

Rozdział 20

Łukasz Gębski

REGULACJE KONSUMENCKIE I OCHRONA KONSUMENTA NA RYNKU USŁUG FINANSOWYCH

Wstęp

Poziom ochrony konsumentów na rynku finansowym w Polsce nie odbiega od standardów innych państw Unii Europejskiej i jest wysoki. Nie wyklucza to jednak konieczności ciągłego monitorowania sytuacji i wdrażania rozwiązań dostosowanych do ewolucji rynku finansowego oraz szybkiego reagowania na zjawiska wymagające interwencji ze strony regulatora.

Istotnym elementem stanowiącym o szczególnym znaczeniu takiego, prokonsumenckiego podejścia jest to, że praktycznie wszyscy konsumenci – bez względu na wykształcenie, majątek czy wiek – korzystają z kredytu konsumenckiego w pewnym momencie swojego życia. Tak więc stanowi on istotny element codziennego funkcjonowania współczesnego społeczeństwa.

Analiza dotychczasowych doświadczeń pokazuje, że polityka bazująca jedynie na wprowadzaniu coraz bardziej restrykcyjnych regulacji nie przynosi oczekiwanych rezultatów. Liczba suboptymalnych decyzji finansowych oraz konsumentów popadających w pułapkę zadłużenia nie spada w tempie oczekiwanym przez regulatorów. Ścierające się koncepcje amerykańskiej „totalnej regulacji” i europejskiego „*empowered consumer*” nie zapewniają oczekiwanego poziomu ochrony konsumentów nie dlatego, że są w swojej istocie błędne, lecz dlatego, że nie współgrają z poziomem świadomości i wiedzy konsumentów.

1. Kredyty konsumenckie i ochrona konsumenta na rynku finansowym

Od ponad 100 lat kredyty konsumenckie oferowane są niezmiennie w jednej z trzech głównych form:

- kredytu ratalnego (najpopularniejsza forma kredytowania zakupu towarów i usług),
- kredytu odnawialnego (kredyt zasilający rachunki kart kredytowych),

- kredytu dyskontowego lub kredytu z ratą balonową (dominujący na rynku *pay-day loans*).

O ile podstawy konstrukcji samych produktów kredytowych pozostawały względnie stałe w czasie, o tyle ich kanały dystrybucji ulegały zmianom, wymuszając ograniczone lub daleko idące modyfikacje dostosowawcze po stronie kredytodawców i kredytobiorców. To one są źródłem większości nowych asymetrii rynkowych oraz wpływają na zwiększenie się liczby suboptymalnych decyzji finansowych konsumentów. Tu szczególną uwagę warto zwrócić na cyfryzację gospodarki i szybko postępujące zmiany technologiczne zmieniające reguły gry rynkowej. Rosnący udział sprzedaży produktów finansowych online oraz powszechność wykorzystywania urządzeń mobilnych doprowadziły w ostatnich latach do wzrostu skali negatywnych zjawisk dla konsumentów na rynku finansowym. Część z nich była bezpośrednią konsekwencją działań kredytobiorców i miała swoje źródło w błędnym przeświadczeniu, co do skutków podejmowanych decyzji (bariera techniczno-interpretacyjna). Czasami wynikały one jednak z wykorzystywania pozycji dominującej przez kredytodawców.

Nie można też pominąć konsekwencji pandemii COVID-19 i towarzyszących jej długotrwałych ograniczeń w normalnym funkcjonowaniu gospodarki, które stały się dodatkowym, ale bardzo silnym bodźcem do ekspansji e-gospodarki. Zamknięci w domach konsumenci oraz niemogący prowadzić normalnej działalności w trakcie lockdownu przedsiębiorcy niejako z przymusu przenieśli ciężar wymiany handlowej ze sklepów i galerii handlowych do sfery online. Za tymi zmianami podążyły oczywiście również banki, firmy pożyczkowe i coraz liczniejsza grupa FinTech'ów i LendTech'ów.

W sferze ochrony praw konsumentów na terytorium UE Komisja Europejska oraz rządy państw członkowskich reagowały bardzo zdecydowanie. W pierwszej fazie kryzysu wprowadzono wiele działań doraźnych zorientowanych na zagwarantowanie wyższego poziomu bezpieczeństwa tym wszystkim, którzy utracili źródła dochodów lub ich sytuacja ekonomiczna uległa pogorszeniu⁵²⁴.

Belgia, Niemcy, Cypr, Hiszpania, Chorwacja, Węgry, Irlandia, Włochy, Litwa, Polska, Portugalia, Rumunia, Szwecja i Słowacja wprowadziły przepisy dające prawo do odroczenia lub zawieszenia spłat kredytów do końca 2020 przez osoby fizyczne i mikroprzedsiębiorstwa. W Polsce i na Węgrzech obniżono administracyjnie limit maksymalnego, dopuszczalnego kosztu kredytu. Rząd Bułgarii wdrożył program nieoprocentowanych pożyczek gwarantowanych przez rząd dla tych, którzy nie mogą pracować ze względu na COVID-19 (max 3500EUR na 5 lat na osobę). Czechy i Polska zdecydowały się na zaostrzenie kryteriów przyznawania kredytów hipotecznych.

W październiku 2020 prezydencja niemiecka – wraz z przedstawicielami rządów Portugalii i Słowenii – zaproponowała nowe wspólne stanowisko w zakre-

⁵²⁴ Baicu C., Gardan, I., Gardan D., Epuran G.: *The impact of COVID-19 on consumer behavior in retail banking. Evidence from Romania*, Management & Marketing. Challenges for the Knowledge Society, Vol. 15, No. SpecialIssue, s.534-556.

się zidentyfikowanych w obliczu COVID-19 nowych wyzwań dla polityki ochrony konsumentów w Unii Europejskiej⁵²⁵. Podkreślono obszary wymagające wzmocnienia europejskiej polityki konsumenckiej:

- zwiększenie poziomu ochrony konsumentów na rynku finansowym w drodze aktualizacji i ulepszenia dyrektywy o kredycie konsumenckim (2008/48 / WE) poprzez dostosowanie jej do ery cyfrowej oraz wprowadzenie rozwiązań wychodzących naprzeciw nasilającemu się w czasie kryzysu problemowi nadmiernego zadłużenia,
- rozwiązanie bieżących problemów finansowych konsumentów, spowodowanych zmniejszeniem dochodów gospodarstw domowych lub utratą pracy,
- ze względu na wzrost liczby oszukańczych, wprowadzających w błąd lub niezgodnych z prawem ofert w handlu elektronicznym, konieczne jest zwiększenie poziomu ochrony konsumentów dokonujących zakupów za pośrednictwem platform e-commerce. W tym celu jak najszybciej powinny zostać wprowadzone nowe przepisy o usługach cyfrowych. Jednocześnie odpowiedzialność platform i sprzedawców powinna pozostać wyraźnie rozróżniona,
- konsumenci powinni być zachęceni do udziału w zielonej transformacji. Wymaga to innowacyjnych rozwiązań, promujących długą żywotność produktów i możliwość ich naprawy,
- zrównoważona konsumpcja nie powinna być uzależniona od dochodów, ale powinna być dostępna dla każdego.

To stanowisko stało się podstawą do prac nad nową Dyrektywą o kredycie konsumenckim, uwzględniającą zmienione przez pandemię uwarunkowania rynkowe – „*new normal*”.

Zapewnienie adekwatności regulacji w sferze ochrony konsumentów jest wyzwaniem wymagającym uwzględniania szeregu różnorodnych czynników – w tym również wykraczających poza ramy rynku finansowego. Interakcje kredytobiorców i kredytodawców zależą bowiem od:

- **Modelu konsumpcji** – dostępność kredytu konsumenckiego w takich krajach jak np. Wielka Brytania czy USA jest czynnikiem mającym decydujące znaczenie dla poziomu konsumpcji gospodarstw domowych i tym samym bezpośrednio wpływa na koniunkturę gospodarczą. W krajach Europy kontynentalnej konsumenci pozostają bardziej sceptyczni wobec „konsumpcji na kredyt” i częściej postrzegają kredyty konsumenckie przez pryzmat rozwiązywania krótkoterminowych problemów z płynnością lub sposób na uzupełnienie niedoboru środków przy większych zakupach;
- **Restrykcyjności polityki kredytowej** w sektorze regulowanym stanowi jedną z głównych determinant rozwoju sektora pożyczkowego. Na ogół ograniczenia w dostępie do kredytu bankowego uzupełniane są przez niebankowe instytucje kredytowe/pożyczkowe zastępujące na rynku banki w sytuacji wzrostu restryk-

⁵²⁵ EU2020.de: *Consumer protection in Europe, Lessons learned from the COVID-19-pandemic*, https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/News/PM/161020_Joint_Trio_Paper.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (dostęp online luty 2022).

cynności polityki kredytowej. Konsekwencją lokalnych zmian polityki kredytowej sektora bankowego są czasami istotne różnice w poziomie regulacji rynków lokalnych. Stanowią one zachętę dla podmiotów rynku finansowego do stosowania arbitrażu regulacyjnego;

- **Sytuacja społeczno-gospodarcza**, a zwłaszcza rosnące bezrobocie i będące jego następstwem wykluczenie finansowe przesuwają popyt na kredyty konsumencie do sektora pozabankowego, na rynek lombardów oraz sprzyjają powstawaniu szarej strefy na rynku finansowym⁵²⁶;
- **Powszechny dostęp do internetu oraz postępująca coraz szybciej cyfryzacja gospodarki** są aktualnie głównymi motorami zmian na rynku finansowym. Przenoszenie ciężaru obsługi konsumentów do sfery „online” wymusza często znaczące korekty w systemie oceny ryzyka kredytowego oraz w sposobach oferowania produktów finansowych. Zmiany tego typu są wyzwaniem dostosowawczym zarówno dla instytucji finansowych jak i dla samych konsumentów – potrzebujących czasu na „oswojenie” się z nowymi narzędziami i procesami.

Różnice w postrzeganiu kredytu konsumenckiego z perspektywy sposobu zaspokajania podstawowych potrzeb konsumpcyjnych ukształtowały dwie wiodące doktryny w obszarze ochrony konsumentów. Amerykański dogmat społeczno-gospodarczy zakładający utrzymanie konsumpcyjnego modelu społeczeństwa, który wymaga, aby ochrona konsumenta umożliwiła praktycznie nieograniczone korzystanie z „bezpiecznych” produktów finansowych. Pojęcie „bezpieczeństwa” definiowane jest tu w sposób dosłowny i w tym przypadku dotyczy w tym samym stopniu ekspertów jak i konsumentów nierozumiejących podstawowych pojęć ekonomicznych – „average consumer”⁵²⁷. Wdrożona po kryzysie finansowym, który wybuchł w roku 2008 polityka totalnej regulacji na rynku finansowym miała w zamyśle Kongresu USA zlikwidować będące źródłem zagrożeń nowe asymetrie rynkowe oraz przywrócić zaufanie do rynku finansowego i samego kredytu konsumenckiego w szczególności⁵²⁸.

W Europie proces implementowania regulacji prokonsumenckich na rynku finansowym i kreowania wynikającego z tego poziomu ochrony konsumentów wprowadzano systematycznie od początku lat 80. XX w. Zdefiniowana wtedy doktryna „empowered customer”, a więc świadomego i w pełni poinformowanego konsumenta, jest do dziś podstawą polityki UE w zakresie ochrony konsumentów na rynku finansowym.

Pierwszym aktem prawnym o charakterze wspólnotowym była Dyrektywa 87/102/EEC z roku 1987. Jej celem było jednak jedynie „zbliżenie przepisów” obowią-

⁵²⁶ Micklitz, H.-W.: *The paradox of access to financial services for consumer*, European Journal of Consumer Law 2010, 7–26.

⁵²⁷ Delisle J., Trujillo E.: *Consumer Protection in Transnational Contexts*, The American Journal of Comparative Law Vol 58. Supplement: Welcoming the World: U.S. National Reports to the XVIIIth International Congress on Comparative Law, 2010, s.135–164.

⁵²⁸ CSFB; *Fair Lending Report of the Consumer Financial Protection Bureau, December 2012*, https://files.consumerfinance.gov/f/201212_cfpb_fair-lending-report.pdf (dostęp marzec 2022).

zujących w państwach członkowskich, w obszarze umów o kredyt konsumencki zawieranych na okresy dłuższe niż trzy miesiące i dotyczących finansowania w kwocie od 200 do 20 000 euro. W przepisach z roku 1987 zdecydowano się na szereg wyjątków, takich jak np.: kredyty do spłacane w maksymalnie czterech ratach w okresie do 12 miesięcy, promocyjne kredyty darmowe. Tym, co zasługuje na podkreślenie jest fakt, że już w roku 1987 wprowadzono obowiązek komunikowania konsumentom rocznej rzeczywistej stopy oprocentowania (RRSO) – chociaż bez pełnej unifikacji wzoru, który miał służyć do jej obliczania.

Dyrektywa oparta była o zasadę minimalnej harmonizacji w połączeniu z przepisami dotyczącymi ochrony konsumentów. Zamierzano osiągnąć całkowitą harmonizację jedynie wybranych aspektów umów kredytowych. Głównymi celami dyrektywy były: ochrona osób fizycznych przed nieuczciwymi praktykami kredytowymi oraz promowanie poprzez harmonizację bezpieczeństwa kredytu transgranicznego w ramach Unii Europejskiej. Podstawowymi elementami dyrektywy w zakresie ochrony konsumentów na rynku finansowym były zapisy gwarantujące równowagę umowną między stronami oraz przepisy dotyczące obowiązku informowania konsumenta o kluczowych cechach produktu finansowego.

Daleko posunięta ostrożność Komisji Europejskiej w narzucaniu sztywnych ram regulacyjnych była główną przyczyną, która ograniczyła harmonizację i faktyczną integrację europejskiego rynku kredytowego. W latach 1990 r. (90/88/WE) oraz w 1998 r. (98/7/WE) podejmowano próby modyfikacji dyrektywy. Jako pierwsze – w roku 1990 r. – wprowadzono przepisy mające na celu unifikację sposobu obliczania RRSO. Pomimo zmian słabością rozwiązania wprowadzonego w roku 1990 okazało się w praktyce pozostawienie zbyt dużej swobody państwom członkowskim w zakresie definiowania elementów składowych rachunku RRSO – listy elementów obowiązkowych oraz tych, które można było pomijać. W zasadzie wymieniono tylko te elementy, których można było nie uwzględnić, zamiast zaproponować jednoznaczny wzór.

Dopiero Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 1998 r. zmodyfikowała dyrektywę z 1986 r., wprowadzając jeden powszechnie obowiązujący sposób obliczania RRSO. W uzasadnieniu stwierdzono, że „roczna stopa oprocentowania, będzie tą stawką, w ujęciu rocznym, wyrównującą bieżącą wartość wszystkich zobowiązań (pożyczek, spłat i opłat), przyszłych lub istniejących, uzgodnionych przez kredytodawcę i kredytobiorcę”.

Dyrektywa o kredycie konsumenckim – 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. Urz. UE L nr 133 z 22 maja 2008 r. – była przełomowym aktem prawnym w zakresie harmonizacji przepisów Unii Europejskiej w sferze ochrony konsumentów na rynku finansowym oraz udzielania kredytów konsumenckich.

Prace nad dyrektywą trwały blisko 10 lat. Już w pierwszej wersji dokumentu z roku 2002 zawarto zapisy zwiększające zakres obowiązkowej informacji o kredycie przekazywanej konsumentowi przed zawarciem umowy. Przewidywano też

znacznie wyższy poziom harmonizacji i zakaz wprowadzania dodatkowych regulacji przez państwa członkowskie.

Istotnym novum w sferze praw konsumenckich było wprowadzenie możliwości odstąpienia od umowy kredytu w terminie 14 dni od jej zawarcia. Prawo do odstąpienia od umowy miało ograniczyć skutki pochopnie podejmowanych decyzji finansowych. Konsument zyskał możliwość porównania warunków finansowych kredytu już nie tylko *ex ante*, ale również po jego otrzymaniu. W przypadku stwierdzenia, że warunki umowne lub koszty finansowe odbiegają od rynkowych, konsument uzyskał prawo do rozwiązania umowy kredytowej.

W kontekście analizy celów Dyrektywy, na szczególne podkreślenie zasługuje koncepcja odpowiedzialnego pożyczania oparta na założeniu, iż pożyczkodawca nie powinien działać tylko we własnym interesie, lecz uwzględniać potrzeby i interesy pożyczkobiorcy. Intencją zapisu było uniknięcie takiej sytuacji, w której zadłużenie konsumenta osiągnie poziom zagrażający możliwościom utrzymania budżetu domowego na zrównoważonym poziomie⁵²⁹.

Celowi temu miały służyć trzy kluczowe zasady odpowiedzialnego pożyczania:

- obowiązek przeprowadzenia oceny adekwatności (*suitability*) danego produktu dla danego konsumenta,
- obowiązek uczciwego traktowania pożyczkobiorcy w sytuacji wystąpienia trudności w spłacie kredytu,
- obowiązek oceny zdolności kredytowej.

W czerwcu 2021 roku Komisja Europejska przedłożyła projekt nowej Dyrektywy. Przyjmując założenie, że determinacja KE pozostanie tak samo duża jak na etapie prac nad projektem można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że większość proponowanych zmian zostanie uchwalona i wejdzie w życie przed końcem 2023 roku.

W nowej Dyrektywie przewiduje się znacznie mniejszą liczbę wyłączeń oraz planuje się zwiększyć górną granicę kwotową kredytu konsumenckiego. Z założenia ma ona nie być stosowana jedynie w odniesieniu do:

- umów o kredyt, który zabezpieczony jest hipoteką albo innym porównywalnym zabezpieczeniem na nieruchomości mieszkalnej powszechnie stosowanym w państwie członkowskim lub który zabezpieczony jest prawem związanym z nieruchomością mieszkalną; umów o kredyt przeznaczony na sfinansowanie nabycia lub utrzymania prawa własności nieruchomości gruntowej lub istniejącego lub planowanego budynku;
- umów o kredyt, którego całkowita kwota przekracza 100 000 EUR;
- umów o kredyt udzielany przez pracodawców swoim pracownikom w ramach działalności dodatkowej, nieoprocentowany albo oprocentowany według rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania niższej od powszechnie stosowanych na rynku i który nie jest oferowany ogółowi społeczeństwa.

⁵²⁹ FSUG – opinion and recommendations for the review of the consumer credit directive (2019).

Kluczową z perspektywy zakresu obowiązywania nowej dyrektywy jest chęć praktycznego stworzenia jednego, wspólnego europejskiego rynku kredytu konsumenckiego. W tym kontekście państwa członkowskie będą musiały zapewnić, że warunki, które należy spełnić w celu otrzymania kredytu w żaden sposób nie dyskryminowały konsumentów legalnie przebywających w Unii ze względu na ich narodowość lub miejsce zamieszkania.

Bardzo dyskusyjną z perspektywy funkcjonowania rynku propozycją jest pakiet rozwiązań, które mają dotyczyć pożyczek społecznościowych. O ile propozycja nałożenia na podmioty prowadzące platformy pożyczkowe P2P szeregu obowiązków informacyjnych – takich samych jak na banki i niebankowe instytucje kredytowe oferujące standardowe kredyty konsumenckie – jest uzasadniony, o tyle zapisy dotyczące kosztów kredytu lub możliwości odstępowania konsumentów od zawartych umów kredytowych mogą okazać się na tyle trudne do realizacji, że w konsekwencji doprowadzi to do marginalizacji społecznościowych pożyczek konsumenckich.

Kierunki i cele polityki ochrony konsumentów na europejskim rynku finansowym są ambitne, a katalog planowanych zmian jest znacznie dłuższy. Nowa Dyrektywa o kredycie konsumenckim (CCD) w istotny sposób ograniczy możliwości realizacji agresywnych technik sprzedażowych. W projekcie jednoznacznie wskazano, że kredytodawcy, pośrednicy kredytowi i dostawcy usług w zakresie pożyczek społecznościowych nie będą mogli stosować w umowach zasady domniemania zgody konsumenta na zakup usług dodatkowych. Zgoda konsumenta na zakup usług dodatkowych przedstawiona za pomocą „pól” będzie musiała zostać wyrażona poprzez wyraźne działanie potwierdzające. Nowa CCD spowoduje też, że z rynku kredytu konsumenckiego definitywnie znikną wszelkie preakcepowane oferty kredytowe.

Komisja Europejska konsekwentnie potwierdza, że regulacje kosztowe na rynku kredytu konsumenckiego pozostaną jednym z najważniejszych narzędzi w walce z lichwą i wykorzystywaniem pozycji dominującej przez kredytodawców. W projekcie nowej CCD rozszerzono zakres regulacji maksymalnego kosztu kredytu konsumenckiego również na rynek pożyczek społecznościowych.

Górne pułapy kosztów lub oprocentowania mają być określane w odniesieniu do jednego z następujących elementów lub większej ich liczby:

- stóp oprocentowania mających zastosowanie do umów o kredyt lub usług w zakresie pożyczek społecznościowych;
- rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania;
- całkowitego kosztu kredytu ponoszonego przez konsumenta.

Państwa członkowskie będą mogły wprowadzać dodatkowe górne pułapy maksymalnego kosztu kredytu dla kredytów odnawialnych.

Dużym rozczarowaniem pozostaje pominięcie w procedowanej Dyrektywie kredytów lombardowych, które pozostaną nadal w nieregulowanej sferze rynku. Tu zapewne liczyć trzeba będzie na inicjatywy poszczególnych państw, gdyż z perspektywy społecznej ten obszar rynku kredytowego generuje największe ryzyko asymetrii oraz jest najszerzym polem do ewentualnych nadużyć.

2. Ochrona konsumentów w Polsce

W Polsce instytucjonalne ramy ochrony konsumentów pokrywają wszystkie obszary wymagające kontroli oraz ewentualnego wsparcia.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 Ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁵³⁰, centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Kompetencje Prezesa UOKiK określone zostały dość szeroko. Obejmują one m.in. prowadzenie postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, prowadzenie postępowań w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone.

Prezes UOKiK został dodatkowo wyposażony w możliwość czynnego uczestniczenia w postępowaniach sądowych w sprawach z zakresu ochrony interesów konsumentów i konkurencji. Prezesowi UOKiK nadano uprawnienie do przedstawiania sądowi istotnych dla sprawy „poglądów” w przypadku, gdy rozstrzygana sprawa dotyczy sfery ochrony konkurencji i konsumentów oraz związany jest z tym faktem ważny interes społeczny.

Z perspektywy ochrony praw konsumentów na rynku finansowym Komisja Nadzoru Finansowego w sferze bezpośredniej prowadzi jedynie działania monitorujące, analityczne i nadzorcze oraz podejmuje działania eliminujące niedozwolone praktyki rynkowe. Jej kompetencje operacyjne odnoszą się do działania instytucji finansowych będących przedmiotem nadzoru – w tym również dotyczyć to może zagadnień ze sfery ochrony konsumentów. W zakresie swoich kompetencji KNF ma uprawnienia do analizy umów kredytowych oraz oceny treści komunikacji i reklamy. W zakresie ochrony konsumentów współpracuje z innymi podmiotami, w tym przede wszystkim z Prezesem UOKiK, Rzecznikiem Finansowym, Rzecznikiem Praw Obywatelskich oraz w sprawach skarg współpracuje z organizacjami pozarządowymi. KNF prowadzi również Sąd Polubowny, przed którym mogą być rozstrzygane spory.

Rzecznik Finansowy funkcjonuje na podstawie Ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r.⁵³¹ i powołany został do reprezentowania interesów klientów instytucji finansowych. Jest on uczestnikiem procesu legislacyjnego z obszaru organizacji i funkcjonowania rynku finansowego. W zakresie swoich codziennych zadań ma informować właściwe organy nadzoru i kontroli o stwierdzonych nieprawidłowościach.

Kompleksowość polskich regulacji prawnych w obszarze ochrony konsumentów polega również na delegowaniu zadań z tego zakresu na poziom samorządu terytorialnego. Ochrona instytucjonalna konsumenta usług finansowym w Polsce jest uzupełniona przez system pozasądowego rozstrzygania sporów.

⁵³⁰ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 184).

⁵³¹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i rzeczniku finansowym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 892).

Do roku 2005 nie było w Polsce specjalnych regulacji dotyczących odsetek maksymalnych. Reformy ekonomiczno-polityczne przeprowadzone po roku 1989 przywróciły wolny rynek i zdecydowanie zliberalizowały rynek finansowy. Konieczność ochrony konsumentów przed skutkami nadmiernego oprocentowania – nadmiernych kosztów – kredytów i pożyczek wprowadzone zostały do ustawodawstwa na mocy ustawy z dnia 7 lipca 2005 r.⁵³² Stało się to pomimo sprzeciwów środowiska finansowego oraz części środowiska prawniczego, podnoszącego niekonstytucyjność zapisów ograniczających koszty kredytów⁵³³.

Wprowadzenie ograniczenia odsetek maksymalnych uruchomiło cały proces, który objął znaczenie więcej obszarów regulacji działalności kredytowej niż samo oprocentowanie. Ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r.⁵³⁴ wprowadzono przepisy ograniczające wysokość tzw. pozaodsetkowych kosztów udzielania kredytów konsumenckich, a więc opłat i prowizji. Wtedy też po raz pierwszy powszechnie zaczęto określać te działania mianem antylichwiarskich⁵³⁵.

Zgodnie z nadaną przez ustawę z 9 października 2015 r. treścią art. 359 § 21 k.c., maksymalna wysokość odsetek wynikających z czynności prawnej nie mogła w stosunku rocznym przekraczać dwukrotności wysokości odsetek ustawowych (odsetki maksymalne), a postanowienia umowne nie mogły wyłączać ani ograniczać powyższych postanowień (art. 359 § 23 k.c.). Wysokość odsetek ustawowych określona w obwieszczeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 stycznia 2016 r., ogłoszonym na podstawie art. 359 § 4 k.c., wynosiła 5% w stosunku rocznym. W powyższym przepisie mowa była o czynności prawnej rozumianej jako każdy jej rodzaj, w tym w szczególności wszelkie umowy, które mogą być źródłem bankowych i pozabankowych stosunków kredytowych zawierane pomiędzy konsumentami i instytucjami finansowymi jak również w stosunkach pomiędzy osobami fizycznymi.

Dnia 5 sierpnia 2015 r. wprowadzono do ustawy o kredycie konsumenckim przepisy art. 36a–36d, ograniczające wysokość tzw. pozaodsetkowych kosztów kredytu. W artykule 36a ust. 1 ustawy zawarto wzór służący do obliczania maksymalnej kwoty pozaodsetkowych kosztów kredytu, które jednak nie mogły z mocy prawa przekroczyć 100% całkowitej kwoty kredytu w całym okresie kredytowania⁵³⁶. Zgodnie z tym wzorem wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu nie mogła być wyższa w kredytach zawartych na okres roczny niż 55%, na dwa lata – 85%, a na okresy dłuższe niż 30 miesięcy – niż 100% całkowitej kwoty kredytu.

⁵³² Dz. U. Nr 157, poz. 1316.

⁵³³ Molias J., *Konstytucyjne problemy odsetek maksymalnych*, Państwo i Prawo 2008, z. 3, s. 46–59.

⁵³⁴ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1357).

⁵³⁵ Grobicki J. *Jak w najbliższych latach będzie się kształtował rynek kredytów konsumpcyjnych w Polsce i jaki będzie jego wpływ na wzrost gospodarczy?*, BANK 6/2015.

⁵³⁶ Zgodnie z art. 5 pkt 7 ustawy o kredycie konsumenckim całkowita kwota kredytu to maksymalna kwota środków pieniężnych, nieobejmujących kredytowanych kosztów kredytu, które kredytodawca udostępnia konsumentowi w ramach umowy kredytowej/ pożyczkowej.

Ministerstwo Sprawiedliwości kilkakrotnie zabiegało o zaostrzenie przepisów w zakresie maksymalnego kosztu kredytu. Epidemia COVID-19 zmieniła priorytety polityczne, ale dała też możliwość wprowadzenia szeregu doraźnych regulacji prokonsumenckich wpływających na poziom ochrony konsumentów na rynku finansowym⁵³⁷. Było to o tyle istotne, że w warunkach epidemii nasiliło się występowanie niebezpiecznych dla konsumentów zjawisk.

Brak przyzwyczajenia użytkowników i niewystarczający poziom bezpieczeństwa sieci stanowiły podatny grunt dla rozwoju cyberprzestępczości.

Oszustwa finansowe i cyberprzestępczość to fundamentalny problem naszych czasów. Dotyka on nie tylko banki i sklepy internetowe, ale także nasze życie codzienne. Odgrywa kluczową rolę w postrzeganiu uczciwości i zaufania do finansów i wpływa na koszty życia jednostki⁵³⁸. Pomimo tego, że nowoczesne techniki wykrywania i zapobiegania oszustwom zostały wprowadzone bardzo szybko wciąż nie są w pełni skuteczne ze względu na ciągłą ewolucję technik stosowanych przez oszustów. Problem ten jest szczególnie istotny na rynku finansów konsumenckich ze względu na relatywnie niższy poziom świadomości technicznej i świadomości bezpieczeństwa samych użytkowników.

Ze społecznego punktu widzenia niepokojącym zjawiskiem było to, iż kryzys znacznie mocniej dotknął ludzi młodych. Byli oni w grupie konsumentów nieposiadających dużych rezerw finansowych i doświadczenia potrzebnego na coraz bardziej wymagającym rynku pracy. Przedłużający się lockdown szczególnie dotkliwie odczuli młodzi zatrudnieni w gastronomii, handlu, turystyce oraz usługach związanych z aktywnością fizyczną i sportem (sektor fitness). Wielu z nich straciło na wiele miesięcy dochody w związku z zamknięciem restauracji, obiektów sportowych oraz ograniczeniami w podróżowaniu. Spośród konsumentów, którzy stracili dochody w wyniku kryzysu, większość (57 proc.) zareagowała ograniczeniem konsumpcji⁵³⁹. Inna grupa starała się uzupełniać braki w budżecie konsumpcyjnym pożyczając pieniądze w niebankowych instytucjach finansowych lub u rodziny i znajomych⁵⁴⁰.

Z perspektywy rynku kredytu konsumenckiego w czasie pandemii kluczową była uchwalona 2 marca 2020 r. Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych obniżająca maksymalne limity pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego (Dz.U.2020.568) – w rozumieniu ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz.U.2019.1083). W swojej pierwotnej formie miała ona obowiązywać jedynie do końca 2020 roku, jednak zdecydowano o jej pozostawieniu w mocy co najmniej do końca 2021 roku.

⁵³⁷ Jakubowska-Branicka et al. 2020.

⁵³⁸ Dahee, C., Lee K., *An Artificial Intelligence Approach to Financial Fraud Detection under IT Environment*, 2018; <https://doi.org/10.1155/2018/5483472> (dostęp marzec 2022).

⁵³⁹ Intrum.com (2020).

⁵⁴⁰ M. Zaleska (red.) *Wpływ COVID-19 na finanse* (2021).

Limity kosztów ustalono w następujący sposób:

- dla kredytów o okresie spłaty nie krótszym niż 30 dni oblicza się według wzoru:

$$MPKK \leq (K \times 15\%) + (K \times n/R \times 6\%)$$

w którym poszczególne symbole oznaczają: $MPKK$ – maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu, K – całkowitą kwotę kredytu, n – okres spłaty wyrażony w dniach, R – liczbę dni w roku.

- dla kredytów o okresie spłaty krótszym niż 30 dni oblicza się według wzoru:

$$MPKK \leq K \times 5\%$$

w którym poszczególne symbole oznaczają: $MPKK$ – maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu, K – całkowitą kwotę kredytu. Pozaodsetkowe koszty kredytu konsumenckiego ograniczono do 45% całkowitej kwoty kredytu. Przed wprowadzeniem zmian maksymalna wysokość pozaodsetkowych kosztów, była równa sumie: 25 % całkowitej kwoty kapitału i 30% tej kwoty w stosunku rocznym. W pozostałych obszarach polskie przepisy są zgodne z Dyrektywą o kredycie konsumenckim z roku 2008 i zapewne zostaną zmodyfikowane po wejściu w życie nowych regulacji europejskich.

Podsumowanie

Regulacje w sferze kredytu konsumenckiego za podstawowe stawiają sobie głównie cele z katalogu społecznych uwarunkowań korzystania z produktów finansowych. Z uwagi na relatywnie małe kwoty kredytów aspekty systemowe związane z ryzykiem na rynku finansowym są w tym przypadku mniej istotne. Nie można ich jednak całkowicie pomijać. Wzrost ryzyka kredytowego w systemie bankowym w wyniku niekontrolowanego arbitrażu regulacyjnego może w warunkach kryzysowych stanowić poważne zagrożenie dla stabilności sektora bankowego lub nawet całego lokalnego rynku finansowego. Odpowiedzialni za tworzenie regulacji prawnych politycy budując system ochrony konsumenta często nie doceniają znaczenia poziomu wiedzy oraz świadomości finansowej konsumentów. Jest ona na tyle niska, że często nie są oni w stanie samodzielnie poprawnie porównywać ofert lub wręcz świadomie rezygnują z tego prawa. Wynikać to może z wielu czynników. Korzystający z pożyczek udzielanych przez instytucje niebankowe to w często osoby wykluczone z oferty kredytowej sektora bankowego, a pieniądze są pożyczane na zaspokojenie pilnych i elementarnych potrzeb. Zawieranie umowy odbywa się pod presją czasu, bez możliwości zadania dodatkowych pytań sprzedawcy. Jednocześnie zbyt radykalne regulacje w tym zakresie mogą wzbudzać obawy co do ich faktycznej skuteczności. Większość podmiotów operujących w szarej strefie nie zawiera umów kredytowych/pożyczkowych w standardowej formie. Relacja łącząca pożyczkodawcę i pożyczkobiorcę bazuje, jedynie na relacjach środowiskowych i bezpośredniej zależności personalnej. Gdy dochodzi do nieprawidłowości, otwartość konsumenta wobec organów państwa jest ograniczo-

na strachem. Konkludując, można przyjąć, że ograniczenia cenowe zarówno na poziomie europejskim, jak w Polsce pozostaną podstawowym narzędziem regulacji rynków finansowych i będą wspierać ochronę interesów oraz praw konsumentów na rynku finansowym. Ich skuteczność zależeć będzie od przejrzystości zapisów prawa oraz praktycznej minimalizacji skali wykluczenia finansowego. Jednak nie można zapominać, że bez powszechnej i efektywnej edukacji konsumentów oraz budowania w nich świadomości finansowej skuteczność każdej regulacji będzie zdecydowanie niższa niż oczekiwana.