

HANNA MARDO

<https://doi.org/10.33995/wu2020.4.1>

Kto stanie po stronie konsumenta? Aktualne problemy ochrony praw klientów na polskim i amerykańskim rynku finansowym

W roku 2020 zarówno amerykańskie Consumer Financial Protection Bureau (CFPB), jak i polski Rzecznik Finansowy zmierzyły się z możliwością likwidacji.

Ze względu na rozbieżności w orzecznictwie sądów federalnych niższego szczebla, dotyczące zgodności struktury CFPB z zasadą podziału władzy wynikającej z art. 2 Konstytucji, kwestię tę rozstrzygnął w Stanach Zjednoczonych Sąd Najwyższy. Orzeczenie to powinno wyeliminować wątpliwości podnoszone od wielu lat przez podmioty powiązane z rynkiem finansowym i dążące do zniwelowania działań mających na celu wzmocnienie pozycji konsumentów w relacji z takimi podmiotami.

Z kolei polscy klienci podmiotów rynku finansowego mogą utracić możliwość uzyskania pomocy przez niezależny i wyspecjalizowany podmiot – Rzecznika Finansowego. Jego kompetencje mają zostać przejęte przez Prezesa UOKiK, zajmującego się przede wszystkim ochroną konkurencji, a także ochroną zbiorowych interesów konsumentów. Mimo sprzeciwu naukowców, ekspertów i różnorodnych organizacji oraz mimo szeregu poważnych zastrzeżeń zarówno co do istoty zmiany systemu ochrony konsumenta, jak i co do konkretnych rozwiązań lub przeoczeń ze strony projektodawcy, projekt ustawy znoszącej urząd Rzecznika Finansowego został zaakceptowany przez Radę Ministrów.

Słowa kluczowe: Consumer Financial Protection Bureau, ochrona konsumenta, Rzecznik Finansowy, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Wstęp

Rok 2020 nie będzie prawdopodobnie ciepło wspomniany przez klientów podmiotów rynku finansowego. Problemy gospodarcze związane z restrykcjami wprowadzonymi przez władze wykonawcze i zmniejszoną konsumpcją wielu dóbr i usług, a także związany z tym spadek liczby

osób pracujących¹, wpłynęły na możliwości regulowania zobowiązań wobec podmiotów rynku finansowego przez ich klientów. Na rynku polskim problematyczne okazały się dla klientów m.in. kwestie spłaty kredytów (w tym udzielenie wakacji kredytowych i ustalenie salda kredytów indeksowanych kursem CHF lub w nim denominowanych), ubezpieczenia zwrotu kosztów rezygnacji z wyjazdu turystycznego oraz brak możliwości dalszego uiszczania składek ubezpieczeniowych². Istotnym zagadnieniem okazała się także wzmożona działalność przestępców wykorzystujących zwiększenie zainteresowania zakupami internetowymi³.

W takiej sytuacji szczególnie istotna jest spójna i stabilna działalność podmiotów wchodzących w skład systemu ochrony praw klientów, w tym konsumentów, na rynku finansowym. Tymczasem zarówno amerykańskie Consumer Financial Protection Bureau (dalej: CFPB), jak i polski Rzecznik Finansowy w ostatnich miesiącach musiały mierzyć się z możliwością likwidacji. Celem rozważań jest szczegółowe przedstawienie okoliczności dotyczących potencjalnych zmian w zakresie ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego oraz zagrożeń dla tej ochrony, wynikających z ulegania presji politycznej lub biznesowej oraz akceptowania zmian prawnych sprzecznych z aktami wyższego rzędu lub aksjologią prawa konsumenckiego i finansowego.

1. Ochrona konsumenta na amerykańskim rynku usług finansowych

1.1. Opozycja wobec powstania CFPB

CFPB stanowi jedną z wielu agencji federalnych wspierających wykonywanie władzy wykonawczej. Powstało bezpośrednio po kryzysie finansowym, który miał miejsce w latach 2007–2009⁴. Jego zadaniem jest regulacja oferowania i zapewniania konsumentom produktów i usług finansowych w zakresie prawa federalnego⁵. Ustawodawca amerykański zapewnił CFPB kompetencje do pro-

1. W Polsce liczba osób pracujących w II kwartale 2020 r. zmniejszyła się o 3%, podczas gdy w analogicznym okresie 2019 r. zwiększyła się o 2%. Zob. GUS, *Wpływ epidemii COVID-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce w II kwartale 2020 r.*, 10 września 2020 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace/wplyw-epidemii-covid-19-na-wybrane-elementy-ryнку-pracy-w-polsce-w-drugim-kwartale-2020-roku,4,2.html> [dostęp: 7.10.2020]. W Stanach Zjednoczonych w okresie od lutego do września 2020 r. stopa zatrudnienia (z wyłączeniem rolnictwa) zmniejszyła się o 7 punktów procentowych. Zob. U. S. Bureau of Labor Statistics, *Impact of the coronavirus (COVID-19) pandemic on The Employment Situation for September 2020*, wrzesień 2020 r., <https://www.bls.gov/covid19/employment-situation-covid19-faq-september-2020.htm> [dostęp: 7.10.2020].
2. Zob. Rzecznik Finansowy, *Najczęstsze pytania i odpowiedzi dotyczące sektora bankowo-kapitałowego*, <https://rf.gov.pl/fundusz-edukacji-finansowej/twoje-finanse-w-czasie-covid-19/najczestsze-pytania-i-odpowiedzi-dotyczace-sektora-bankowo-kapitalowego/> oraz *Najczęstsze pytania i odpowiedzi dotyczące sektora ubezpieczeniowego*, <https://rf.gov.pl/fundusz-edukacji-finansowej/twoje-finanse-w-czasie-covid-19/najczestsze-pytania-i-odpowiedzi-dotyczace-sektora-ubezpieczeniowego/> [dostęp: 7.10.2020].
3. W szczególności *smishing*. Atak często polega na podszywaniu się pod przedsiębiorcę zajmującego się usługami kurierskimi i przesłaniu do ofiary wiadomości SMS z informacją o konieczności dopłaty do ceny oczekiwanej przesyłki, np. ze względu na konieczność dezynfekcji przesyłki i jednostronnie do strony internetowej łudząco podobnej do strony banku, na której ofiara podaje dane do logowania. Zob. Rzecznik Finansowy, *Coraz więcej skarg dotyczących nieautoryzowanych transakcji*, 24 czerwca 2020 r., <https://rf.gov.pl/2020/06/24/coraz-wiecej-skarg-dotyczacych-nieautoryzowanych-transakcji/> [dostęp: 7.10.2020].
4. Na mocy Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act z dnia 21 lipca 2010 r., Pub.L. 111–203, 124 Stat. 1376–2223 [dalej: Dodd-Frank].
5. Dodd-Frank, sekcja 1011(a).

wadzenia dochodzenia, sporządzania wezwań (*subpoenas*), żądania wyjaśnień (*civil investigative demands*), inicjowania postępowania administracyjnego oraz wszczynania postępowania cywilnego, a także do nakładania kar cywilnych, w tym kar pieniężnych (*civil monetary penalty*)⁶ w wysokości do 1 000 000 \$ za każdy dzień naruszenia⁷. Co więcej, zadaniem CFPB było również dostosowanie istniejących przepisów prawa federalnego do nowego standardu ochrony konsumenta na rynku finansowym⁸. Szeroki zakres kompetencji CFPB został negatywnie przyjęty przez amerykańskie podmioty rynku finansowego jako ograniczający wzrost gospodarczy⁹.

Kontrowersjom związanym z utworzeniem CFPB¹⁰ towarzyszyły problemy natury politycznej. W 2010 roku Elizabeth Warren została powołana przez Prezydenta na stanowisko Asystenta Prezydenta w celu nadzorowania tworzenia CFPB. Powołanie Asystenta Prezydenta zamiast Dyrektora CFPB pozwoliło uniknąć sporu politycznego w Senacie, który musiałby wyrazić zgodę na powołanie dyrektora agencji federalnej. Nie sposób było jednak uniknąć wątpliwości co do uznania takiego posunięcia za zgodne z art. 2 § 2 ust. 2 Konstytucji, według którego mianowanie funkcjonariusza na urząd utworzony ustawą wymaga „rady i zgody Senatu”¹¹.

6. Takie kary mogą być nakładane przez agencje federalne, o ile wchodzi to w zakres ich kompetencji, na nadzorowane podmioty, które dokonały naruszenia określonych przepisów prawa. Dla CFPB aktualne informacje o przepisach, za których naruszenie grozi kara pieniężna, oraz maksymalna wysokość tych kar zostały opublikowane 14 stycznia 2020 r.: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/01/14/2020-00364/civil-penalty-inflation-adjustments> [dostęp: 15.12.2020]. Dochody z kar pieniężnych CFPB przekazuje na rzecz *Civil Penalty Fund*. Z funduszu tego finansowane są rekompensaty dla konsumentów, których prawa zostały lub zostaną naruszone.
7. Dodd-Frank, podtytuł E: *Enforcement Powers*.
8. Dodd-Frank, sekcja 1042(c).
9. Krytyka była przewidywalna ze względu na wzmocnienie ochrony konsumenta m.in. przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi stosowanymi na rynku usług finansowych. Podmioty rynku finansowego oraz przedstawiciele środowisk prawicowych wyrażali krytykę wobec działalności CFPB również później, zob. np. D. Holtz-Eakin, *The Growth Consequences of Dodd-Frank*, 6 maja 2015 r., <https://www.americanactionforum.org/research/the-growth-consequences-of-dodd-frank/> [dostęp: 11.10.2020]; American Bankers Association, *TBA Op-Ed: Dodd-Frank Has Harmed Consumers*, 17 lipca 2015 r., <https://bankingjournal.aba.com/2015/07/tba-op-ed-dodd-frank-has-harmed-consumers/> [dostęp: 11.10.2020].
10. Oprócz głosów popierających zwiększenie poziomu ochrony konsumenta przez utworzenie CFPB w literaturze już na etapie prac legislacyjnych pojawiły się opinie, że utworzenie agencji przyniesie konsumentom więcej szkody niż pożytku, zob. J. D. Wright, Todd J. Zywicki, *Three Problematic Truths About The Consumer Financial Protection Agency Act Of 2009*, „Lombard Street” 2009, nr 12, s. 9.
11. Kandydatura Warren jako osoby znanej z krytycznego stosunku do instytucji finansowych na stanowisko Dyrektora CFPB spotkała się z niezadowolaniem polityków – nie tylko Republikanów, ale też części Demokratów. W 2011 r. Prezydent ogłosił, że Dyrektorem CFPB zostanie Richard Cordray. Na tę nominację nie zgodził się Senat [por. głosowanie Senatu z dnia 8 grudnia 2011 r. nr 223, https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=112&session=1&vote=00223 [dostęp: 15.11.2020], w związku z czym Prezydent mianował Cordraya Dyrektorem CFPB z zastosowaniem instytucji *recess appointment*. Instytucja ta pozwala Prezydentowi na mianowanie urzędników z pominięciem rady i zgody Senatu poza okresem sesji Senatu. Wykorzystanie *recess appointment* do mianowania Cordraya na stanowisko Dyrektora CFPB budziło uzasadnione kontrowersje w związku z tym, że miało miejsce przed wznowieniem obrad Senatu po przerwie świąteczno-noroworczej, a także dlatego, że nie było potrzeby niezwłocznie obsadzenia tego urzędu. Wykorzystanie tej instytucji przez Prezydenta do mianowania Cordraya na stanowisko Dyrektora CFPB zostało uznane za niezgodne z prawem przez Sąd Najwyższy w 2014 r., jednak orzeczenie to nie wpłynęło na zmianę osoby pełniącej funkcję Dyrektora CFPB. Por. Sprawa *NLRB v. Noel Canning*, 573 U.S. 513 [2014]. Przed wydaniem wyroku Senat zgodził się na mianowanie Cordraya na stanowisko Dyrektora CFPB w głosowaniu z dnia 16 czerwca 2013 r., nr 173, https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=113&session=1&vote=00173 [dostęp: 15.11.2020].

1.2. *Seila Law LLC vs. CFPB*: podważenie zgodności struktury organu z Konstytucją Stanów Zjednoczonych¹²

Zgodność struktury CFPB z Konstytucją była wielokrotnie kwestionowana w postępowaniach sądowych wszczynanych przez podmioty powiązane z rynkiem finansowym. Orzecznictwo sądów federalnych niższego szczebla w kwestii zarządzania CFPB jednoosobowo przez dyrektora, który może zostać odwołany przez Prezydenta tylko w określonych ustawą przypadkach¹³, było rozbieżne¹⁴. Przyjęcie do rozpoznania wniosku w omawianej sprawie przez Sąd Najwyższy powinno było usunąć tę rozbieżność. Wyrok Sądu Najwyższego z 29 czerwca 2020 roku¹⁵ zakończył wieloletni spór dotyczący zgodności struktury CFPB z art. 2 Konstytucji.

Powodem w omawianej sprawie była spółka Seila Law LLC z siedzibą w Kalifornii, która oferuje usługi w zakresie zwolnienia z długów. W 2017 roku CFPB zażądało od powoda przekazania informacji i dokumentów w celu ustalenia, czy powód dokonywał bezprawnych czynów lub praktyk w zakresie reklamowania, marketingu lub sprzedaży usług związanych ze zwolnieniem z długu. Powód odmówił spełnienia żądania CFPB, argumentując odmowę niekonstytucyjnością struktury CFPB w postaci naruszenia zasad podziału władzy. Spór trafił przed Sąd Dystryktowy USA dla Centralnego Dystryktu Kalifornii, który potwierdził zgodność struktury CFPB z Konstytucją i nakazał powodowi spełnienie żądań CFPB¹⁶. Wyrok ten został potwierdzony przez Sąd Apelacyjny USA dla Dziewiątego Okręgu¹⁷.

Sąd Najwyższy w dniu 18 października 2019 roku uznał żądanie powódki o rozpoznanie sprawy, rozszerzając granice rozpoznania – w przypadku uznania niezgodności z Konstytucją struktury CFPB – o kwestię możliwości wyłączenia z Dodd-Frank przepisów dotyczących przyczyn odwołania dyrektora CFPB.

Sąd Najwyższy, przedstawiając opinię do wyroku w omawianej sprawie, podkreślił, że zgodnie z Konstytucją władza wykonawcza należy do Prezydenta. Prezydent jednak nie może efektywnie wykonywać tej władzy, nie delegując jej częściowo na podległych sobie urzędników. Zgodnie z literaturą i orzecznictwem władza wykonawcza Prezydenta zawiera w sobie m.in. możliwość odwoływania ze stanowisk urzędników, którzy zostali na te stanowiska mianowani przez Prezydenta. Sprawowanie władzy wykonawczej powierzonej urzędnikowi przez Prezydenta musi mieć na uwadze wolę Prezydenta, a nie urzędnika, na którego delegowano część uprawnień związanych ze sprawowaniem władzy. Tym samym możliwość odwołania urzędnika przez Prezydenta nie powinna być ograniczona koniecznością spełnienia jakichkolwiek przesłanek ustawowych. Wystarczające

12. Opis stanu faktycznego na podstawie wyroku Sądu Najwyższego w omawianej sprawie, https://www.supremecourt.gov/opinions/19pdf/19-7_new_bq7d.pdf [dostęp: 15.11.2020].

13. Tj. nieskuteczność (*inefficiency*), rozumiana zdaniem autorki niniejszego artykułu jako niemożność właściwego wykonywania obowiązków, zaniedbanie obowiązku (*neglect of duty*) i nadużycie uprawnień (*malfeasance in office*).

14. Por. *Morgan Drexen vs. CFPB*, nr 13–01112 (D. D.C., 2013); *State National Bank of Big Spring vs. Lew*, nr 13–5247 (D. C. Cir., 2015); *PHH Corporation v. CFPB*, nr 15–1177 (D. C. Cir., 2017); *CFPB v. RD Legal Funding*, nr 17-cv-890 (S. D.N. Y., 2018).

15. 591 U. S. __ (2020).

16. Wyrok nr 17-cv-01081 (C. D. Cal., 2017).

17. Wyrok nr 923 F.3d 680 (9th Cir, 2019).

jest uznanie przez Prezydenta, że urzędnik nie sprawuje powierzonej mu władzy w sposób zgodny z wolą Prezydenta. Takie pojęcie istoty delegacji uprawnień Prezydenta pozostaje niezmiennie od początków istnienia Stanów Zjednoczonych¹⁸. Sąd Najwyższy w dotychczasowym orzecznictwie dostrzegł wyjątki od tej zasady w uzasadnionych przypadkach¹⁹. W ocenie Sądu żaden z wyjątków nie miał miejsca w przypadku Dyrektora CFPB, nie zaistniały też przesłanki do ustanowienia jakiegokolwiek nowego wyjątku. Mając to na uwadze, Sąd uznał, że brak możliwości odwołania Dyrektora CFPB przez Prezydenta bez spełnienia jednej z ustawowych przesłanek jest niezgodny z zasadą podziału władzy wyrażoną w § 2 Konstytucji.

Sąd Najwyższy uznał jednak, że przepisy Dodd-Frank dotyczące struktury i działania CFPB mogą funkcjonować w obrocie prawnym z pominięciem przepisów, które należy uznać za naruszające Konstytucję. Sąd stwierdził, że co prawda zamiarem ustawodawcy było utworzenie organu o wysokim poziomie niezależności od Prezydenta, jednak – zdaniem Sądu – bliższe woli ustawodawcy jest zmniejszenie poziomu tej niezależności niż usunięcie CFPB ze struktury administracji publicznej. Sąd wziął pod uwagę również fakt, że usunięcie CFPB z obrotu prawnego oznaczałoby konieczność odbudowania uprzednio istniejącego systemu agencji, które zajmowały się ochroną konsumenta na rynku finansowym przed wejściem w życie Dodd-Frank. Agencje te nie miałyby możliwości, aby przejąć całość spraw, którymi zajmuje się CFPB. Sąd Najwyższy sugerował się podczas wydawania wyroku wykładnią historyczną, uwzględniającą wolę ustawodawcy polegającą na zapewnieniu konsumentom – klientom podmiotów rynku finansowego – kompleksowej pomocy w sporach z tymi podmiotami, świadczonej przez jeden urząd: agencję federalną o szerokich kompetencjach. Decyzja o utrzymaniu istnienia CFPB, mimo uznania niezgodności z Konstytucją jego struktury, ale z zaleceniem zaprzestania stosowania przepisów niezgodnych z Konstytucją, prawdopodobnie będzie miała istotne znaczenie w przypadku późniejszych podobnych spraw dotyczących podmiotów, którym ustawodawca spróbował lub będzie próbował zapewnić wysoki poziom niezależności od Prezydenta.

Do omawianego wyroku zgłoszono zdania odrębne. Wyrok został przegłosowany niewielką większością głosów (5:4). Na mocy wyroku uchylono orzeczenie sądu niższej instancji i przekazano do ponownego rozpoznania z uwzględnieniem ustaleń Sądu Najwyższego zawartych w wyroku.

18. Sąd Najwyższy powołał się m.in. na korespondencję Ojców założycieli – Jamesa Madisona i Thomasa Jeffersona z 1789 r. – oraz na ustalenia pierwszego Kongresu z 1789 r. i na szereg własnych orzeczeń.

19. Zgodnie z wyrokiem w sprawie *Humphrey's Executor*, 295 U. S. 602 (1935) Kongres może narzucić na Prezydenta ograniczenia w postaci przesłanek odwołania urzędnika w przypadkach uzasadnionych charakterem stanowiska, tj. jeżeli urząd ma charakter quasi-prawodawczy lub quasi-sądowniczy, a nie wykonawczy. Z kolei zgodnie z wyrokami w sprawach *US v. Perkins*, 163 U. S. 625 (1898) oraz *Morrison v. Olson*, 487 U. S. 654 (1988) takie ograniczenia mogą mieć miejsce, jeśli nie zaburza to równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą lub jeśli ograniczenia dotyczą urzędnika niższego szczebla, którego zakres sprawowanej władzy był niewielki.

2. Ochrona konsumenta na polskim rynku usług finansowych

2.1. Dotychczasowa działalność Rzecznika Finansowego

Rzecznik Finansowy funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 roku o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym²⁰. Do zadań Rzecznika należy podejmowanie działań w zakresie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego, których interesy reprezentuje²¹. Przy Rzeczniku prowadzone są też pozasądowe postępowania w sprawie rozwiązywania sporów między klientami podmiotów rynku finansowego a tymi podmiotami²². Postępowania te są obligatoryjne dla tych podmiotów²³. Do 2015 roku ochroną indywidualnych interesów klientów podmiotów rynku ubezpieczeniowego zajmował się Rzecznik Ubezpieczonych. Włączenie do systemu prawnego instytucji Rzecznika Finansowego pozwoliło na rozszerzenie tej ochrony na klientów innych podmiotów rynku finansowego.

Rzecznik Finansowy jest jednym z podmiotów składających się na obecny system ochrony indywidualnych interesów ochrony konsumentów, który w szczególności w ostatnich latach został rozbudowany o wyspecjalizowane podmioty udzielające konsumentom pomocy w sporach z przedsiębiorcami działającymi w określonych branżach²⁴.

Powołanie Rzecznika Finansowego przyczyniło się do usunięcia istotnej luki w systemie ochrony konsumentów. Wynikała ona z braku wyspecjalizowanego podmiotu oferującego pomoc w indywidualnych sporach z podmiotami rynku finansowego²⁵. Wzrost liczby wniosków o rozpatrzenie sprawy na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Finansowym²⁶ wskazuje na coraz większe zainteresowanie klientów podmiotów rynku finansowego uzyskaniem pomocy ze strony Rzecznika Finansowego. W pierwszych latach działalności Rzecznik Finansowy raczej niechętnie

20. T.j. Dz. U. 2019, poz. 2279, dalej: ustawa o Rzeczniku Finansowym.

21. Art. 17 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Finansowym.

22. Art. 17 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Finansowym.

23. Art. 37 ustawy o Rzeczniku Finansowym.

24. Por. Rzecznik Praw Pasażerów przy Prezesie ULC, Rzecznik Praw Pasażera Kolei, częściowo Rzecznik Praw Pacjenta. Oprócz tego, jeżeli naruszenie interesów godzi w prawa lub wolności konstytucyjne, pomocy konsumentom udziela również Rzecznik Praw Obywatelskich. Konsumentom korzystają też z pomocy miejskich (powiatowych) rzeczników konsumenta.

25. NIK, *Kredyty frankowe: Państwo pozwoliło bankom na zbyt wiele*, 16 sierpnia 2018 r., <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/kredyty-frankowe-panstwo-pozwolilo-bankom-na-zbyt-wiele.html> [dostęp: 15.11.2020]. Wydaje się, że ta opinia w szczególności dotyczy rynku usług bankowych (analiza NIK dotyczyła kontroli egzekwowania praw kredytobiorców przez instytucje odpowiedzialne za ochronę konsumentów). Również działalność Rzecznika Finansowego w zakresie rynku ubezpieczeniowego została pozytywnie oceniona przez NIK w raporcie *Ochrona konsumentów na rynku ubezpieczeniowym* z dnia 23 lipca 2019 r., s. 33–35, 51–55, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21513,vp,24159.pdf> [dostęp: 15.11.2020].

26. Liczba wniosków łącznie: 16 744 (2016 r.), 18 757 (2017 r.), 18 978 (2018 r.) i 18 341 (2019 r.), źródło: Sprawozdania Rzecznika Finansowego za lata 2016–2019, <https://rf.gov.pl/o-nas/sprawozdania/> [dostęp: 15.11.2020]. Rzecznik Finansowy przedstawił informacje o wzroście liczby wniosków o rozpatrzenie sprawy w okresie od dnia 1 września 2019 r. do dnia 31 sierpnia 2020 r., w porównaniu z analogicznym okresem od 1 września 2018 r. do 31 sierpnia 2019 r., o ok. 80%, a wzrost liczby porad prawnych – o ponad 120%, Rzecznik Finansowy, pismo z dnia 24 września 2020 r. nr RF/146/2020, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/1233840/3/12719793/12719796/dokument468801.pdf>, s. 4 [dostęp: 15.11.2020].

korzystał z uprawnienia do wszczynania postępowania cywilnego na podstawie art. 26 ustawy o Rzeczniku Finansowym. Natomiast w 2020 roku Rzecznik Finansowy wszczął postępowania cywilne w ponad 20 sprawach dotyczących interesów klientów, dążąc do ukształtowania się prokonsumenckiej linii orzeczniczej i zmiany postawy podmiotów rynku finansowego²⁷. Co więcej, Rzecznik Finansowy w ostatnich latach zintensyfikował korzystanie z narzędzia dyscyplinującego podmioty rynku finansowego, które uchylają się od spełniania obowiązków przewidzianych przepisami ustawy o Rzeczniku Finansowym, tj. z możliwości nakładania kar pieniężnych na podstawie art. 32 tej ustawy²⁸.

Istotny wpływ na wzrost poziomu ochrony konsumentów miało wielokrotne zwracanie się Rzecznika Finansowego do Pierwszego Prezesa SN z wnioskiem o usunięcie rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych lub SN, co skutkowało podjęciem przez SN 20 rozstrzygnięć wzmacniających pozycję klienta na rynku finansowym²⁹. Rzecznik Finansowy przedstawia też liczne istotne poglądy w sprawach klientów podmiotów rynku finansowego. Istotny pogląd co prawda nie wiąże sądu, przed którym toczy się postępowanie, jednak stanowi szczegółową opinię prawną przedstawioną przez wyspecjalizowany podmiot i jako taki może wpłynąć na wynik postępowania.

2.2. Propozycja zmiany systemu ochrony konsumenta na rynku usług finansowych z 2020 roku

Ministerstwo Finansów przedstawiło projekt (z dnia 17 września 2020 roku) ustawy o rozpatrywaniu reklamacji i sporów klientów podmiotów rynku finansowego oraz o Funduszu Edukacji Finansowej (dalej: projekt)³⁰. W uzasadnieniu projektu wskazano, że celem zmiany jest zwiększenie skuteczności i efektywności systemu ochrony konsumenta na rynku finansowym oraz ułatwienie prowadzenia spójnej i skutecznej kampanii informacyjnej. Rzecznik Finansowy w oświadczeniu z dnia 6 sierpnia 2020 roku stwierdził, że o planach likwidacji urzędu dowiedział się z mediów³¹, co oznacza, że założenia ustawy nie były z nim konsultowane.

Uzasadnienie projektu w znacznej mierze skupia się na wynikach raportu NIK z dnia 8 kwietnia 2013 roku, zgodnie z którymi konsumenci często zgłaszali się z prośbą o wsparcie w sprawach indywidualnych do organów działających w interesie publicznym, takich jak UOKiK lub KNF³². Projektodawca zdaje się zapominać, że w okresie, którego dotyczył raport, nie istniał jeszcze urząd Rzecznika Finansowego, a konsumenci pozbawieni byli możliwości zwrócenia się o pomoc w indywidualnym sporze z podmiotem rynku bankowo-kapitałowego do wyspecjalizowanego podmiotu. Powstanie urzędu Rzecznika Finansowego można uznać wręcz za spełnienie części postulatów

27. *Ibidem*, s. 5.

28. Szerokim echem w branży finansowej odbiła się w szczególności wiadomość o nałożeniu kary w najwyższej przewidzianej w ustawie o Rzeczniku Finansowym wysokości, tj. 100 000 zł na Idea Bank S. A. w związku z odmową przekazania żądanych informacji, wyjaśnień i dokumentów.

29. Rzecznik Finansowy, *op. cit.*, s. 5.

30. Projekt wraz z uzasadnieniem oraz przebieg prac legislacyjnych dostępne są na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12338403/katalog/12719793#12719793> [dostęp: 15.11.2020].

31. Rzecznik Finansowy, *Oświadczenie Biura Rzecznika Finansowego dotyczące doniesień medialnych o likwidacji BRF*, 6 sierpnia 2020 r., <https://rf.gov.pl/2020/08/06/oswiadczenie-biura-rzecznika-finansowego-dotyczace-doniesien-medialnych-o-likwidacji-brf/> [dostęp: 15.11.2020].

32. Uzasadnienie projektu, s. 2.

NIK wynikających z ww. raportu. Projektodawca pominął późniejsze raporty NIK, które zawierały korzystną ocenę działalności Rzecznika Finansowego. Projektodawca wskazuje dychotomiczny podział systemu ochrony praw konsumentów (na podmioty chroniące odpowiednio zbiorowe i indywidualne interesy konsumentów) jako wadę tego systemu. Jak słusznie zauważył Rzecznik Praw Obywatelskich w ramach opiniowania projektu³³, połączenie kompetencji dotyczących ochrony indywidualnych i zbiorowych interesów konsumentów może doprowadzić do wyważania tych interesów przez Prezesa UOKiK (tj. ustalania, czy zaoferowanie pomocy klientowi, którego indywidualny interes został naruszony, nie stanie w sprzeczności ze zbiorowym interesem konsumentów³⁴). Klauzula interesu publicznego, zawarta w art. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów³⁵, nie pozwoliłaby w takiej sytuacji Prezesowi UOKiK zaoferować skutecznej pomocy klientowi podmiotu rynku gospodarczego³⁶. Co więcej, kumulacja uprawnień do wytaczania powództw cywilnych³⁷ i prowadzenia postępowania administracyjnego może prowadzić do powstania uzasadnionych zastrzeżeń dotyczących obiektywizmu Prezesa UOKiK jako organu administracji, a w konsekwencji – do nieważności postępowania³⁸. Utrzymanie krytykowanej przez projektodawcę dychotomii w systemie ochrony praw konsumenta pozostaje zgodne z trendem widocznym w innych państwach członkowskich UE, a w szczególności z konstrukcją tzw. nowego ładu dla konsumentów.

Kolejną problematyczną kwestią jest ryzyko powstania konfliktu interesów pomiędzy koordynatorem (działającym przy Prezesie UOKiK), jako podmiotem uprawnionym do prowadzenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, a Prezesem UOKiK, będącym organem rejestrowym dla podmiotów uprawnionych³⁹.

Za zasadne należy uznać zastrzeżenia dotyczące braku niezależności Prezesa UOKiK jako organu administracji rządowej. Rzecznik Finansowy jest natomiast jedynie powoływany przez Prezesa Rady Ministrów, po objęciu urzędu działa zaś samodzielnie i nie podlega nadzorowi ze strony władzy wykonawczej⁴⁰. Ustawa o Rzeczniku Finansowym przewiduje możliwość odwołania go jedynie z powodów określonych w tej ustawie⁴¹. Projekt przewiduje podobne rozwiązanie jedynie w odniesieniu do koordynatora uprawnionego do prowadzenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, natomiast Prezes UOKiK pozostaje pod nadzorem Prezesa Rady Ministrów i może zostać odwołany bez konieczności zaistnienia przesłanek o randze ustawowej⁴². Niezależność podmiotu realizującego zadania z zakresu ochrony klientów

33. RPO, Pismo z dnia 30 września 2020 r. nr V.071.7.2020.BA, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12338403/12719793/12719796/dokument472755.pdf>, s. 1, [dostęp: 15.11.2020].

34. Dochodzenie roszczeń wynikających z naruszenia indywidualnego interesu konsumenta może stać w sprzeczności ze zbiorowym interesem konsumentów. Zob. H. Misiak, *Pojęcie zbiorowych interesów konsumentów w dyrektywie 2009/22/WE oraz w propozycji „nowego ładu dla konsumentów”*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2018, nr 2, s. 33.

35. Dz. U. 2020, poz. 1076 z późn. zm., dalej: uokik.

36. Zob. więcej: Rzecznik Finansowy, Pismo z dnia 24 września..., s. 6–8.

37. Obecnie uprawnienie Rzecznika Finansowego na podstawie art. 26 ustawy o Rzeczniku Finansowym, art. 13 projektu.

38. Zob. więcej: Rzecznik Finansowy, Pismo z dnia 24 września..., s. 9–11.

39. *Ibidem*, s. 11–13.

40. *Ibidem*, s. 2–3.

41. Art. 15 ustawy o Rzeczniku Finansowym.

42. Art. 29 ust 1 i 4 uokik.

podmiotów rynku finansowego od administracji centralnej jest szczególnie istotna, jeżeli Skarb Państwa pozostaje właścicielem części lub całości akcji (udziałów) niektórych z tych podmiotów.

Poza podniesionymi kwestiami dotyczącymi braku przyczyn zmiany struktury ochrony praw klientów rynku finansowego oraz niekorzystnych skutków, jakie mogą nastąpić w wyniku uchwalenia projektu, należy też zwrócić uwagę na inne zastrzeżenia. Projekt już na pierwszy rzut oka wydaje się napisany w pośpiechu, bez uwzględnienia doniosłości ewentualnych zmian dla systemu ochrony praw konsumenta w Polsce oraz trudności o charakterze organizacyjnym. Niezwykle krótki termin na przedstawienie uwag do projektu (7 dni)⁴³ został słusznie skrytykowany m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich⁴⁴. Co więcej, tak krótki termin został uzasadniony przez projektodawcę faktem, że „niezbędne jest jak najszybsze procedowanie projektu z uwagi na przewidywany termin wejścia w życie ustawy”⁴⁵. Takie stwierdzenie nakazuje postawić pytanie o racjonalność działania projektodawcy. Projektodawca nie wskazał żadnego powodu, który przemawiałby za tak szybkim wprowadzeniem w życie przewidzianych zmian. Doniosłość tych zmian i związane z nimi zagrożenie interesów konsumentów przemawia za przeprowadzeniem procesu konsultacji i opiniowania w sposób umożliwiający szerokiemu kręgowi zainteresowanych podmiotów dogłębne zapoznanie się z treścią projektu oraz zastanowienie się nad możliwymi konsekwencjami wprowadzenia go w życie. Takie działanie projektodawcy wywołuje wręcz wrażenie, że uznał on konsultacje i opiniowanie za proces zbędny, stanowiący utrudnienie w szybkim uchwaleniu projektowanej ustawy.

Uwagi do projektu wniosło dziesięć podmiotów. Projekt został skrytykowany m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Finansowego, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorstw (który postulował rozszerzenie zakresu klientów podmiotów rynku finansowego, mogących korzystać z pomocy Rzecznika Finansowego, na małych i średnich przedsiębiorców niebędących osobami fizycznymi), Polską Izbę Motoryzacyjną (również postulującą zwiększenie uprawnień Rzecznika Finansowego), Krajową Izbę Radców Prawnych, Forum Prawników Finansowych, Związek Dealerów Samochodów i NSZZ Solidarność. Krytyczne uwagi do projektu przedstawili SzeF Służby Cywilnej oraz Prezes NBP. Z niewiadomych przyczyn MF odniósł się jedynie do uwag RPO i NSZZ Solidarność, przy czym oba stanowiska wydają się nad wyraz ogólnikowe i nie usuwają wątpliwości wynikających ani opinii RPO, ani uwag NSZZ Solidarność⁴⁶. Jednoznacznie negatywnie do projektu odnieśli się też liczni naukowcy i osoby związane z administracją publiczną, a także stowarzyszenia konsumentów⁴⁷.

43. MF, Pismo z dnia 18 września 2020 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12338403/12719793/12719795/dokument465121.pdf> [dostęp: 15.11.2020].

44. RPO, Pismo z dnia 30 września..., s. 2.

45. MF, *op. cit.*

46. Oba wystąpienia MF, podobnie jak uwagi do projektu, zostały opublikowane na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji pod adresem <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12338403/katalog/12719793#12719793> [dostęp: 15.11.2020].

47. NKD przy RF, pismo z dnia 4 października 2020 r., https://rf.gov.pl/wp-content/uploads/2020/10/Uwagi-DKN-list_do_Premiera_Morawieckiego.pdf [dostęp: 15.11.2020]; M. Ziemiak, *Komentarz do projektu ustawy. Przeciwko planom likwidacji Rzecznika Finansowego*, „Gazeta Ubezpieczeniowa” 2020, nr 44; Bankier.pl, *Były prezes NIK: Niepokoi mnie plan likwidacji funkcji Rzecznika Finansowego*, 2 listopada 2020 r., <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Byly-prezes-NIK-Niepokoimnieplanlikwidacji-funkcji-Rzecznika-Finansowego-7992920.html> [dostęp: 15.11.2020]; A. Rakowska-Trela, Pismo z dnia 25 września 2020 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12338403/12719787/12719790/dokument469119.pdf> [dostęp: 15.11.2020]; Stowarzyszenie Stop Bankowemu Bezprawiu, pismo z dnia 25 września 2020 r. nr SBB.IV.P.17.2002, <https://www.bankowebezprawie.pl/>

Znamienny jest fakt, że organizacje zrzeszające podmioty rynku finansowego (tj. Związek Banków Polskich i Polska Izba Ubezpieczeń), z racji charakteru swojej działalności zainteresowane silną pozycją tych podmiotów w sporze z ich klientami, nie odniosły się negatywnie do proponowanych zmian. Jeżeli wejście w życie projektu miałyby zwiększyć ochronę klientów, to właśnie ze strony tych organizacji należałoby się spodziewać silnej krytyki projektu. Co więcej, ZBP zaproponował zmniejszenie zakresu ochrony klientów podmiotów rynku finansowego przez ograniczenie jej wyłącznie do konsumentów, z pominięciem osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą i utrzymujących z podmiotami rynku finansowego relację biznesową. Propozycja ta jest oczywiście sprzeczna z trendem rozszerzania ochrony konsumentów na osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą⁴⁸ i dowodzi, że organizacje zrzeszające podmioty rynku finansowego dbają raczej o interes podmiotów zrzeszonych niż o wyrównanie pozycji klientów w sporach z tymi podmiotami.

Zasadne są zastrzeżenia dotyczące przejścia pracowników Rzecznika Finansowego do innego pracodawcy, zarówno z perspektywy poszanowania praw pracowniczych, jak i ze względu na możliwość podjęcia przez te osoby pracy na rzecz podmiotów rynku finansowego. Projektodawca założył, że pracownicy Rzecznika Finansowego będą świadczyć pracę na rzecz Prezesa UOKiK przez trzy miesiące. Jeżeli nowy pracodawca nie zdecyduje się na zaproponowanie takiemu pracownikowi nowych warunków pracy i płacy w ciągu dwóch miesięcy albo jeżeli pracownik nie przyjmie tych warunków, stosunek pracy ulegnie rozwiązaniu. Nie ma przy tym znaczenia rodzaj umowy o pracę zawartej przez pracownika z Rzecznikiem Finansowym (np. umowa o pracę na czas nieokreślony). Swoje uwagi w tym zakresie na etapie konsultacji i opiniowania przedstawiła NSZZ Solidarność.

Z problemem tym łączy się kwestia możliwości zaproponowania obecnym pracownikom Rzecznika Finansowego nawiązania stosunku pracy z podmiotami rynku finansowego. Wiedza i doświadczenie, nabyte przez ekspertów w trakcie pracy w Biurze Rzecznika Finansowego, zostałyby wykorzystane w sporach z konsumentami. Z kolei Szef Służby Cywilnej podniósł na etapie konsultacji i opiniowania istotne zastrzeżenia odnośnie do braku przepisów umożliwiających zatrudnienie pracowników Rzecznika Finansowego przez Prezesa UOKiK mimo braku statusu pracownika lub urzędnika korpusu służby cywilnej.

Z informacji opublikowanej na stronie internetowej MF⁴⁹ obywatele mogą dowiedzieć się o przyjęciu projektu przez Radę Ministrów. Jako zaletę zmian wskazano zwiększenie się efektywności w zakresie ochrony zbiorowych oraz indywidualnych interesów klientów podmiotów rynku finansowego. Zabrakło jednak wyjaśnienia, jak planowane zmiany mają zwiększyć tę efektywność. Jako pozytywne rezultaty wejścia w życie projektowanej ustawy wskazano też otrzymanie nowych kompetencji przez Prezesa UOKiK i możliwość prowadzenia postępowania z zakresu pozasądowego rozpatrywania sporów przez wyznaczonego przez Prezesa UOKiK koordynatora. W publikacji zabrakło natomiast informacji o utracie tych kompetencji przez Rzecznika Finansowego.

[wp-content/uploads/2020/09/2020_IV_P17.pdf](#) [dostęp: 15.11.2020]. Zob. również A. Makowiecki, *Rząd przyjął kontrowersyjną ustawę o likwidacji Rzecznika Finansowego*, 29 października 2020 r., <https://gu.com.pl/prawo/rzad-przyjal-kontrowersyjna-ustawe-o-likwidacji-rzecznika-finansowego/> [dostęp: 15 listopada 2020 r.].

48. Por. np. projektowane wprowadzenie art. 385⁴ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 1740.

49. MF, *Większa ochrona interesów klientów podmiotów rynku finansowego*, 28 października 2020 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/wieksza-ochrona-interesow-klientow-podmiotow-ryнку-finansowego> [dostęp: 15.11.2020].

Z opublikowanych treści nie wynika, aby projektodawca wziął pod uwagę jakiegokolwiek zastrzeżenia zgłoszone na etapie konsultacji i opiniowania.

Projekt został skierowany do Sejmu i oczekuje na pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu⁵⁰.

3. Komu (nie) zależy na wzmocnieniu poziomu ochrony konsumenta?

CFPB i Rzecznik Finansowy, chociaż działają na rynku usług finansowych, mają diametralnie różny charakter i różne kompetencje. CFPB jest agencją federalną sprawującą władzę wykonawczą w zakresie delegowanym przez Prezydenta, pozbawioną niezależności znanej Rzecznikowi Finansowemu. Zakres jej kompetencji jest zdecydowanie szerszy niż zakres uprawnień Rzecznika Finansowego. Działalność każdego z tych podmiotów wydaje się niezwykle istotna dla ochrony praw konsumentów na ich rodzimym rynku finansowym, co wiąże się z niechęcią osób, które posiadają interes w ograniczaniu zakresu lub skuteczności tej ochrony.

W przypadku CFPB niechęć ta była okazywana zarówno przez polityków (szczególnie związanych z Partią Republikańską), jak i podmioty rynku finansowego. Z doniesień medialnych wynika, że oprócz formalnego braku zgody na mianowanie Dyrektora CFPB ze strony Republikanów swobodne działanie CFPB ograniczał również lobbying ze strony środowisk bankowych i biznesowych⁵¹. Warto przypomnieć, że autorka koncepcji CFPB – Elizabeth Warren – została uznana za zbyt radykalną zwolenniczkę wzmocnienia ochrony konsumentów w relacjach z podmiotami rynku finansowego również przez część Demokratów. Takie stwierdzenie dotyczące potencjalnego dyrektora organu nadzoru w pierwszej chwili wydaje się mało racjonalne. Organ sprawujący władzę wykonawczą powinien działać na podstawie przepisów prawa i w jego granicach. Istotą tej władzy nie jest przecież określanie, jakie prawa ma konsument, lecz jedynie egzekucja istniejącego prawa, a w przypadku CFPB – pomoc konsumentom w dochodzeniu ich praw oraz badanie praktyk mogących te prawa naruszać. Zbyt radykalny może być przedstawiciel władzy ustawodawczej lub sądowniczej (wprowadzający nieprzemyślane przepisy prawa do obrotu prawnego lub niewłaściwie wykorzystujący zakres dyskrecjonalności), natomiast przedstawiciel władzy wykonawczej – działający na podstawie i w granicach prawa – może jedynie mniej lub bardziej sumiennie i dokładnie wykonywać swoje obowiązki⁵². W takiej sytuacji określenie Warren albo innego kandydata na stanowisko Dyrektora CFPB mianem „zbyt radykalnego/radykalnej” może zostać uznane za równoznaczne z oczekiwaniem, że na stanowisko to zostanie mianowana osoba, która nie będzie dążyła do skutecznego udzielenia konsumentom pomocy w ochronie ich praw. Należy jednak mieć na uwadze odmienność amerykańskiego systemu prawnego, w tym szeroki zakres uprawnień Dyrektora CFPB, w szczególności możliwość nakładania kar w wysokości do 1 000 000 \$ za każde naruszenie, podlegające kontroli sądowej.

50. Sejm IX kadencji, druk nr 834, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=9284B1B19B5026B9C125863F0036262?> [dostęp: 30.12.2020].

51. Według doniesień medialnych wydatki na działania lobbyingowe dotyczące zmian prawa w zakresie nadzoru finansowego miały wynieść 50 mln USD. Por. E. Wyatt, *Dodd-Frank Under Fire a Year Later*, „The New York Times”, <https://www.nytimes.com/2011/07/19/business/dodd-frank-under-fire-a-year-later.html> [dostęp: 15.11.2020].

52. Przy założeniu, że nie są naruszane zasady trójpodziału władzy i państwa prawa.

Celem ustawodawcy było częściowe uniezależnienie Dyrektora CFPB od Prezydenta, polegające na ograniczeniu możliwości jego odwołania do trzech przypadków wymienionych w Dodd-Frank. Jednak zawarcie w ustawie służących ku temu przepisów nie tylko nie pozwoliło na osiągnięcie tego celu, ale też – aż do 2020 roku – powodowało wątpliwości co do zgodności działania CFPB z Konstytucją. W oczywisty sposób wpłynęło to na efektywność i szybkość działania CFPB. Podmioty powiązane z rynkiem finansowym, które kontestowały konstytucyjność struktury CFPB w postępowaniach sądowych, nie kwestionowały zasadności zastrzeżeń CFPB co do ich działania lub stosowanych praktyk. Tym samym podmioty te nie podnosiły w ogóle, że nie naruszają interesów konsumentów, a jedynie dowodziły braku możliwości sprawdzenia, czy takie naruszenia miały miejsce. Dopiero próba odtworzenia woli ustawodawcy i dostosowania jej do przepisów Konstytucji, dokonana przez Sąd Najwyższy, pozwoliła na jednoznaczne usunięcie wątpliwości co do legalności struktury, a co za tym idzie – działania CFPB.

Polski rynek usług finansowych różni się od rynku amerykańskiego. Odmienna jest sytuacja na scenie politycznej – nie można mówić o dychotomii, czyli podziale na partię konserwatywną i partię liberalną. Nie istnieje również lobbing o skali znanej ze Stanów Zjednoczonych. Skarb Państwa posiada akcje lub udziały w spółkach będących najbardziej rozpoznawalnymi podmiotami rynku finansowego i ma wpływ na działanie tych spółek. Istotne jest więc rozdzielenie organów chroniących interesy klientów tych podmiotów od ośrodków władzy politycznej.

Propozycja diametralnych zmian w polskim systemie ochrony klienta podmiotów rynku finansowego nie została należyście uzasadniona i jest procedowana z niepotrzebnym pośpiechem, uniemożliwiającym społeczną debatę na temat ewentualnej likwidacji urzędu Rzecznika Finansowego. Projektodawca wydaje się pomijać wszelkie krytyczne uwagi zainteresowanych podmiotów. Takie działanie sprawia wrażenie mało racjonalnego. Według doniesień medialnych⁵³ likwidacja urzędu Rzecznika Finansowego ma stanowić decyzję polityczną lub ukłon w stronę podmiotów rynku finansowego i pozostaje oderwana od rzeczywistych działań mających na celu poprawę sytuacji klientów rynku finansowego.

Analiza najnowszych wydarzeń związanych z funkcjonowaniem zarówno CFPB, jak i Rzecznika Finansowego pozwala dojrzeć znaczne różnice dotyczące niezależności tych podmiotów od organów władzy. W systemie amerykańskim ustawodawca dokonał próby utworzenia agencji federalnej, której zależność od Prezydenta sprawującego całość władzy administracyjnej miałaby być ograniczona. Takie działanie okazało się niezgodne z konstytucyjną zasadą sprawowania władzy administracyjnej przez Prezydenta. Wydaje się, że twórcy tej zasady zakładali, że najwyższy urząd w państwie będzie obejmował zawsze osoba, która będzie kierować się ogólnie pojętym dobrem narodu i obywateli, a nie partykularnymi interesami poszczególnych grup⁵⁴. Sąd Najwyższy w omówionym orzeczeniu częściowo pogodził dobro obywateli (konsumentów usług finansowych,

53. Zob. np. B Godusławski, *Rzecznik Finansowy do lamusa. Stanowisko znika w atmosferze sporu*, 6 sierpnia 2020 r., <https://www.gazetaprawna.pl/amp/1487778,rzecznik-finansowy-do-lamusa.html> [dostęp: 15.11.2020]; M. Kolińska-Dąbrowska, *Bankom nie w smak instytucja Rzecznika Finansowego? Już za chwilę może przestać istnieć*, 16 września 2020 r., <https://wyborcza.pl/7,155287,26301390,banksterzy-zamierzaja-pozrec-rzecznika-finasowego.html> [dostęp: 15.11.2020].

54. Należy w tym zakresie zwrócić uwagę z jednej strony na tło historyczne ustalenia zakresu władzy Prezydenta, które miało miejsce w czasach początków nowoczesnej demokracji przedstawicielskiej, a z drugiej strony – na możliwość usunięcia niewłaściwie sprawującego urząd Prezydentów ściśle określonych przypadkach w ramach procedury *impeachment*.

do których należy zaliczyć praktycznie wszystkich dorosłych obywateli] z zasadą sprawowania władzy administracyjnej przez Prezydenta. Z kolei zależność Rzecznika Finansowego od organów władzy politycznej przejawia się jedynie w momencie powołania konkretnej osoby na ten urząd. W okresie urzędowania Rzecznik Finansowy pozostaje niezależny, co może mieć wpływ na skuteczność ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego. Ustawodawca świadomie nie włączył urzędu Rzecznika Finansowego w struktury administracji państwowej⁵⁵. Niezależność Rzecznika Finansowego wpisuje się w system ochrony słabszych uczestników obrotu prawnego (obok np. Rzecznika Praw Obywatelskich), co pozostaje w zgodzie z założeniami polskiego systemu prawnego i stanowi nieocenioną zaletę tego urzędu.

Wykaz źródeł

- American Bankers Association, *TBA Op-Ed: Dodd-Frank Has Harmed Consumers*, 17 lipca 2015 r., <https://bankingjournal.aba.com/2015/07/tba-op-ed-dodd-frank-has-harmed-consumers/> [dostęp: 11.10.2020].
- Bankier.pl, *Były prezes NIK: Niepokoi mnie plan likwidacji funkcji Rzecznika Finansowego*, 2 listopada 2020 r., <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Byly-prezes-NIK-Niepokoi-mnie-plan-likwidacji-funkcji-Rzecznika-Finansowego-7992920.html> [dostęp: 15.11.2020].
- Barnett K. H., *The Consumer Financial Protection Bureau's Appointment with Trouble*, Am. U. L. Rev. 1459 (2011).
- Campbell J. Y., Jackson H. E., Madrian B. C., Tufano P., *Consumer financial protection*, "Journal of Economic Perspectives" 2011, nr 1.
- GUS, *Wpływ epidemii COVID-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce w II kwartale 2020 r.*, 10 września 2020 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace/wplyw-epidemii-covid-19-na-wybrane-elementy-ryнку-pracy-w-polsce-w-drugim-kwartale-2020-roku,4,2.html> [dostęp: 7.10.2020].
- Holtz-Eakin D., *The Growth Consequences of Dodd-Frank*, 6 maja 2015 r., <https://www.americanactionforum.org/research/the-growth-consequences-of-dodd-frank/> [dostęp: 11.10.2020].
- Makowiecki A., *Rząd przyjął kontrowersyjną ustawę o likwidacji Rzecznika Finansowego*, 29 października 2020 r., <https://gu.com.pl/prawo/rzad-przyjal-kontrowersyjna-ustawe-o-likwidacji-rzecznika-finansowego/> [dostęp: 15.11.2020].
- Minister Finansów, *Większa ochrona interesów klientów podmiotów rynku finansowego*, 28 października 2020 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/wieksza-ochrona-interesow-klientow-podmiotow-ryнку-finansowego> [dostęp: 15.11.2020].
- Misiak H., *Pojęcie zbiorowych interesów konsumentów w dyrektywie 2009/22/WE oraz w propozycji „nowego ładu dla konsumentów”*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2018, nr 2.
- NIK, *Kredyty frankowe: Państwo pozwoliło bankom na zbyt wiele*, 16 sierpnia 2018 r., <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/kredyty-frankowe-panstwo-pozwolilo-bankom-na-zbyt-wiele.html> [dostęp: 15.11.2020].

55. Takiego charakteru nie mają np. Rzecznik Praw Pasażerów przy Prezesie Urzędu Lotnictwa Cywilnego ani Rzecznik Praw Pasażera Kolei przy Prezesie Urzędu Transportu Kolejowego.

NIK, *Ochrona konsumentów na rynku ubezpieczeniowym* z dnia 23 lipca 2019 r., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21513,vp,24159.pdf> [dostęp: 15.11.2020].

Rzecznik Finansowy, *Coraz więcej skarg dotyczących nieautoryzowanych transakcji*, 24 czerwca 2020 r., <https://rf.gov.pl/2020/06/24/coraz-wiecej-skarg-dotyczacych-nieautoryzowanych-transakcji/> [dostęp: 7.10.2020].

Rzecznik Finansowy, *Najczęstsze pytania i odpowiedzi dotyczące sektora bankowo-kapitałowego*, <https://rf.gov.pl/fundusz-edukacji-finansowej/twoje-finanse-w-czasie-covid-19/najczestsze-pytania-i-odpowiedzi-dotyczace-sektora-bankowo-kapitalowego/> [dostęp: 7.10.2020].

Rzecznik Finansowy, *Najczęstsze pytania i odpowiedzi dotyczące sektora ubezpieczeniowego*, <https://rf.gov.pl/fundusz-edukacji-finansowej/twoje-finanse-w-czasie-covid-19/najczestsze-pytania-i-odpowiedzi-dotyczace-sektora-ubezpieczeniowego/> [dostęp: 7.10.2020].

Rzecznik Finansowy, *Oświadczenie Biura Rzecznika Finansowego dotyczące doniesień medialnych o likwidacji BRF*, 6 sierpnia 2020 r., <https://rf.gov.pl/2020/08/06/oswiadczenie-biura-rzecznika-finansowego-dotyczace-doniesien-medialnych-o-likwidacji-brf/> [dostęp: 15.11.2020].

Rzecznik Finansowy, *Sprawozdania Rzecznika Finansowego za lata 2016–2019*, <https://rf.gov.pl/o-nas/sprawozdania/> [dostęp: 15.11.2020].

Smith A., Nguyen J., *Consumer Financial Protection Bureau: The First Year*, "UCC Law Journal" 2012.

U. S. Bureau of Labor Statistics, *Impact of the coronavirus (COVID-19) pandemic on The Employment Situation for September 2020*, wrzesień 2020 r., <https://www.bls.gov/covid19/employment-situation-covid19-faq-september-2020.htm> [dostęp: 7.10.2020].

Wyatt E., *Dodd-Frank Under Fire a Year Later*, „The New York Times”, <https://www.nytimes.com/2011/07/19/business/dodd-frank-under-fire-a-year-later.html> [dostęp: 15.11.2020].

Ziemiak M., *Komentarz do projektu ustawy. Przeciwno planom likwidacji Rzecznika Finansowego*, „Gazeta Ubezpieczeniowa” 2020, nr 44.

Who will be on the consumer's side? Current problems of clients' rights protection in Polish and American financial markets

In 2020, both the American Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) and the Polish Financial Ombudsman faced the possibility of abolishment.

Due to the discrepancies in the case law of lower-level federal courts, regarding the compliance of the CFPB structure with the principle of separation of powers resulting from Art. 2 of the Constitution, the issue was resolved by the Supreme Court. This ruling should eliminate the doubts raised for many years by entities related to the financial market, seeking to eliminate actions aimed at strengthening the position of consumers in relation to such entities.

On the other hand, Polish clients of financial market entities may not be able to obtain assistance from an independent and specialized entity – the Financial Ombudsman. His competences are to be taken over by the President of the Office of Competition and Consumer Protection, dealing mainly with competition protection and protection of collective consumer interests. Despite the objections of scientists, experts and various organizations, and despite a number of serious objections to the essence of the change in the consumer protection system as well as to specific solutions or omissions on the part of the drafters, the draft act abolishing the office of the Financial Ombudsman was approved by the Council of Ministers.

Keywords: Consumer Financial Protection Bureau, consumer protection, Financial Ombudsman, Office of Competition and Consumer Protection.

DR HANNA MARDO – doktor nauk prawnych, radca prawny, ekspertka w zakresie praw konsumentów na rynku finansowym, związana z Biurem Rzecznika Finansowego od 2017 roku.

e-mail: hamisiak@gmail.com

nr ORCID: 0000-0002-9186-4888

