

Rozdział 19

Anna Młostoń-Olszewska

ROLA PREZESA URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW W OCHRONIE KONSUMENTÓW NA RYNKU USŁUG FINANSOWYCH

Wstęp

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Do jego ustawowych zadań należy m.in. sprawowanie kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁴⁵² (dalej: uokik), wydawanie decyzji w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone oraz w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, występowanie do przedsiębiorców w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, a także opracowywanie i wydawanie publikacji oraz programów edukacyjnych popularyzujących wiedzę o ochronie konkurencji i konsumentów⁴⁵³. Dodatkowo, na wzór rozwiązań istniejących już w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym⁴⁵⁴, a dotyczących Komisji Nadzoru Finansowego, Prezes UOKiK wyposażony został w możliwość bezpłatnego publikowania komunikatów i ostrzeżeń w publicznym radiu i telewizji, dotyczących zachowań lub zjawisk mogących stanowić istotne zagrożenie dla interesów konsumentów⁴⁵⁵. Podobny charakter prewencyjno-edukacyjny ma też przyznane Prezesowi UOKiK uprawnienie do podawania do publicznej wiadomości informacji o zachowaniu przedsiębiorcy, co do którego zachodzi podejrzenie, iż stosowane przez niego praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów mogą spowodować znaczne straty lub niekorzystne skutki dla szerokiego kręgu konsumentów⁴⁵⁶. Prezes UOKiK ma także możliwość wspierania konsumentów w postępowaniach sądowych w sprawach cywilnych. Jeżeli

⁴⁵² Ustawa z dnia 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 275).

⁴⁵³ Zob. art. 31 pkt 1, 2, 12 i 13 uokik.

⁴⁵⁴ Ustawa z dnia 21 lipca 2016 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz.U. 2020 r., poz. 2059).

⁴⁵⁵ Zob. art. 31c uokik.

⁴⁵⁶ Zob. art. 73a uokik.

uzna, że przemawia za tym interes publiczny, przedstawia sądowi istotny dla sprawy pogląd⁴⁵⁷. Prezes UOKiK może ponadto korzystać ze szczególnej formy kontroli przedsiębiorców, jaką jest instytucja "tajemniczego klienta"⁴⁵⁸. Celem niniejszego rozdziału jest zobrazowanie, na podstawie przykładów z praktyki orzeczniczej Prezesa UOKiK, sposobu, w jaki organ ten wykorzystuje swoje ustawowe uprawnienia do ochrony konsumentów na rynku usług finansowych⁴⁵⁹, a w konsekwencji udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaką rolę Prezes UOKiK odgrywa we wskazanym obszarze.

1. Postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

UOKiK formułuje wprost zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (art. 24 ust. 1 uokik). Definicja praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów jest definicją otwartą. Składa się z klauzuli generalnej (bezprawne lub sprzeczne z dobrymi obyczajami działanie przedsiębiorcy godzące w zbiorowe interesy konsumentów) (art. 24 ust. 2 uokik *ab initio*) oraz wyliczenia – po zwrocie "w szczególności" – przykładowych trzech praktyk tj.:

- naruszania obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji (art. 24 ust. 2 pkt 2 uokik), która to praktyka rozumiana jest jako naruszenie obowiązku informacyjnego wynikającego z przepisów poszczególnych aktów prawa konsumenckiego⁴⁶⁰,
- stosowania nieuczciwych praktyk rynkowych, o których mowa w ustawie o przeciwdziałaniu o nieuczciwym praktykom rynkowym⁴⁶¹ lub czynów nieuczciwej konkurencji, o których mowa w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁴⁶² (art. 24 ust. 2 pkt 3 uokik);
- proponowania konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych

⁴⁵⁷ Art. 31 d uokik.

⁴⁵⁸ Art. 105 i(a) uokik.

⁴⁵⁹ W ślad za E. Rutkowską-Tomaszewską przyjmuję, że rynek usług finansowych najogólniej obejmuje usługi bankowe, ubezpieczeniowe, inwestycyjne i płatnicze, przy czym nie istnieje zamknięty katalog tych usług – zob. E. Rutkowska-Tomaszewska, *Praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów na rynku usług finansowych ze szczególnym uwzględnieniem rynku usług bankowych na przykładzie wybranych najnowszych decyzji Prezesa UOKiK*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2014, nr 5 (3), s. 68–69.

⁴⁶⁰ A. Wędrychowska-Karpińska, A. Wiercińska-Krużewska (w:) A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*. Komentarz, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 648.

⁴⁶¹ Ustawa z dnia 23.08.2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2070).

⁴⁶² Ustawa z dnia 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1913).

przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowanie nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru (art. 24 ust. 2 pkt 4 uokik), która to praktyka nazywana jest „misselingiem usług finansowych”⁴⁶³.

Z zakazem praktyk powiązana jest kompetencja Prezesa UOKiK do wszczęcia i prowadzenia postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy oraz wydawania decyzji o nakazie zaniechania tych praktyk⁴⁶⁴. Decyzja taka może wiązać się z nałożeniem na przedsiębiorcę kary pieniężnej w wysokości nie większej niż 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary (art. 106 ust. 1 pkt 4 uokik).

Analiza orzecznictwa⁴⁶⁵ Prezesa UOKiK wykazuje, że przeprowadzał on postępowania dotyczące naruszenia zbiorowych interesów konsumentów na rynku usług finansowych, które dotyczyły zarówno praktyk polegających na ogólnej bezprawności lub naruszeniu dobrych obyczajów (klauzula generalna), jak i poszczególnych praktyk wymienionych w przepisie art. 24 ust. 2 uokik.

Zakwestionowane przez Prezesa UOKiK praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów będące czynami bezprawnymi to przykładowo:

- działania sprzeczne z przepisami Kodeksu cywilnego⁴⁶⁶, polegające na nieprzesyłaniu przez bank posiadaczom rachunków bankowych, którzy zawarli umowy na czas nieoznaczony, co najmniej raz w miesiącu bezpłatnie wyciągu z rachunku z informacją o stanach rachunku i zmianie salda⁴⁶⁷,

⁴⁶³ Szerzej nt. tej praktyki zob. A. Wędrzychowska-Karpińska, A. Wiercińska-Krużewska, op. cit., s. 686, J. Sroczyński, *Misselling: nowy rodzaj zakazanej praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, 2016, nr 4, s. 26–30; C. Banasiński, M. Bychowska, *Między efektywnością administracji a pewnością sytuacji prawnej przedsiębiorców (uwagi do ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego)*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2015, nr 5, s. 69 i n., M. Sieradzka, *Ochrona konkurencji i konsumentów. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw*, LEX/el. 2016, art. 24 teza 2.

⁴⁶⁴ Zob. art. 26 uokik, przy czym Prezes UOKiK może także zakończyć postępowanie poprzez wydanie decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającej zaniechanie jej stosowania (art. 27 uokik), bądź tzw. decyzji zobowiązaniowej, jeśli przedsiębiorca dobrowolnie zobowiąże się do zaniechania naruszenia (art. 28 uokik).

⁴⁶⁵ Bliższa analiza decyzji wydanych przez Prezesa UOKiK w latach 2012–2014 zob. N. Matlak, *Przegląd decyzji Prezesa UOKiK dotyczących naruszeń zbiorowych interesów konsumentów na rynku usług finansowych w latach 2012–2014*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2014, nr 6(3), s. 95–108.

⁴⁶⁶ Ustawa z dnia 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740).

⁴⁶⁷ Decyzja DOZIK Nr 14/2021 z dnia 16.12.2021 r. W zakresie innych działań stanowiących naruszenie przepisów Kodeksu cywilnego zob. także np. decyzje Nr: RLU 10/2012 z dnia 17.07.2012 r., RWA 38/2012 z dnia 14.12.2012 r., RBG 33/2012 z dnia 18.12.2012 r., RBG 36/2012 z dnia 31.12.2012 r., RWA 54/2012 z dnia 31.12.2012 r.

- działania sprzeczne z przepisami ustawy o kredycie konsumenckim⁴⁶⁸, polegające na nieobniżaniu całkowitego kosztu kredytu o proporcjonalną wartość kosztów (obliczaną tzw. metodą liniową), które dotyczą okresu, o który skrócono czas obowiązywania umowy o kredyt konsumencki w przypadku przedterminowej spłaty całości lub części kredytu⁴⁶⁹,
- działania sprzeczne z przepisami ustawy o kredycie konsumenckim, polegające na utrudnianiu otrzymania przez konsumentów informacji na formularzu informacyjnym dotyczącym kredytu konsumenckiego⁴⁷⁰,
- działania sprzeczne z przepisami Prawa bankowego⁴⁷¹, polegające na stosowaniu w umowach o prowadzenie indywidualnych kont emerytalnych postanowienia wprowadzającego otwarty katalog przesłanek wypowiedzenia umowy przez bank⁴⁷²,
- działania sprzeczne z przepisami ustawy o usługach płatniczych⁴⁷³, polegające na niedostarczaniu konsumentom informacji o limitach wydatków dla transakcji płatniczych wykonywanych za pomocą kart płatniczych umożliwiających dokonanie transakcji zbliżeniowych, w postaci papierowej lub na innym trwałym nośniku informacji, w odpowiednim czasie przed zawarciem umowy ramowej⁴⁷⁴.

Zakwestionowane przez Prezesa UOKiK praktyki polegające na naruszeniu dobrych obyczajów to przykładowo:

- wpisywanie w formularze informacyjne dotyczące kredytu konsumenckiego informacji o czasie obowiązywania formularza, iż niniejsza informacja zachowuje ważność wyłącznie w dniu sporządzenia formularza⁴⁷⁵,
- nakładanie na konsumenta obowiązku rozpoczęcia spłaty całości pożyczki, w sytuacji, gdy otrzymał on dopiero jej pierwszą transzę⁴⁷⁶.

Zakwestionowane przez Prezesa UOKiK praktyki polegające na naruszeniu obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji to przykładowo niepodawanie w umowach pożyczki zawieranych z konsumentami, wbrew przepisom ustawy o kredycie konsumenckim, informacji o warunkach zmiany rocznej stopy oprocentowania zadłużenia przeterminowanego⁴⁷⁷.

⁴⁶⁸ Ustawa z dnia 12.05.2011 r. o kredycie konsumenckim (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 246).

⁴⁶⁹ Decyzja DOZIK Nr 6/2021 z dnia 16.09.2021 r.

⁴⁷⁰ Decyzja DOZIK Nr 5/2021 r. z dnia 13.09.2021 r. W zakresie nieprawidłowości w stosowaniu formularza informacyjnego zob. także np. decyzję RGB Nr 44/2014 z dnia 31.12.2014 r.

⁴⁷¹ Ustawa z dnia 29.08.1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2439).

⁴⁷² Decyzja RWA Nr 11/2012 r. z dnia 31.07.2012 r. W zakresie innych działań stanowiących naruszenie Prawa bankowego zob. także decyzje Nr: RWA 45/2012 r. z dnia 28.12.2012 r., RWA 46/2012 z dnia 28.12.2012 r., RWA 31/2013 z dnia 17.12.2013 r.

⁴⁷³ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1907, 1814, 2140).

⁴⁷⁴ Decyzja DOZIK Nr 16/2021 z dnia 30.12.2021 r.

⁴⁷⁵ Decyzja RKT Nr 19/2013 z dnia 08.07.2013 r. Podobnie w decyzji RLU Nr 23/2013 z dnia 09.10.2013 r.

⁴⁷⁶ Decyzja RWA Nr 24/2013 z dnia 06.12.2013 r.

⁴⁷⁷ Decyzja RWR Nr 3/2021 z dnia 09.07.2021 r. W zakresie niepodawania w umowach pożyczki/kredytu informacji wymaganych przepisami ustawy o kredycie konsumenckim

Wśród decyzji Prezesa UOKiK dotyczących praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, stanowiących nieuczciwe praktyki rynkowe na uwagę zasługują decyzje, w których Prezes UOKiK zakwestionował:

- wprowadzanie konsumentów w błąd w toku oferowania obligacji korporacyjnych poprzez rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji co do bezpieczeństwa tej inwestycji⁴⁷⁸,
- działania polegające na wprowadzaniu konsumentów w błąd poprzez rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji na temat bezpieczeństwa środków pieniężnych i gwarancji zysku z tzw. weksli inwestycyjnych⁴⁷⁹,
- działania polegające na założeniu, prowadzeniu i propagowaniu systemu promocyjnego typu piramida⁴⁸⁰,
- prowadzenie działalności w formie systemu konsorcyjnego⁴⁸¹,
- działania polegające na wprowadzaniu w błąd co do proporcji pomiędzy całkowitym kosztem pożyczki a całkowitą kwotą pożyczki⁴⁸²,
- działania polegające na stosowaniu wprowadzającego w błąd przekazu reklamowego takie jak: stosowanie haseł o treści: „bez BIK” oraz „pożyczka bez BIK”, które sugerowały bezwarunkowe udzielenie pożyczki bez względu na wynik oceny ryzyka kredytowego⁴⁸³, reklamowanie produktu o nazwie „renta hipoteczna” w postaci plakatu zatytułowanego Komunikat w formie sugerującej, iż jest to informacja o charakterze urzędowym⁴⁸⁴, prezentowanie informacji wskazującej na możliwość dokonywania przez konsumentów przelewów za o zł bez ograniczeń czasowych⁴⁸⁵.

Przykładami decyzji, w których Prezes UOKiK zakwestionował praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów stanowiącą czyn nieuczciwej konkurencji są decyzje dotyczące:

- zastrzeżenia we wzorcach umów ubezpieczeń na życie z ubezpieczeniowymi funduszami kapitałowymi opłat pobieranych w przypadku całkowitego lub częściowego wykupu wartości polisy ze środków zgromadzonych na rachunku, na którym ewidencjonowane są jednostki uczestnictwa nabyte za składki konsumenta⁴⁸⁶,

zob. także np. decyzje Nr: RGB 20/2014 z dnia 04.09.2014 r., RGB 33/2012 z dnia 18.12.2012 r., RGB 36/2012 z dnia 31.12.2012 r.

⁴⁷⁸ Decyzja DOZIK Nr 4/2020 z dnia 27.04.2020 r.

⁴⁷⁹ Decyzja RWR Nr 2/2021 z dnia 11.06.2021 r.

⁴⁸⁰ Decyzja RGD Nr 4/2021 z dnia 27.07.2021 r. Zob. także np. decyzję RKR Nr 34/2014 z dnia 30.12.2014 r.

⁴⁸¹ Decyzja RPZ Nr 9/2018 z dnia 04.12.2018 r.

⁴⁸² Decyzja RŁO Nr 4/2021 z dnia 25.06.2021 r.

⁴⁸³ Decyzja RPZ Nr 48/2021 z dnia 24.12.2021 r.

⁴⁸⁴ Decyzja RWA Nr 12/2012 z dnia 31.07.2012 r.

⁴⁸⁵ Decyzja RPZ Nr 40/2012 z dnia 19.12.2012 r. W zakresie nieprawidłowości w stosowaniu przekazu reklamowego zob. także decyzje Nr: DDK 3/2013 z dnia 28.12.2012 r., RPZ 46/2012 z dnia 28.12.2012 r., DDK 4/2012 z dnia 31.12.2012 r.

⁴⁸⁶ Decyzja RŁO Nr 12/2015 z dnia 23.12.2015 r. Zob. także decyzje podobne np. RKT Nr 20/2015 z dnia 30.12.2015 r., RGB Nr 15/2015 z dnia 28.12.2015 r., RGB Nr 14/2015 z dnia

- stosowania opłaty przygotowawczej, której wysokość nie odpowiada wartości świadczeń realizowanych w ramach tej opłaty⁴⁸⁷,
- naliczania i pobierania w całości opłaty za obsługę pożyczki w domu, w sytuacji w której to konsument dokonuje wcześniejszej spłaty kredytu przed terminem wskazanym w umowie pożyczki⁴⁸⁸,
- posługiwanie się w nazwie przedsiębiorcy oraz materiałach reklamowych określeniem „bank”, które może być używane w nazwie oraz dla określenia działalności lub reklamy wyłącznie banków⁴⁸⁹.

Natomiast przykładami zakwestionowanych przez Prezesa UOKiK praktyk polegających na *misselingu* jest:

- proponowanie konsumentom zawarcia umów ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, których warunki nie odpowiadały potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie preferowanego przez nich okresu obowiązywania umowy i akceptowanego ryzyka inwestycyjnego⁴⁹⁰,
- proponowanie konsumentom, którzy mieli w banku umowę o lokatę bankową, nabycia obligacji korporacyjnych w sytuacji, w której warunki emisji tych obligacji w zakresie ryzyka inwestycyjnego nie odpowiadały potrzebom tych konsumentów ustalonym w oparciu o charakterystykę produktów dostępnych w ofercie banku, z których dotychczas korzystali ci konsumenci oraz oświadczenia składane przez tych konsumentów w toku oferowania im obligacji korporacyjnych⁴⁹¹,
- proponowanie konsumentom zawarcia umów o kredyt konsumencki, których warunki nie odpowiadają wskazywanym przez konsumentów potrzebom i możliwościom spłaty zobowiązań⁴⁹².

28.12.2015 r., RGD Nr 7/2015 z dnia 26.11.2015 r., RWR Nr 22/2015 z dnia 25.11.2015 r., RWR Nr 18/2015 z dnia 02.11.2015 r., RPZ Nr 112/2015 z dnia 02.11.2015 r., RKT Nr 11/2015 z dnia 02.11.2015 r., RLU Nr 4/2015 z dnia 15.10.2015 r., RPZ Nr 11/2015 z dnia 14.10.2015 r., RŁO Nr 8/2015 z dnia 14.10.2015 r., RKT Nr 10/2015 z dnia 23.09.2015 r., RBG Nr 11/2015 z dnia 23.09.2015 r., RKR Nr 10/2015 z dnia 23.09.2015 r.

⁴⁸⁷ Decyzja RGD Nr 20/2013 z dnia 20.11.2013 r.

⁴⁸⁸ Decyzja RBG Nr 15/2013 z dnia 02.08.2013 r.

⁴⁸⁹ Decyzja RŁO Nr 48/2013 z dnia 22.11.2013 r.

⁴⁹⁰ Decyzja DOZIK Nr 1/2021 z dnia 13.01.2021 r.

⁴⁹¹ Decyzja RBG Nr 1/2020 z dnia 03.02.2020 r. Szerzej na temat problematyki *misselingu* przy oferowaniu obligacji korporacyjnych zob. W. Nowosad, *Naruszenie zbiorowych interesów konsumentów w toku prywatnej emisji obligacji*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, 2019, nr 7(8), s. 37–49.

⁴⁹² Decyzja RWR Nr 5/2017 z dnia 23.09.2017 r.

2. Postępowania w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone

Przepis art. 23a uokik ustanawia zakaz stosowania przez przedsiębiorców we wzorcach umów zawieranych z konsumentami niedozwolonych postanowień umownych, o których mowa w art. 385¹ §1 Kodeksu cywilnego. Jednocześnie przepis art. 23b ust. 1 uokik przewiduje kompetencję Prezesa UOKiK do wydawania decyzji o uznaniu postanowienia wzorca umowy za niedozwolone i zakazującej jego wykorzystywania⁴⁹³. Wydając taką decyzję Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary (art. 106 ust. 1 pkt 3a uokik). Kompetencja Prezesa UOKiK do wydawania decyzji o uznaniu postanowienia wzorca umowy za niedozwolone jest stosunkowo nowa⁴⁹⁴. Analiza orzecznictwa Prezesa UOKiK wskazuje, że aktywnie z niej korzysta, czego przykładem są:

- decyzje wydane po zbadaniu wzorców umów stosowanych przez banki przy zawieraniu tzw. kredytów frankowych, w których Prezes UOKiK uznał za niedozwolone postanowienia dotyczące ustalania kursów wymiany walut i wysokości spreadu⁴⁹⁵,
- decyzje dotyczące postanowień określających przesłanki jednostronnej zmiany przez bank umowy zawartej z konsumentem⁴⁹⁶,
- decyzja dotycząca postanowień regulujących opłaty za wydawanie przez bank zaświadczeń i historii spłat kredytu⁴⁹⁷,
- decyzja dotycząca treści oświadczenia inwestora w formularzu przyjęcia propozycji nabycia obligacji⁴⁹⁸.

Znamienne jest, że w przypadku wszystkich decyzji dotyczących postanowień zawartych w tzw. kredytach frankowych Prezes UOKiK skorzystał z uprawnienia do nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej. Kary były znaczne tj. zostały ustalone na poziomie od 945.485 zł⁴⁹⁹ do 40.741.440 zł⁵⁰⁰.

⁴⁹³ Przy czym Prezes UOKiK, podobnie jak w przypadku praktyk ograniczających konkurencję, może zakończyć postępowanie także poprzez wydanie tzw. decyzji zobowiązaniowej, jeśli przedsiębiorca dobrowolnie zobowiąże się do zaniechania naruszenia (art. 23c uokik).

⁴⁹⁴ Wskazane przepisy zostały wprowadzone do uokik z dniem 17.04.2016 r. z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 05.08.2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 r., poz. 1634).

⁴⁹⁵ Zob. decyzje Nr: DOZIK 9/2018 z dnia 31.12.2018 r., DOZIK 15/2019 z dnia 31.12.2019 r., DOZIK 12/2020 z dnia 22.09.2020 r., DOZIK 13/2020 z dnia 22.09.2020 r., DOZIK 14/2020 z dnia 22.09.2020 r., DOZIK 16/2020 z dnia 16.10.2020 r., DOZIK 17/2020 z dnia 17.10.2020 r., DOZIK 19/2020 z dnia 29.12.2020 r., DOZIK 12/2021 z dnia 16.12.2021 r.

⁴⁹⁶ Zob. decyzje Nr: RLU 1/2020 z dnia 10.07.2020 r., RLU 2/2020 z dnia 23.10.2020 r.

⁴⁹⁷ Zob. decyzja DOZIK Nr 9/2020 z dnia 03.08.2020 r.

⁴⁹⁸ Zob. decyzja RBG Nr 2/2019 z dnia 04.02.2019 r.

⁴⁹⁹ Decyzja DOZIK Nr 12/2021 z dnia 16.12.2021 r.

⁵⁰⁰ Decyzja DOZIK Nr 16/2020 z dnia 16.10.2020 r.

3. Występowanie do przedsiębiorców w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów

Oprócz kompetencji do działania w formach władczych, polegających na wydawaniu decyzji administracyjnych, Prezes UOKiK ma możliwość wystosowania do przedsiębiorców tzw. wezwania miękkiego (art. 49a uokik), w którym zwraca się do przedsiębiorcy o dobrowolne zaprzestanie stosowania danej praktyki lub klauzul niedozwolonych. W terminie wskazanym w wezwaniu miękkim przedsiębiorca może przedstawić swoje stanowisko w sprawie, w tym zwłaszcza zadeklarować zaniechanie stosowania praktyki, która została zakwestionowana przez Prezesa UOKiK. Tego typu działania miękkie Prezesa UOKiK pozwalają na szybkie eliminowanie z rynku nieprawidłowości. Analiza danych publikowanych przez Prezesa UOKiK wskazuje, że korzysta on ze wskazanego uprawnienia względem przedsiębiorców działających na rynku usług finansowych, co skutkuje pozytywnym załatwieniem sprawy. Przykładowo w 2018 r. Prezes UOKiK wystąpił z wezwaniem miękkim do PKO BP S.A. w sprawie nieuznawania przez bank zwykłej formy pisemnej pełnomocnictw udzielanych profesjonalnym pełnomocnikom np. adwokatom i radcom prawnym (bank wymagał ich w formie aktu notarialnego lub z podpisem notarialnie poświadczonym) oraz utrudniania spadkobiercom uzyskania środków zgromadzonych przez spadkodawców na lokacie lub rachunku bankowym, mimo że posiadali oni prawomocne postanowienia sądu o dziale spadku. W wyniku interwencji Prezesa UOKiK bank zmienił procedury i wzorce umowy dotyczące tych dwóch kwestii⁵⁰¹. W sumie w 2018 r. Urząd zastosował 400 wystąpień miękkich do przedsiębiorców⁵⁰², w 2019 r. 546⁵⁰³, a w 2020 r. 360 takich wystąpień⁵⁰⁴. Dane publikowane przez UOKiK nie zawierają szczegółowych danych dotyczących tego, ile z tych wystąpień było skierowanych do podmiotów rynku finansowego.

4. Publikowanie komunikatów i ostrzeżeń

Prezes UOKiK może nieodpłatnie publikować w publicznej radiofonii i telewizji komunikaty dotyczące zachowań lub zjawisk mogących stanowić istotne zagrożenie dla interesów konsumentów (art. 31c uokik), a także podawać do publicznej wiadomości, w tym na stronie internetowej UOKiK tzw. ostrzeżenia, czyli informacje o konkretnym przedsiębiorcy, względem którego prowadzi postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jeśli istnieje uzasadnione podejrzenie, że przedsiębiorca ten dopuszcza się praktyki, która

⁵⁰¹ Zob. Sprawozdanie z działalności UOKiK 2018 r., Warszawa 2019, s. 49.

⁵⁰² Ibidem.

⁵⁰³ Sprawozdanie z działalności UOKiK 2019 r., Warszawa 2020, s. 49.

⁵⁰⁴ Sprawozdanie z działalności UOKiK 2020 r., Warszawa 2021, s. 67.

może spowodować znaczne straty lub niekorzystne skutki dla szerokiego kręgu konsumentów (art. 73a w zw. z art. 31c uokik)⁵⁰⁵. Prezes UOKiK aktywnie wykorzystuje te uprawnienia. Przykładowo:

- w dniu 21.06.2021 r. został ogłoszony w Polskim Radiu komunikat Prezesa UOKiK w sprawie oszustw finansowych z wykorzystaniem wiadomości sms⁵⁰⁶,
- w dniu 22.01.2022 r. Prezes UOKiK opublikował na stronie internetowej UOKiK ostrzeżenie, iż przedsiębiorca Obligacje Społeczne Prosta S.A. z siedzibą w Warszawie, za pośrednictwem strony internetowej www.obligacje-spoleczne.pl, informuje m.in. o możliwości nabycia produktu określanego na ww. stronie internetowej jako „obligacje społeczne”, z wykorzystaniem w opisie tego produktu również takich określeń jak „obligacja”, „seria”, „emisja”, „emitent”, w sytuacji, gdy przedmiotem oferty spółki jest umowa pożyczki, w której konsument występuje jako pożyczkodawca⁵⁰⁷.

5. Istotne poglądy Prezesa UOKiK

Jeśli przemawia za tym interes publiczny, Prezes UOKiK może wyrazić istotny pogląd w sprawie sądowej, która dotyczy ochrony konsumentów (art. 31d uokik). Narzędzie to służy do zaprezentowania sądowi przez Prezesa UOKiK, jako organ administracji publicznej działający w interesie publicznym, wiedzy na temat zagadnień prawa ochrony konsumentów oraz argumentów i poglądów ważnych dla danego sporu⁵⁰⁸.

⁵⁰⁵ Przepis art. 73a uokik został wprowadzony do uokik z dniem 18.01.2015 r. na mocy ustawy z dnia 10.06.2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 945). Przepis art. 31c uokik został wprowadzony do uokik z dniem 17.04.2016 r. z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 05.08.2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 r., poz. 1634).

⁵⁰⁶ Komunikat można odsłuchać na: <https://www.polskieradio24.pl/42/276/Artykul/2752894,UOKiK-ostreza-uwaga-na-SMSy-od-oszustow-czyhajacych-na-nasze-konta-bankowe> – dostęp z dnia 27.02.2022 r. Zob. także inne komunikaty np. z dnia 08.02.2021 r. dotyczący piramid finansowych: <https://www.polskieradio24.pl/42/276/Artykul/2675767,Piramidy-finansowe-wciaz-maja-sie-dobrze-Sprawdz-jak-nie-stracic-pieniedzy-na-niezwykle-atrakcyjnej-inwestycji> – dostęp z dnia 27.02.2022 r.; z dnia 27.04.2021 r. dotyczący przedsiębiorców oferujących pomoc w spłacie długów. <https://polskieradio24.pl/42/273/Artykul/2723472> – dostęp z dnia 27.02.2022 r.

⁵⁰⁷ Zob. https://uokik.gov.pl/ostrezenia_konsumenckie.php?news_id=18234 – dostęp z dnia 27.02.2022 r. Zobacz także przykładowo ostrzeżenie dotyczące Funduszu Hipotecznego Yanok sp. z o. o. z siedzibą w Krakowie, opublikowane na: https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=16641 – dostęp z dnia 27.02.2022 r. oraz Piotra Kopczyńskiego prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Piotr Paweł Kopczyński Twoje Finanse we Wrocławiu, opublikowane na: https://uokik.gov.pl/ostrezenia_konsumenckie.php?news_id=14385 – dostęp z dnia 27.02.2022 r.

⁵⁰⁸ Szerzej zob. P. Izbebski, *Uprawnienie Prezesa UOKiK do przedstawienia sądowi istotnego dla sprawy poglądu jako instrument publicznoprawnej ochrony konsumentów na rynku finansowym*, Przegląd Prawa Publicznego, Nr 6/2019, s. 62–74.

Wydanie pierwszego poglądu istotnego w sprawie miało miejsce po raz pierwszy w dniu 29.07.2016 r. Stanowisko Prezesa UOKiK przedstawiono w związku z procesem prowadzonym przed Sądem Apelacyjnym w Łodzi, sygn. I ACa 1058/15, dotyczącym pozwu grupowego klientów mBanku w sprawie umów kredytów hipotecznych waloryzowanych kursem CHF. Prezes UOKiK podzielił opinię konsumentów, uznając za niedozwolone sporne postanowienie dotyczące sposobu zmiany oprocentowania kredytów⁵⁰⁹. W kolejnym roku tj. 2017 r. Prezes UOKiK wydał już 297 istotnych poglądów. Dotyczyły one głównie umów kredytów hipotecznych odnoszących się do CHF, a także umów ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym (UFK)⁵¹⁰. W 2018 r. wydał 726 istotnych poglądów⁵¹¹. W 2019 r. wydał 809 istotnych poglądów⁵¹², a w 2020 r. wydał ich 561⁵¹³. Dotyczyły one głównie usług bankowych i ubezpieczeniowych.

6. Instytucja „tajemniczego klienta”

W trakcie postępowania Prezes UOKiK może skontrolować przedsiębiorcę w celu uzyskania informacji mogących stanowić dowód w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (art. 105a i nast. uokik). Obok standardowych kontroli Prezes UOKiK może skorzystać z instytucji tzw. tajemniczego klienta, na co jednak musi uzyskać zgodę Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 105 ia uokik). Istotą instytucji tajemniczego klienta jest podjęcie przez pracowników UOKiK czynności zmierzających do zakupu towaru oraz utrwalenie ich przebiegu przy pomocy urządzeń rejestrujących obraz lub dźwięk. W tym celu udają się oni do kontrolowanego przedsiębiorcy i wcielają się w rolę konsumenta poszukującego danego produktu lub usługi. Dzięki temu możliwe jest bezpośrednie sprawdzenie, w jaki sposób przedsiębiorca zachowuje się przed i w czasie zawierania umowy. Instytucja tajemniczego klienta została wprowadzona do uokik z dniem 17.04.2016 r.⁵¹⁴. Dane publikowane przez UOKiK wskazują, że Prezes UOKiK skorzystał z niej po raz pierwszy w 2018 r. W sumie w 2018 r. skorzystał z niej 15 razy⁵¹⁵, 5 razy w 2019 r.⁵¹⁶ i 3 razy w 2020 r.⁵¹⁷ Podawane przez UOKiK dane nie są na tyle szczegółowe, by ustalić, czy instytucja ta została wykorzystana przy zakupie usług finansowych. Należy postulować, by dane tego rodzaju były uszczegóławiane

⁵⁰⁹ Pogląd dostępny na: https://uokik.gov.pl/istotny_pogląd_w_sprawie.php?news_id=12519&news_page=69 – dostęp z dnia 27.02.2022 r. Zob. także Sprawozdanie UOKiK z 2016 r., Warszawa 2017, s. 8 i 14.

⁵¹⁰ Sprawozdanie UOKiK z 2017 r., Warszawa 2018, s. 37–38.

⁵¹¹ Sprawozdanie UOKiK z 2018 r., Warszawa 2019, s. 48.

⁵¹² Sprawozdanie UOKiK z 2019 r., Warszawa 2020, s. 50.

⁵¹³ Sprawozdanie UOKiK z 2020 r., Warszawa 2021, s. 66.

⁵¹⁴ Z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 05.08.2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 r., poz. 1634).

⁵¹⁵ Sprawozdanie UOKiK z 2018 r., Warszawa 2019, s. 49.

⁵¹⁶ Sprawozdanie UOKiK z 2019 r., Warszawa 2020, s. 49.

⁵¹⁷ Sprawozdanie UOKiK z 2020 r., Warszawa 2021, s. 66.

i podawane do publicznej wiadomości, bo stanowią one cenne źródło informacji o nieprawidłowościach w obsłudze konsumentów przez podmioty rynku finansowego i mają walor edukacyjny tak dla przedsiębiorców, jak i konsumentów, a także pełnią funkcję prewencyjną (sygnalizują, jakie działania przedsiębiorców na rynku usług finansowych mogą stanowić przedmiot kontroli ze strony Prezesa UOKiK).

8. Działalność edukacyjna i popularyzatorska

Do zadań Prezesa UOKiK należy także opracowywanie i wydawanie publikacji oraz programów edukacyjnych popularyzujących wiedzę o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 31 pkt 12 uokik). Prezes UOKiK podejmuje działania we wskazanym obszarze, ze szczególnym uwzględnieniem rynku usług finansowych. Świadczą o tym przykładowo takie aktywności jak:

- prowadzenie strony internetowej dedykowanej usługom finansowym⁵¹⁸, która zawiera kompendium wiedzy o aktualnej sytuacji na rynku kredytów hipotecznych we franku szwajcarskim, rynku ubezpieczeń z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, obligacji korporacyjnych, inwestycji alternatywnych i kredytów konsumenckich;
- prowadzenie kampanii społecznych, które mają popularyzować wiedzę o usługach finansowych np. „Policz i nie przelicz się”⁵¹⁹, w ramach której stworzył spoty emitowane w telewizji i radio, ostrzegające przed realną stratą zainwestowanych środków i ewentualną niemożliwością spłaty kredytu, przygotował **kalkulator**, dzięki któremu można sprawdzić, o ile orientacyjnie wzrośnie rata kredytu po wzroście stóp procentowych, zorganizował **webinar z ekspertami** o inwestowaniu, zakupie nieruchomości na kredyt i ryzykach związanych z niskimi obecnie stopami procentowymi, opublikował serię **edukacyjnych komunikatów** poświęconych m.in. kredytom hipotecznym, funduszom inwestycyjnym, inwestowaniu w nieruchomości komercyjne czy akcje i obligacje;
- publikowanie poradników dla konsumentów np. „Instrumenty Finansowe Rynku Forex (2017)”, „Na jakie opłaty zwracać uwagę pożyczając pieniądze w instytucji parabankowej (2013)”, „Kredyt konsumencki (2012)”⁵²⁰,
- publikowanie porad konsumenckich w komunikatach prasowych np. „Inwestycje alternatywne – policz i nie przelicz się”⁵²¹,

⁵¹⁸ Pod adresem: <https://finanse.uokik.gov.pl/> – dostęp z dnia 27.02.2022 r.

⁵¹⁹ Kampania rozpowszechniona jest w Internecie m.in. pod adresem <https://finanse.uokik.gov.pl/finanse/zakup-mieszkania-lub-domu-policz-i-nie-przelicz-sie/> – dostęp z dnia 27.02.2022 r. oraz na stronach Wojewódzkich Inspektoratów Inspekcji Handlowej np. <http://www.bialystok.wiih.gov.pl/kampania-prezesa-uokik-policz-i-nie-przelicz-sie-sila-przekazu-dzieki-wspolpracy/> – dostęp z dnia 27.02.2022 r.

⁵²⁰ Poradniki dostępne pod adresem: <https://uokik.gov.pl/poradniki.php> – dostęp z dnia 27.02.2022 r.

⁵²¹ Komunikat dostępny pod adresem: https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=17789 – dostęp z dnia 27.02.2022 r.

- publikowanie raportów z przeprowadzonych kontroli np. „Raport – opłaty stosowane przez instytucje parabankowe (2013)”, „Raport z kontroli przedsiębiorców udzielających kredytów konsumenckich (2012)⁵²²”.

Podsumowanie

Przegląd wskazanych przykładów z orzecznictwa Prezesa UOKiK i działań niewładczych podejmowanych przez ten organ dowodzi, iż w celu ochrony konsumentów na rynku usług finansowych organ ten aktywnie korzysta z przyznanych mu kompetencji ustawowych. Jednocześnie można stwierdzić, że zakresem działań Prezesa UOKiK objęty jest szeroki krąg podmiotów działających na rynku usług finansowych (m.in. banki, instytucje kredytowe, pośrednicy kredytowi, emitenci obligacji, domy maklerskie, zakłady ubezpieczeń). Kryterium objęcia podmiotu kontrolą nie jest rodzaj prowadzonej przez niego działalności, wystarczające jest posiadanie przez podmiot statusu przedsiębiorcy i dokonywanie czynności z konsumentem, co wynika z ogólnej kompetencji Prezesa UOKiK do sprawowania kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów uokik (art. 31 pkt 1 uokik). Aktywność orzecznicza Prezesa UOKiK odnosi się do działań przedsiębiorców wobec konsumentów na etapie przedkontraktowym (tj. w reklamach i innych formach prezentowania oferty), zawierania kontraktu (np. misseling, stosowanie bezprawnych albo niedozwolonych postanowień we wzorcach umowy), jak i jego wykonywania (np. wadliwe rozliczenie po rozwiązaniu umowy⁵²³). Prezes UOKiK podejmuje ponadto działania o charakterze prewencyjnym (publikacja komunikatów i ostrzeżeń), *quasi* mediacyjnym (wystąpienia miękkie), a także działania edukacyjne, których celem jest jak najszybsze zapobieżenie powstania niekorzystnych skutków praktyk naruszających interesy konsumentów. Prezes UOKiK korzysta także z możliwości wspierania konsumentów w sporach sądowych z przedsiębiorcami – podmiotami rynku finansowego, poprzez wydawanie istotnych poglądów w sprawie, o czym świadczą liczne istotne poglądy wydane w sprawach bankowych (dotyczących głównie tzw. kredytów frankowych) i ubezpieczeniowych (dotyczących głównie umów ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym). Dzięki temu, że istotne poglądy Prezesa UOKiK są publikowane na stronach internetowych UOKiK, stanowią cenne źródło informacji dla innych instytucji oraz konsumentów o stanowisku organu ochrony konsumentów w zakresie sposobu interpretacji przepisów prawa regulujących istotne aspekty usług finansowych. Prezes UOKiK posiada także potencjał do poszerzenia ochrony konsumentów na rynku usług finansowych poprzez aktywniejsze wykorzystywanie instrumentu, jakim jest instytucja tajemniczego klienta.

⁵²² Raporty dostępne pod adresem: <https://uokik.gov.pl/raporty2.php> – dostęp z dnia 27.02.2022 r.

⁵²³ Zob. np. decyzja DOZIK Nr 6/2021 z dnia 16.09.2021 r.

Mając powyższe na uwadze pozostaje stwierdzić, że rola Prezesa UOKiK w ochronie konsumentów na rynku usług finansowych jest znacząca. Ze względu na to, że posiada kompetencje władcze, pozwalające mu w drodze przymusu osiągać pożądane zachowania przedsiębiorców na rynku usług finansowych, jest kluczową instytucją w krajowym systemie ochrony konsumentów na rynku usług finansowych.