2013 r. poz. 1146.
44 Dz.U. Nr 124, poz. 1154 ze zm.

Rzecznik Ubezpieczonych, na podstawie problemów zidentyfikowanych w trakcie rozpatrywania skarg i analizowania wzorców umów, zgłaszał Ministrowi Finansów, Ministrowi Sprawiedliwości oraz Szefowi Kancelarii Sejmu wnioski o podjęcie inicjatywy ustawodawczej oraz opiniował otrzymane projekty aktów prawnych.

Rzecznik opiniował projekt ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw[45], projekt założeń do projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym a także projekt ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Część postulatów Rzecznika dotyczących wyeliminowania problemu podwójnych ubezpieczeń obowiązkowych oraz poprawy zasad zwrotu składki ubezpieczeniowej za niewykorzystany okres ubezpieczenia została uwzględniona w projekcie ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. W ramach uzgodnień projektu założeń do projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej uwzględniony został wniosek Rzecznika o zmianę art. 25 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, dotyczący zobowiązania Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego i Polskiego Biura Ubezpieczycieli Komunikacyjnych do udostępniania klientom informacji lub dokumentów uzyskanych w trakcie ustalania zakresu odpowiedzialności lub wysokości świadczenia. Ponadto Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości o zmianę brzmienia art. 22^1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny w celu rozszerzenia definicji *konsumenta*. Wniosek ten został sformułowany w związku z występującymi problemami zapewnienia ochrony osobom poszkodowanym, które nie są stronami umowy, jednakże z takiej umowy korzystają. Wniosek został poparty przez Prezesa UOKiK i KNF.

3.2.3.4. Działania podjęte w celu skuteczniejszej kontroli i monitorowania działalności podmiotów parabankowych

Ujawniony w 2012 r. przypadek podejrzenia prowadzenia szkodliwej dla około 11 tys. osób działalności Amber Gold sp. z o.o., polegającej na nielegalnym gromadzeniu środków pieniężnych innych osób i obciążaniu ich ryzykiem, był tematem obrad KSF w dniu 16 sierpnia 2012 r. KSF dokonał analizy sektora parabankowego oraz jego wpływu na stabilność krajowego systemu finansowego. Przeprowadzono dyskusję na temat działalności oraz skutków upadku Amber Gold sp. z o.o. KSF powołał Grupę roboczą do wypracowania w gronie ekspertów poszczególnych organów i instytucji uczestniczących w posiedzeniu Komitetu rekomendacji działań, które umożliwiłyby skuteczniejszą identyfikację działalności o charakterze parabankowym oraz nadzór na tego rodzaju działalnością. Grupa robocza KSF dokonała analizy przepisów prawnych odnoszących się do funkcjonowania podmiotów świadczących usługi finansowe oraz mechanizmów działania instytucji i organów państwowych w stosunku do tych podmiotów, które naruszają przepisy prawa. Wyniki analizy i rekomendacje działań zmierzających do skuteczniejszej kontroli i monitorowania działalności podmiotów parabankowych przedstawiono w *Raporcie z prac Grupy roboczej Komitetu Stabilności Finansowej do spraw instytucji parabankowych*. Ponadto Grupa robocza dokonała, na podstawie dokumentów źródłowych, szczegółowej analizy postępowania organów i instytucji państwowych wobec Amber Gold sp. z o.o. i jej wyniki przedstawiła w *Raporcie analizy działań organów i instytucji*

[45] Dz.U. Nr 205, poz. 1210 ze zm.

państwowych w odniesieniu do Amber Gold sp. z o.o. W dokumencie tym wskazano, że do powstania szkód majątkowych po stronie znacznej liczby osób w wyniku działalności prowadzonej przez Amber Gold sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku przyczyniły się w istotny sposób błędy popełnione w toku prowadzonego w tej sprawie przez Prokuraturę Rejonową Gdańsk-Wrzeszcz postępowania przygotowawczego oraz błędy popełnione przez Sąd Rejestrowy w Gdańsku. Ponadto wskazano, że urzędy skarbowe nieskutecznie egzekwowały obowiązki podatkowe od Amber Gold sp. z o.o.

Grupa robocza analizowała również działania w odniesieniu do Amber Gold sp. z o.o. instytucji objętych kontrolą NIK. Zastrzeżenia wniesione zostały do działań Prezesa UOKiK, któremu zarzucono:

– niedostateczne uwzględnienie w prowadzonym postępowaniu dotyczącym analizy przekazów reklamowych Amber Gold sp. z o.o. wszystkich aspektów działalności Spółki w szczególności brak oceny potencjalnych negatywnych skutków ekonomicznych dla klientów Spółki, w świetle przepisów ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym[46],
– brak odpowiednio wnikliwej analizy ze strony Prezesa UOKiK wzorców umownych stosowanych przez Amber Gold sp. z o.o. w kontekście niedozwolonych postanowień umownych, w szczególności z art. 385^3 pkt 10 Kodeksu cywilnego,
– brak odpowiednich reakcji kontrolnych wobec informacji o wpisaniu Amber Gold sp. z o.o. na listę ostrzeżeń publicznych KNF.

W *Raporcie z prac Grupy roboczej Komitetu Stabilności Finansowej do spraw instytucji parabankowych* przekazane zostały rekomendacje działań, które powinny być podjęte w celu skuteczniejszej kontroli i monitorowania działalności podmiotów parabankowych. Rekomendacje wskazały potrzebę podjęcia inicjatywy legislacyjnej przez Ministra Finansów, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Gospodarki i Prezesa UOKiK. Podjęcie innych działań w celu poprawy ochrony klientów podmiotów parabankowych rekomendowano do wyżej wymienionych instytucji oraz do KNF, NBP i BFG. Dokumenty te zostały omówione na posiedzeniu KSF w dniu 18 marca 2013 r.

Przedmiotem kontroli NIK było sprawdzenie stanu realizacji tych rekomendacji przez instytucje objęte kontrolą. NIK ustaliła, że działania niewymagające zmian legislacyjnych zostały zrealizowane, a prace nad zmianą przepisów są prowadzone.

W ramach realizacji tych rekomendacji Departamenty Kontroli Skarbowej i Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów zobowiązały dyrektorów urzędów kontroli skarbowej oraz dyrektorów izb skarbowych do podjęcia czynności kontrolnych w wytypowanych podmiotach z listy ostrzeżeń publicznych KNF w celu sprawdzenia prawidłowości rozliczeń podatkowych. Organy kontroli skarbowej oraz urzędy skarbowe do dnia 1 lipca 2013 r. podjęły łącznie 42 kontrole. Od października 2012 r. Departament Kontroli Skarbowej rozpoczął współpracę z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie wymiany informacji i typowania do kontroli podmiotów zajmujących się działalnością parabankową. W wyniku tej współpracy podjęto kontrole w 36 podmiotach. Generalny Inspektor Informacji Finansowej nawiązał współpracę w sprawie wymiany informacji z Przewodniczącym KNF i Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W ramach tej współpracy do lipca 2013 r. przekazał tym podmiotom 18 powiadomień dotyczących podejrzanych transakcji podmiotów parabankowych oraz otrzymał pięć wniosków do analizy i sześć informacji

[46] Dz.U. Nr 171, poz. 1206.

o skierowaniu do prokuratur zawiadomień dotyczących podejrzenia popełnienia przestępstwa. UKNF dokonał przeglądu rekomendacji KNF i przepisów prawa, które wypychają klientów poza sektor bankowy.

Realizując rekomendacje wymagające działań legislacyjnych Minister Finansów, we współpracy z Prezesem UOKiK, przygotował projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw. Projekt zawiera rozwiązania ograniczające możliwość pobierania nadmiernych opłat i prowizji w umowach pożyczek i kredytów konsumenckich, reglamentację działalności w zakresie udzielania pożyczek ze środków własnych poprzez uzależnienie możliwości jej wykonywania od spełnienia określonych ustawą warunków i wprowadza sankcje karne za prowadzenie tej działalności bez spełnienia wymogów ustawowych. Projekt zakłada rozszerzenie uprawnień KNF do prowadzenia postępowań wyjaśniających we wszystkich sektorach rynku finansowego. Organ nadzoru będzie mógł żądać informacji od podmiotów, co do których istnieje podejrzenie, że prowadzą działalność polegającą na gromadzeniu środków finansowych innych osób w celu obciążenia ich ryzykiem lub inną działalność finansową, która wymaga uzyskania zezwolenia. Projekt przewiduje ponadto możliwość wymiany danych przez firmy pożyczkowe z innymi instytucjami finansowymi udzielającymi kredytów i pożyczek. Ma to na celu zapewnienie pełnej informacji o zobowiązaniach kredytowych konsumentów zaciągniętych w sektorze bankowym i poza nim. Projekt jest dopiero na etapie rozpatrywania przez Stały Komitet Rady Ministrów. Wobec rozbieżności stanowiska pomiędzy Ministrem Finansów a Prezesem UOKiK w sprawie prowadzenia rejestru firm pożyczkowych przez Prezesa UOKiK, Stały Komitet Rady Ministrów na posiedzeniu w dniu 13 marca 2014 r. odroczył rozpatrzenie projektu do czasu uzgodnienia stanowiska w tej sprawie.

Prezes UOKiK podjął działania w celu realizacji rekomendacji wymagających przeprowadzenia procesu legislacyjnego we współpracy z Ministrem Finansów, Ministrem Sprawiedliwości i Ministrem Gospodarki. W projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy kpc wprowadzono możliwość publicznego ostrzegania przez Prezesa UOKiK o podejrzeniu naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w przypadku stosowania przez przedsiębiorcę praktyki (np. reklama wprowadzająca w błąd) skierowanej do szerokiego kręgu konsumentów, mogącej narazić konsumentów na poważne straty finansowe. Projekt ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23 lipca 2013 r. i skierowany do Sejmu RP w dniu 30 sierpnia 2013 r. Zarejestrowany został jako druk sejmowy nr 1703 i w marcu 2014 r. był na etapie prac w komisjach po drugim czytaniu.

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy NIK jako kontrola pozapriorytetowa. Decyzja o przeprowadzeniu kontroli została podjęta w związku z publikacjami prasowymi wskazującymi na niekorzystne dla klientów praktyki podmiotów rynku finansowego.

Zagadnienia z zakresu ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego były kontrolowane przez NIK w latach wcześniejszych. W 2007 r. przedmiotem kontroli był system ochrony praw klientów banków i innych instytucji pośrednictwa finansowego[47] a w 2010 r. kontrolowana była ochrona interesów klientów zakładów ubezpieczeń oraz członków otwartych funduszy emerytalnych[48]. Kontrole te przeprowadzone były odpowiednio w UOKiK, 11 wybranych urzędach miast i starostwach powiatowych i NBP (Generalnym Inspektoracie Nadzoru Bankowego) oraz w UOKiK, 12 wybranych urzędach miast i starostwach powiatowych, UKNF i w Biurze Rzecznika Ubezpieczonych. Kontrole wskazywały wówczas na niepełną skuteczność systemu ochrony interesów konsumentów rynku finansowego.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

NIK pozytywnie oceniła w wystąpieniach pokontrolnych realizację ustawowych zadań związanych z ochroną interesów klientów podmiotów rynku finansowego przez UOKiK, KNF, Ministra Finansów oraz Rzecznika Ubezpieczonych.

Do Prezesa UOKiK sformułowane zostały cztery wnioski pokontrolne o:

1) realizację zadania zapisanego w *Polityce konsumenckiej na lata 2010–2013* związanego z poprawą przejrzystości i funkcjonalności rejestru wzorców umów;
2) podjęcie działań w ramach implementacji przepisów dyrektywy ADR w celu wprowadzenia rozwiązań prawnych i organizacyjnych, dzięki którym nastąpiłaby poprawa efektywności sądownictwa polubownego oraz wzmocnienie pozycji konsumenta w alternatywnym sposobie rozwiązywania sporów;
3) wprowadzenie formalnej procedury zawierającej zbiór czynności, niezbędnych do wykonywania przez pracowników realizujących prace związane z monitorowaniem rynku finansowego pod kątem ochrony interesów konsumentów, a także zasady ich dokumentowania;
4) podjęcie działań w celu zapewnienia realizacji postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w terminach wynikających z art. 104 ustawy o okik.

Pismem z dnia 10 stycznia 2014 r. Wiceprezes UOKiK, na podstawie art. 54 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wniósł siedem zastrzeżeń do niektórych zapisów zawartych w Wystąpieniu i do pierwszych trzech wniosków pokontrolnych.

Kolegium NIK uchwałą Nr 7/2014 z dnia 19 lutego 2014 r. uwzględniło w części:

– zastrzeżenie 1 – do uwagi o niezrealizowaniu zadania zapisanego w *Polityce konsumenckiej na lata 2010-2013*, dotyczącego poprawy przejrzystości i funkcjonalności rejestru postanowień wzorców umów uznanych za niedozwolone,
– zastrzeżenie 2 – do uwagi o nieefektywności sądownictwa polubownego,

[47] Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu ochrony praw klientów banków i innych instytucji pośrednictwa finansowego, Warszawa, marzec 2008 r. (Nr ewid. 9/2008/P07029/KBF).

[48] Informacja o wynikach kontroli ochrony interesów klientów zakładów ubezpieczeń oraz członków funduszy emerytalnych, Warszawa, marzec 2011 r. (Nr ewid. 13/2001/P10026/KBF) – www.nik.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik.

– zastrzeżenie 3 – do wniosku pokontrolnego nr 3 o *wprowadzenie formalnej procedury zawierającej zbiór czynności, niezbędnych do wykonywania przez pracowników realizujących prace związane z monitorowaniem rynku finansowego pod kątem ochrony interesów konsumentów, a także zasady ich dokumentowania*, który po uwzględnieniu części zastrzeżenia stał się wnioskiem o *wprowadzenie formalnej procedury zawierającej zbiór czynności dotyczących wykonywania przez pracowników prac związanych z monitorowaniem rynku finansowego pod kątem ochrony interesów konsumentów, a także zasady ich dokumentowania*,
– zastrzeżenie 7 – do stwierdzonej nieprawidłowości polegającej na naruszeniu art. 104 ustawy o okik w czterech postępowaniach w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

W pozostałym zakresie zastrzeżenia zostały oddalone.

Do Przewodniczącego KNF skierowano wniosek o kontynuowanie działań w celu popularyzacji instytucji Sądu Polubownego przy KNF, w tym ścieżki mediacyjnej. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Przewodniczący KNF poinformował o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego. Wskazał, że działania służące popularyzacji Sądu Polubownego są przez UKNF kontynuowane. W 2014 r. planowane jest zorganizowanie konferencji dla podmiotów nadzorowanych oraz dla sędziów sądów powszechnych, na której przybliżone zostaną zasady funkcjonowania Sądu Polubownego oraz prowadzenia postępowań arbitrażowych i mediacyjnych.

Realizację zadań związanych z ochroną interesów klientów podmiotów rynku finansowego przez rzeczników konsumentów oceniono pozytywnie w ośmiu urzędach miast i starostwach powiatowych. Pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości oceniono realizację tych zadań w czterech urzędach miast. Ujawnione nieprawidłowości dotyczyły głównie kwestii związanych z organizacją pracy rzeczników. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami sformułowano do tych urzędów siedem wniosków pokontrolnych. Wszystkie urzędy przyjęły wnioski pokontrolne do realizacji i poinformowały NIK o sposobie ich realizacji.

Wykaz skontrolowanych instytucji oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

L.p.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Osoby zajmujące stanowiska kierownicze oraz odpowiedzialne za kontrolowaną działalność	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1.	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel – od 4 czerwca 2008 r.	Departament Budżetu i Finansów
2.	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	Stanisław Kluza – do 11 października 2011 r. Andrzej Jakubiak – od 12 października 2011 r.	
3.	Rzecznik Ubezpieczonych	Halina Olendzka – do 10 listopada 2011 r. Aleksandra Wiktorow – od 10 listopada 2011 r.	
4.	Ministerstwo Finansów	Jan Vincent-Rostowski – od 16 listopada 2007 r.	
5.	Urząd Miasta w Sopocie	Ewa Ziarkowska – od 2009 r. miejski rzecznik konsumentów	Delegatura NIK w Gdańsku
6.	Starostwo Powiatowe w Wejherowie	Anna Dyakowska – od 2006 r. powiatowy rzecznik konsumentów	
7.	Urząd Miasta w Bytomiu	Małgorzata Bogdan – od 1990 r. miejski rzecznik konsumentów	Delegatura NIK Katowicach
8.	Urząd Miasta w Częstochowie	Wojciech Krogulec - od 2009 r. miejski rzecznik konsumentów	
9.	Urząd Miasta w Nowym Sączu	Leszek Jastrzębski – od 2008 r. miejski rzecznik konsumentów	Delegatura NIK w Krakowie
10.	Starostwo Powiatowe w Zakopanem	Stanisław Fecko – od 1999 r. powiatowy rzecznik konsumentów	
11.	Urząd Miasta w Kaliszu	Ewa Kawalec – od 2000 r. miejski rzecznik konsumentów	Delegatura NIK w Poznaniu
12.	Urząd Miasta w Lesznie	Adam Pietrzykowski – od 1 stycznia 2011 r. miejski rzecznik konsumentów	
13.	Urząd Miasta w Płocku	Izabela Prądzyńska – od 2009 r. miejski rzecznik konsumentów	Delegatura NIK w Warszawie
14.	Urząd Miasta w Siedlcach	Grażyna Gadomska-Krawczun – od 2007 r. miejski rzecznik konsumentów	
15.	Urząd Miasta w Legnicy	Dariusz Rapacz – do 31 sierpnia 2011 r. Agnieszka Romanowska – od 10 października 2011 r. miejski rzecznik konsumentów	Delegatura NIK we Wrocławiu
16.	Urząd Miasta w Jeleniej Górze	Jadwiga Reder-Sadowska – od 2006 r. miejski rzecznik konsumentów	

Charakterystyka stanu prawnego w zakresie funkcjonowania systemu ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego

1. Przepisy regulujące zakres zadań instytucji objętych kontrolą

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Zasady ochrony interesów konsumentów i tryb przeciwdziałania praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów oraz organy właściwe w sprawach ochrony konsumentów określa ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów[49] (ustawa o okik). Stosownie do art. 29 ust. 1 i 6 ustawy o okik, centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konsumentów jest Prezes UOKiK, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Nadzór nad działalnością Prezesa UOKiK sprawuje Prezes Rady Ministrów. Art. 24 ust. 1 ustawy o okik stanowi, że zakazane jest stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy, w szczególności (art. 24 ust. 2 ustawy o okik):

- stosowanie postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone, o którym mowa w art. 479[45] ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (kpc)[50],
- naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji,
- nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji.

Nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma indywidualnych interesów konsumentów (art. 24 ust. 3 ustawy o okik). Zbiorowy interes konsumentów oznacza interes szerokiego kręgu konsumentów (niezindywidualizowanych co do liczby i tożsamości) – zarówno aktualnych i potencjalnych[51].

Do zakresu działania Prezesa UOKiK należy m.in. (art. 31 ustawy o okik):

- sprawowanie kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów ustawy o okik,
- wydawanie decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów,
- współpraca z krajowymi i międzynarodowymi organami i organizacjami, do których zakresu działania należy ochrona konsumentów,
- opracowywanie i przedkładanie Radzie Ministrów projektów aktów prawnych dotyczących ochrony konsumentów,
- występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów,
- opracowywanie i wydawanie publikacji oraz programów edukacyjnych popularyzujących wiedzę o ochronie konsumentów,
- gromadzenie i upowszechnianie orzecznictwa w sprawach z zakresu ochrony konsumentów, w szczególności poprzez zamieszczanie decyzji Prezesa UOKiK na stronie internetowej UOKiK,
- przygotowywanie projektów rządowej polityki konsumenckiej,
- przedkładanie Radzie Ministrów okresowych sprawozdań z realizacji polityki konsumenckiej,
- współpraca z organami samorządu terytorialnego, w zakresie wynikającym z rządowej polityki konsumenckiej.

---

[49] Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.

[50] Dz.U. z 2014 r., poz. 101.

[51] M. Sieradzka: Wykładnia pojęcia „zbiorowy interes konsumentów" na tle orzecznictwa. Teza 1 Glosa 2008/102/111.

Ogólne zasady postępowania przed Prezesem UOKiK określone są w art. 47 – 85 ustawy o okik.

Stosownie do art. 100 ust. 1 ustawy o okik, każdy może zgłosić Prezesowi UOKiK na piśmie zawiadomienie dotyczące podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Prezes UOKiK jest zobowiązany przekazać zgłaszającemu zawiadomienie informację na piśmie o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem. Informacja ta powinna być przekazana w terminie przewidzianym w art. 35-36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[52], tj. bez zbędnej zwłoki – niezwłocznie, gdy zawiadomienie może być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez zawiadamiającego, w innym przypadku w ciągu miesiąca, a w przypadkach szczególnie skomplikowanych w ciągu dwóch miesięcy. Prezes UOKiK może wszcząć postępowanie wyjaśniające z urzędu (art. 48 ust. 1 ustawy o okik). Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest wszczynane z urzędu (art. 49 ust. 1 ustawy o okik).

W toku postępowania przed Prezesem UOKiK może być przeprowadzona przez upoważnionego pracownika UOKiK kontrola u każdego przedsiębiorcy w zakresie objętym tym postępowaniem (art. 105a ustawy o okik).

W razie stwierdzenia stosowania przez przedsiębiorcę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów Prezes UOKiK wydaje decyzję o uznaniu działania przedsiębiorcy za taką praktykę i nakazuje zaniechanie jej stosowania (art. 26 ustawy o okik). Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną za dopuszczenie się stosowania wyżej wymienionej praktyki[53] oraz karę pieniężną za zwłokę w wykonaniu decyzji zakazującej jej stosowania[54] (art. 106 ust. 1 pkt 4 i art. 107 ustawy o okik).

W przypadku stwierdzenia we wzorcach umów klauzul noszących znamiona niedozwolonych na gruncie art. 385^{1} § 1, art. 385^{3} ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[55], Prezes UOKiK może skierować do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK) pozew o uznanie tych klauzul za niedozwolone (art. 479^{36}, art. 479^{38} § 1 kpc). Odpis prawomocnego wyroku uwzględniającego powództwo Sąd przesyła Prezesowi UOKiK, który prowadzi, na podstawie tych wyroków, jawny rejestr postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone (art. 479^{45} § 1-3 kpc). Wyrok prawomocny SOKiK uwzględniający powództwo o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone ma skutek wobec osób trzecich od chwili wpisania danej klauzuli do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone (art. 479^{43} kpc).

Rzecznicy konsumentów

Zgodnie z ustawą o okik zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony interesów konsumentów wykonują powiatowi/miejscy rzecznicy konsumentów (art. 39 ust. 1 ustawy o okik).

---

52 Dz.U. z 2013 r. poz. 267.

53 Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary. W przypadku gdy przedsiębiorca nie osiągnął przychodu w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, Prezes UOKiK może ustalić karę pieniężną w wysokości do dwustukrotności przeciętnego wynagrodzenia.

54 Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorców, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości stanowiącej równowartość do 10.000 euro za każdy dzień zwłoki w wykonaniu decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującej zaniechania jej stosowania.

55 Dz.U. z 2014 r., poz. 121.

Do zadań rzecznika konsumentów należy w szczególności (art. 42 ust. 1 ustawy o okik):
- zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów,
- występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów,
- współdziałanie z właściwymi miejscowo delegaturami UOKiK oraz organizacjami konsumenckimi.

Rzecznik konsumentów może w szczególności wytaczać powództwa na rzecz konsumentów oraz wstępować, za ich zgodą, do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumentów (art. 42 ust. 2 ustawy o okik).

Rzecznik konsumentów w sprawach o wykroczenie na szkodę konsumentów jest oskarżycielem publicznym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia[56] (art. 42 ust. 3 ustawy o okik).

Zadaniem samorządu terytorialnego w zakresie ochrony praw konsumentów jest także prowadzenie edukacji konsumenckiej (art. 38 ustawy o okik).

Komisja Nadzoru Finansowego

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym[57] KNF jest organem właściwym w sprawach nadzoru nad tym rynkiem. Celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest między innymi zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku (art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym). Do zadań KNF należy w szczególności (art. 4 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym):
- podejmowanie działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego,
- podejmowanie działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego,
- stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygania sporów między uczestnikami rynku finansowego, w szczególności sporów wynikających ze stosunków umownych między podmiotami podlegającymi nadzorowi Komisji a odbiorcami usług świadczonych przez te podmioty.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym KNF wykonuje zadania przy pomocy Urzędu KNF. Nadzór nad rynkiem finansowym sprawowany jest w oparciu o przepisy ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz przepisy ustaw regulujących funkcjonowanie poszczególnych sektorów rynku finansowego[58]. W ramach zadań związanych z ochroną interesów

[56] Dz.U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.

[57] Dz.U. z 2012 r., poz. 1149 ze zm.

[58] Nadzór bankowy nad działalnością banków, oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych, oddziałów i przedstawicielstw instytucji kredytowych sprawowany jest na podstawie art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2012 r., poz. 1376 ze zm.).
Nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi i Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową sprawowany jest od 27 października 2012 r. na podstawie art. 60 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1450 ze zm.).
Nadzór ubezpieczeniowy nad wykonywaniem działalności ubezpieczeniowej przez krajowy zakład ubezpieczeń lub zagraniczny zakład ubezpieczeń mający siedzibę w państwie niebędącym państwem członkowskim Unii Europejskiej, który uzyskał zezwolenie na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej sprawowany jest na podstawie art. 2 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz.U. z 2013 r., poz. 290 ze zm.) oraz art. 11 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. z 2013 r., poz. 950 ze zm.).
Nadzór emerytalny nad działalnością funduszy emerytalnych sprawowany jest na podstawie art. 2 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych oraz

klientów podmiotów rynku finansowego, działania UKNF polegają głównie na monitorowaniu działalności nadzorowanych podmiotów oraz rozpatrywaniu skarg klientów na te podmioty. Ustawodawca nie określił sposobu, w jaki skargi te powinny być traktowane oraz w jakich terminach powinny być podejmowane czynności wyjaśniające. Przy rozpatrywaniu skarg na podmioty nadzorowane UKNF nie stosuje przepisów działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Obowiązek rozpatrywania skarg na działalność podmiotów nadzorowanych przez KNF w zgodzie z przepisami działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności w terminach w nim zakreślonych, powstaje wówczas, gdy przedmiotem skargi jest zachowanie podmiotu państwowego (państwowej osoby prawnej). Zgodnie z art. 224 Kodeksu postępowania administracyjnego organami państwowymi w postępowaniu skargowym są również organy przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Natomiast stosowanie przepisów działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego przy rozpatrywaniu skarg indywidualnych na funkcjonowanie wszystkich podmiotów podlegających nadzorowi KNF prowadziłoby do rozszerzenia postępowania skargowego prowadzonego na podstawie działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego na zachowanie podmiotów pozostających poza sferą organów państwowych, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz organizacji i instytucji społecznych. Skargi klientów podmiotów rynku finansowego stanowią dla KNF jedno ze źródeł informacji pozwalających na zdefiniowanie zagrożeń oraz nieprawidłowości w działalności nadzorowanych podmiotów.

KNF ma również obowiązek podejmowania działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego (art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym).

Rzecznik Ubezpieczonych

Zasady działania Rzecznika Ubezpieczonych określa ustawa o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych[59]. Zgodnie z art. 20 tej ustawy, do zadań Rzecznika należy podejmowanie działań w zakresie ochrony osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych, uczestników pracowniczych programów emerytalnych, osób otrzymujących emeryturę kapitałową lub osób przez nie uposażonych, a w szczególności:

- rozpatrywanie skarg w indywidualnych sprawach kierowanych do Rzecznika,
- opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania ubezpieczeń, funduszy emerytalnych, pracowniczych programów emerytalnych oraz emerytur kapitałowych,
- występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania ubezpieczeń, funduszy emerytalnych, pracowniczych programów emerytalnych oraz emerytur kapitałowych,
- informowanie właściwych organów nadzoru i kontroli oraz Polskiej Izby Ubezpieczeń i organizacji gospodarczych powszechnych towarzystw emerytalnych o dostrzeżonych nieprawidłowościach w działaniu zakładów ubezpieczeń, funduszy emerytalnych, towarzystw emerytalnych, pracowniczych programów emerytalnych i innych instytucji rynku ubezpieczeniowego,

art. 200 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2013 r. poz. 989 ze zm.).
Nadzór nad rynkiem kapitałowym sprawowany jest na podstawie art. 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz.U. Nr 183, poz. 1537 ze zm.).
Nadzór nad instytucjami płatniczymi i biurami usług płatniczych sprawowany jest na podstawie art. 99 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. Nr 199, poz. 1175 ze zm.).

[59] Dz.U. z 2013 r. poz. 290 ze zm.

– stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygania sporów,
– inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej w dziedzinie ochrony ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych, uczestników pracowniczych programów emerytalnych, osób otrzymujących emeryturę kapitałowa, lub osób uposażonych.

Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika. Podjęcie czynności przez Rzecznika następuje z urzędu lub na wniosek osób, które wystąpiły do niego ze skargą lub prośbą o interwencję lub właściwych organów nadzoru, kontroli lub innych organów władzy publicznej (art. 26 ust. 1 ww. ustawy). Rzecznik, po zapoznaniu się ze skierowanym do niego wnioskiem, może podjąć czynność, wskazać wnioskodawcy przysługujące mu prawa i środki działania, przekazać sprawę według właściwości, nie podjąć czynności, o czym zawiadamia, uzasadniając swoje stanowisko, wnioskodawcę oraz osobę, której sprawa dotyczy (art. 26 ust. 2 ww. ustawy). Rzecznik może także wytaczać powództwo na rzecz konsumentów w sprawach dotyczących nieuczciwej praktyki rynkowej dotyczącej działalności ubezpieczeniowej, jak również za zgodą powoda wziąć udział w toczącym się już postępowaniu (art. 26 ust. 4a ww. ustawy). Po zbadaniu sprawy Rzecznik może wyjaśnić wnioskodawcy, że nie stwierdził naruszenia praw ani interesów osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych, uczestników pracowniczych programów emerytalnych, osób otrzymujących emeryturę kapitałową lub osób przez nie uposażonych, zwrócić się do podmiotu, w którego działalności stwierdził naruszenie prawa lub interesów tych osób, o ponowne rozpatrzenie sprawy lub zwrócić się o zbadanie sprawy do właściwych organów, w szczególności do KNF, prokuratury bądź organów kontroli państwowej, zawodowej lub społecznej (art. 26 ust. 6 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 27 ww. ustawy zakłady ubezpieczeń mają obowiązek przekazywać Rzecznikowi wzory umów ubezpieczenia i wniosków o ubezpieczenie, teksty ogólnych warunków ubezpieczenia oraz inne dokumenty i formularze stosowane przez zakład ubezpieczeń przy zawieraniu umowy ubezpieczenia, w terminie 14 dni od dnia wprowadzenia ich do obrotu oraz na żądanie Rzecznika – taryfy składek ubezpieczeniowych. Rzecznik Ubezpieczonych lub upoważniony przez niego pracownik Biura Rzecznika może wystąpić do zakładów ubezpieczeń o udostępnienie tych dokumentów (art. 26 ust. 4 pkt 1 lit. b ww. ustawy). Rzecznik Ubezpieczonych może również zwrócić się do KNF o zbadanie prawidłowości postępowania ubezpieczycieli oraz o podjęcie przez KNF działań mających na celu prawidłowe i terminowe realizowanie obowiązków wynikających z art. 27 ww. ustawy (art. 26 ust. 6 pkt 3 ww. ustawy). Podmiot, który otrzymał wniosek Rzecznika Ubezpieczonych w sprawach objętych zakresem jego działania, jest obowiązany niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku, poinformować Rzecznika Ubezpieczonych o podjętych działaniach lub zajętym stanowisku (art. 29 ust. 1 ww. ustawy).

Minister Finansów

Na podstawie § 1 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów[60], Minister Finansów kieruje działem administracji rządowej instytucje finansowe. Dział ten obejmuje sprawy funkcjonowania rynku finansowego, w tym sprawy banków, zakładów ubezpieczeń, funduszy inwestycyjnych i innych

[60] Dz.U. Nr 248, poz. 1481.

instytucji wykonujących działalność na tym rynku (art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[61]). Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje oraz do przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. Minister w zakresie działu, którym kieruje, wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które mu podlegają lub są przez niego nadzorowane. Zasady opracowywania, uzgadniania i wnoszenia projektów dokumentów rządowych do dnia 31 grudnia 2013 r. określała uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów[62].

W celu zapewnienia efektywnej współpracy w zakresie wspierania i utrzymywania stabilności krajowego systemu finansowego poprzez wymianę informacji, opinii i ocen sytuacji w systemie finansowym w kraju i za granicą oraz koordynacji działań w tym zakresie, powołany został Komitet Stabilności Finansowej. Zasady działania Komitetu reguluje ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej[63]. Członkami Komitetu są Minister Finansów, Prezes NBP, Przewodniczący KNF, a od 4 października 2013 r. również Prezes Zarządu BFG (art. 4 ust. 1 ww. ustawy). Posiedzenia Komitetu odbywają się co najmniej raz na sześć miesięcy. Obsługę i przygotowanie posiedzeń zapewnia Ministerstwo Finansów (art. 6 ust. 1 i 4 ww. ustawy).

2. Wybrane zagadnienia prawne związane z przedmiotem kontroli

Wzory umów

Ustalony przez jedną ze stron wzorzec umowy w szczególności ogólne warunki umów, wzór umowy, regulamin, wiąże drugą stronę, jeżeli został jej doręczony przed zawarciem umowy (art. 384 §1 Kodeksu cywilnego). W razie sprzeczności treści umowy z wzorem umowy strony są związane umową. Wzorzec umowy powinien być sformułowany jednoznacznie i w sposób zrozumiały (art. 385 Kodeksu cywilnego). Postanowienia umowy zawieranej z konsumentem nie uzgodnione indywidualnie nie wiążą go, jeżeli kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy (niedozwolone postanowienia umowne). Nie dotyczy to postanowień określających główne świadczenia stron, w tym cenę lub wynagrodzenie, jeżeli zostały sformułowane w sposób jednoznaczny. Nie uzgodnione indywidualnie są te postanowienia umowy, na których treść konsument nie miał rzeczywistego wpływu. W szczególności odnosi się to do postanowień umowy przejętych z wzorca umowy zaproponowanego konsumentowi przez kontrahenta (art. 385^1 § 1 i 3 Kodeksu cywilnego). W razie wątpliwości uważa się, że niedozwolonymi postanowieniami umownymi są te, które w szczególności (art. 385^3 Kodeksu cywilnego):

- wyłączają lub ograniczają odpowiedzialność względem konsumenta za szkody na osobie,
- wyłączają lub istotnie ograniczają odpowiedzialność względem konsumenta za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania,
- przewidują postanowienia, z którymi konsument nie miał możliwości się zapoznać przed zawarciem umowy,

[61] Dz.U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.

[62] M.P. Nr 13, poz. 221 ze zm. Uchwała uchylona z dniem 1 stycznia 2014 r. przez uchwałę Nr 190 Rady Ministrów z dnia 20 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 r. poz. 979).

[63] Dz.U. Nr 209, poz. 1317 ze zm.

– zezwalają kontrahentowi konsumenta na przeniesienie praw i przekazanie obowiązków wynikających z umowy bez zgody konsumenta,
– wyłączają obowiązek zwrotu konsumentowi uiszczonej zapłaty za świadczenie niespełnione w całości lub części, jeżeli konsument zrezygnuje z zawarcia umowy lub jej wykonania,
– pozbawiają wyłącznie konsumenta uprawnienia do rozwiązania umowy, odstąpienia od niej lub jej wypowiedzenia.

Ogólne warunki ubezpieczenia oraz umowa ubezpieczenia powinny być formułowane jednoznacznie i w sposób zrozumiały. Postanowienia sformułowane niejednoznacznie interpretuje się na korzyść ubezpieczającego, ubezpieczonego, uposażonego lub uprawnionego z umowy ubezpieczenia (art. 12 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej[64]).

Sądownictwo polubowne

Sądy polubowne działają przy Rzeczniku Ubezpieczonych i KNF. Zostały one utworzone w celu ułatwienia rozstrzygania w drodze polubownej sporów powstałych pomiędzy klientami podmiotów rynku finansowego a tymi podmiotami. Warunkiem podjęcia postępowania przed sądem polubownym jest wyrażenie zgody przez obie strony na przystąpienie do postępowania.

Działalność sądów polubownych przewiduje dwa tryby rozstrzygania sporów:
– postępowanie polubowne/arbitrażowe zakończone wyrokiem lub ugodą przed sądem,
– postępowanie mediacyjne, kończące się ugodą w przypadku dojścia stron do porozumienia.

Parabanki

Polskie prawo nie definiuje pojęcia parabanku. Pojęciem tym określany jest podmiot, niebędący bankiem ani instytucją uprawnioną na podstawie odrębnych przepisów do przyjmowania depozytów i udzielania kredytów, wykonujący czynności podobne do czynności bankowych i niepodlegający nadzorowi finansowemu sprawowanemu przez KNF.

Podmioty parabankowe, tj. pozabankowe podmioty pożyczkowe prowadzą swoją działalność w szczególności w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego oraz ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim[65]. Podmioty te nie są objęte obowiązkiem uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności i obowiązkiem dokonania wpisu do właściwego rejestru działalności regulowanej. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 sierpnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG[66] oraz ustawa o kredycie konsumenckim, definiują pojęcie kredytodawcy jako każdą osobę fizyczną lub prawną, która udziela kredytu lub daje przyrzeczenie udzielenia kredytu w ramach wykonywanej przez siebie działalności handlowej, gospodarczej lub zawodowej. W konsekwencji działalność pożyczkową, o ile jest wykonywana w oparciu o własne środki podmiotu, a nie w oparciu o środki przyjmowane pod tytułem zwrotnym, może wykonywać praktycznie każdy podmiot. Pozabankowe podmioty pożyczkowe mogą w sposób bardziej elastyczny kształtować swoją ofertę, ponieważ nie podlegają restrykcyjnym wymogom, w szczególności ostrożnościowym, jakie zostały nałożone na banki. Mogą ją kierować do osób mniej zamożnych, które nie przeszłyby pozytywnie procesu weryfikacji zdolności kredytowej w bankach. Ukierunkowanie oferty na osoby z tzw. grupy podwyższonego ryzyka powoduje, że usługi oferowane przez parabanki są droższe niż alternatywne usługi w sektorze bankowym.

64 Dz.U. z 2013 r. poz. 950 ze zm.
65 Dz.U. Nr 126, poz. 715 ze zm.
66 Dz.U. L 133 z 22.05.2008, s. 66 ze zm.

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

Źródła prawa polskiego

1. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz.U. z 2012 r. poz. 1225).
3. Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 141, poz. 1176 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2012 r. poz. 1149 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2012 r. poz. 1376 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1450 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz.U. z 2013 r. poz. 290 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. z 2013 r. poz. 950 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2013 r. poz. 989 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz.U. Nr 183, poz. 1537 ze zm.)
11. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. Nr 199, poz. 1175 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267).
13. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r. poz. 121).
14. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 101).
15. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2013 r. poz. 395 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.).
17. Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz.U. Nr 126, poz. 715 ze zm.).
18. Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2013 r. poz. 1422).
19. Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2013 r. poz. 743 ze zm.).
20. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej (Dz.U. Nr 209, poz. 1317 ze zm.).
21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2000 r. w sprawie wzoru rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone (Dz.U. Nr 62, poz. 723).
22. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. Nr 248, poz. 1481).

Źródła prawa europejskiego

1. Dyrektywa Rady 85/577/EWG z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa (Dz.U. L 372 z 31.12.1985, s. 31).
2. Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz.U. L 95 z 21.04.1993, s. 29 ze zm.).
3. Dyrektywa 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość (Dz.U. L 144 z 04.06.1997, s.19 ze zm.).
4. Dyrektywa 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji (Dz.U. L 171 z 07.07.1999, s. 12 ze zm.).
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG (Dz.U. L 133 z 22.5.2008, s. 66 ze zm.).
6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 64).
7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (DZ.U. L 165 z 18.06.2013, s. 63).
8. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (Dz.U. L 165 z 18.06.2013, s 1).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Sprawiedliwości
6. Minister Finansów
7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
8. Rzecznik Praw Obywatelskich
9. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
12. Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego