

# Iwona D. Czechowska

---

## Ochrona konsumenta rynku usług bankowych

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 38, 407-413

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

IWONA D. CZECHOWSKA  
Uniwersytet Łódzki

## OCHRONA KONSUMENTA RYNKU USŁUG BANKOWYCH

### Wprowadzenie

Na rynku usług finansowych coraz bardziej widoczny staje się trend do prokonsumenckich przemian, związanych z ochroną interesów konsumenta, poprzez wyrównywanie dysproporcji jego siły rynkowej wobec profesjonalnego usługodawcy. Przesłanki występowania tej tendencji są różne i między innymi łączą się z faktem, że pomimo wielu przemian o charakterze ekonomicznym czy politycznym wciąż pozycja podmiotów reprezentujących stronę popytową jest o wiele gorsza niż pozycja podmiotów reprezentujących stronę podażową. Ponadto wzmacnianie pozycji konsumenta leży w interesie pośredników finansowych, ponieważ są to instytucje: zaufania publicznego, działające na obszarze podwyższonego ryzyka, mające niski udział kapitału własnego, w związku z tym polegające na powierzonych im środkach, w formie np. oszczędności. Instytucje finansowe są bardzo podatne na negatywne efekty paniki, co oznacza, że ich wizerunek ma ważne znaczenie dla stabilności działania. Potrzeba ochrony konsumenta jest dostrzegana przez państwo, które stara się stworzyć system, składający się z takich elementów, jak: regulacje prawne, stanowiące wyraz integracji europejskiej oraz instytucje zajmujące się organizacją i prowadzeniem tego procesu. Ochrona konsumentów stanowi również jeden z obszarów zawartych w przepisach wspólnotowych w dziedzinie usług finansowych<sup>1</sup>.

Celem tego opracowania jest przedstawienie ochrony interesów konsumenta usług bankowych w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem aktywności analitycznej w tym obszarze Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Pojęcie konsumenta definiuje się w różny sposób. Zazwyczaj jednak jest ono odnoszone do osoby fizycznej zawierającej umowy w celu osobistym, a nie komercyjnym<sup>2</sup>. Również w Polsce konsument jest definiowany zgodnie z 22 artykułem kc jako osoba fizyczna dokonująca czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową<sup>3</sup>. Konsument

<sup>1</sup> Powyższa problematyka znalazła odzwierciedlenie w implementacji dyrektyw unijnych np. takich jak: O adekwatności kapitałowej (CAD), Usługach inwestycyjnych (ISD), Umocnieniu nadzoru nad konglomeratami finansowymi (BCFI).

<sup>2</sup> Tak definiowany jest konsument w prawie wspólnotowym i wewnętrznym krajów UE. E. Łętowska, Europejskie prawo umów konsumenckich, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 46.

<sup>3</sup> Kodeks cywilny z dnia 27.07.2006, DzU nr 141, poz. 1176.

występują wtedy, gdy jako osoby prywatne wchodzą w relacje prawne z przedsiębiorcami-profesjonalistami, np. usługodawcami. Natomiast osoba fizyczna w stosunkach z innymi osobami prywatnymi, z którymi zawiera umowy, nie jest już konsumentem. To rozróżnienie ma znaczenie, ponieważ decyduje o tym, jakie przepisy będą określały wzajemne prawa i obowiązki stron. Listę uczestników strony popytowej reprezentują także takie podmioty, jak: klienci, nabywcy i użytkownicy, ale stanowią oni odrębną kategorię<sup>4</sup>, niebędącą przedmiotem rozważań tego opracowania.

### Uwarunkowania funkcjonowania konsumenta na rynku usług bankowych

Usługi bankowe są adresowane zazwyczaj do masowego klienta detalicznego, co wpływa na ich unifikację i standaryzację<sup>5</sup>. Zakłada się, że klient detaliczny jest traktowany jako masowy, jednorodny, mający jednolite wymagania w zakresie obsługi bankowej i charakteryzuje go również jednolitość oczekiwań. Stronę popytową tego typu usług tworzą przeważnie klienci klasy średniej i ubożsi. Klient masowy nie ma praktycznie prawa wniesienia zmian do umowy. Umowy zawierane z bankami teoretycznie można negocjować, praktycznie stosowany jest jeden wzór, bez negocjacji. Umowy te zwykle redagowane są tak, aby w większym stopniu chronić interesy banku niż konsumenta. Aby nie dopuścić do takiej asymetrii, kodeks cywilny wylicza listę niedozwolonych postanowień umownych naruszających interesy konsumentów. Między innymi są to te, które: wyłączają lub ograniczają odpowiedzialność przedsiębiorcy-banku, przekazują mu kontrolę nad treścią umowy, pozwalają niekorzystnie dla konsumenta kształtować czas trwania umowy, ograniczają możliwość dochodzenia roszczeń przed polskimi sądami.

Usługodawcy narzucają własne warunki, przez co ograniczają suwerenność konsumentów. Dążą często do przerzucania wielu rodzajów ryzyka na klienta w formie obowiązujących umów i regulaminów, wykorzystując jego niewiedzę, ponieważ nie istnieje zagrożenie, że straconego, niezadowolonego klienta nikt inny nie zastąpi. Najpoważniejsze zagrożenia praw konsumenta usług bankowych, zdaniem autorów raportu opracowanego przez IBnGR, łączą się z obowiązującym dla każdego produktu standardowym wzorcem druków: wniosku o uruchomienie, regulaminu i cennika. Zazwyczaj druk umowy jest bardzo krótki, a obowiązki i prawa są przenoszone do regulaminów. Często regulamin nie przedstawia kosztów, a w takim przypadku klienci są odsyłani do nieczytelnego cennika<sup>6</sup>. Ponadto pracownik reprezentujący bank jest zainteresowany sprzedażą i prezentuje wyłącznie walory danego produktu, nie informując o ryzyku czy dodatkowych kosztach. Taka specyfika rynku usług bankowych świadczy o jego monopolizacji i wykorzystywaniu

<sup>4</sup> *Zachowania rynkowe konsumentów*: Red. E. Kieźel. Wyd. AE, Katowice 2000, rozdz. 3-4.

<sup>5</sup> I.D. Czechowska: *Instytucje wzmacniające pozycje konsumentów korzystających z połączonej oferty bankowo-ubezpieczeniowej*. W: *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju bankowości*. Red. L. Dziawgo. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008, s. 505-513.

<sup>6</sup> *Zagrożenia dla konsumentów na rynku bankowości detalicznej w Polsce*. Raport opracowany przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2003, s. 10-11.

pozycji silniejszego partnera wobec konsumenta znajdującego się często w przymusowej sytuacji, niemającego odpowiedniego przygotowania do nawiązywania stosunku umownego, wyposażonego w o wiele niższy potencjał majątkowy, o ograniczonym dostępie do wiedzy ekonomicznej i prawnej. W sytuacji braku równowagi między uczestnikami rynku pojawia się zatem problem odrębności i ochrony interesów konsumenta<sup>7</sup>. E. Kieźel przedstawia interesy konsumenta jako przedsięwzięcia przynoszące mu pożytek lub korzyść, są to także działania dla jego dobra. Stąd wnioskuje powyższa autorka, że będą one poprawiać jego warunki życia między innymi w wymiarze materialnym, czyli to, co zagraża jego dobrobytowi jest niezgodne z jego interesem<sup>8</sup>. Zagrożenia interesów konsumentów usług bankowych będą dotyczyły przede wszystkim nieprzejrzystości rynku, łączącej się z szeroką ofertą, specyficznymi metodami pozyskiwania klientów, np. poprzez sztuczne kreowanie potrzeb i oferowanie usług w systemie sprzedaży związanej, niejasnego, rozbudowanego, zawyżonego systemu cen.

### System ochrony konsumenta rynku usług bankowych

Idea ochrony konsumentów pojawiła się już w XIX wieku, w czasie tworzenia gospodarki rynkowej. Początkowo znajdowała wyraz w działaniach spółdzielczości, stanowiących ochronę przed wyzyskiem i nieuczciwymi praktykami kapitału handlowego<sup>9</sup>. Obecnie utrzymywanie równowagi między producentami, państwem a ostatecznymi odbiorcami to zadania polityki konsumenckiej i utożsamianego z nią konsumeryzmu, realizowanego przez agendy państwowe, organizacje społeczne, niezależne organizacje konsumenckie<sup>10</sup>.

W razie konfliktu między konsumentem i bankiem spór może być rozstrzygany przed następującymi instytucjami, którymi są:

- Sąd Powszechny (właściwy dla miejsca zamieszkania konsumenta),
- działający przy Komisji Nadzoru Finansowego Sąd Polubowny (rozstrzyga spory między wszystkimi uczestnikami rynku finansowego, w szczególności pomiędzy konsumentami a podmiotami podlegającymi nadzorowi KNF; skargi mogą dotyczyć spraw indywidualnych oraz zbiorowych),
- działający przy Związku Banków Polskich Bankowy Arbitraż Konsumentki (rozstrzyga spory między konsumentami a bankami – członkami ZBP lub innymi, które poddały się orzecznictwu arbitra),
- działający przy Rzeczniku Ubezpieczonych Sąd Polubowny (reprezentuje interesy ubezpieczonych i uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków OFE i PPE, roz-

<sup>7</sup> E. Kieźel: *Ochrona interesów konsumentów w Polsce w aspekcie integracji europejskiej*. Difin, Warszawa 2007, s. 15–16.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 18.

<sup>10</sup> I. Sowa: *Polityka konsumencka w Unii Europejskiej i w Polsce*. W: E. Kieźel: *Ochrona interesów konsumentów w Polsce w aspekcie integracji europejskiej*. Difin, Warszawa 2007, s. 30.

strzyga wątpliwości konsumentów rynku usług bankowych, którzy skorzystali z produktów ubezpieczeniowych).

- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta (UOKiK) oraz powiązany z nim Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK) (interweniuje w sytuacji naruszenia zbiorowych interesów, np. niezgodnych z prawem klauzul w umowach, przeprowadza regularne kontrole wzorców stosowanych w umowach z konsumentami, może kierować pozwami do SOKiK).

### **Działania UOKiK na rzecz ochrony praw konsumenta usług bankowych**

W ostatnich kilku latach UOKiK opracował szereg raportów dotyczących przestrzegania praw konsumentów. Są wśród nich również związane z funkcjonowaniem rynku bankowego, to znaczy dotyczące przestrzegania praw konsumentów w umowach o korzystanie z kart płatniczych<sup>11</sup>, kredytów przedświadczeniowych stosowanych przez banki i SKOK-i<sup>12</sup> oraz kredytów hipotecznych<sup>13</sup>. Przedmiotem analiz UOKiK były wzorce umów oferowanych przez banki, regulaminy, tabele opłat i prowizji oraz ulotki i reklamy. UOKiK dokonał oceny ich treści pod względem zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, a także przepisów kodeksu cywilnego w zakresie niedozwolonych postanowień umownych i ustawy o kredycie konsumenckim. W powyższych opracowaniach oraz w rezultacie uwag zgłoszonych przez konsumentów, treści znajdujących się w literaturze przedmiotu czy postulatów pochodzących od mediów, zwrócono uwagę na różne problemy występujące w relacjach banków z konsumentami.

W dziedzinie kart płatniczych stwierdzono, że konsumenci powinni uzyskać więcej informacji na temat nieudostępniania osobom nieuprawnionym kart ani kodów identyfikacyjnych i wynikających z nich konsekwencji za bezprawne użycie karty. Zauważono, że problemy sprawiają konsumentom postanowienia umowne określające koszty związane z kartami kredytowymi, zwłaszcza wynikające z braku terminowości w spłaceniu zadłużenia.

W przypadku kredytów przedświadczeniowych przedmiotem krytyki ze strony UOKiK były: opłaty z tytułu wypowiedzenia umowy kredytu, konsekwencje wynikające z rozwiązania umowy, określenie zasad ponoszenia kosztów procesowych, zwrot nadpłat i niedopłat kapitału, zmiana stawek opłat i prowizji, określenie zadłużenia przeterminowanego, opłaty za przekazywanie informacji stanowiących tajemnicę bankową, dokonywanie zmian regulaminu i oprocentowania, ustanawianie opłat za ustalanie adresu zamieszkania pożyczkobiorcy. Mając na uwadze wnioski wynikające z kontroli wzorców umów, UOKiK

---

<sup>11</sup> Raport w sprawie przestrzegania praw konsumentów w umowach o korzystanie z kart płatniczych, UOKiK, Warszawa 2005.

<sup>12</sup> Raport z kontroli wzorców umownych i reklam kredytów przedświadczeniowych stosowanych przez banki i SKOK-i, UOKiK, Warszawa 2006.

<sup>13</sup> Raport z kontroli wzorców umownych kredytów hipotecznych, UOKiK, Warszawa 2008.

zaleca konsumentom, aby przed podpisaniem umowy uzyskali informacje o warunkach pozyskanych kredytów dotyczące zwłaszcza kosztów całkowitych, rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania, zapoznali się z egzemplarzem umowy, regulaminem oraz tabelą prowizji i opłat, wyjaśnili wszystkie wątpliwości związane z umową.

Analizując wzorce umowne związane z kredytami hipotecznymi, UOKiK zaobserwował szereg nieprawidłowości, które naruszają interesy konsumentów. Postanowienia umowne stanowiące przedmiot analiz zostały uporządkowane w ramach następujących grup<sup>14</sup>:

- postanowienia dotyczące opłat i prowizji,
- postanowienia niejednoznaczne,
- postanowienia przyznające bankom zbyt szeroki zakres uprawnień,
- postanowienia nakładające na konsumenta obowiązki o zbyt szerokim zakresie,
- postanowienia w sposób bezasadny nakładające na konsumentów obowiązek ponoszenia określonych kosztów,
- postanowienia dotyczące ubezpieczenia kredytu.

Zagrożeniami dla konsumentów łączącymi się z postanowieniami dotyczącymi opłat i prowizji były: wskazanie kwot minimalnych opłat i prowizji bez sprecyzowania kwot maksymalnych, kumulacja kosztów, pobieranie prowizji za podwyższone ryzyko po ustanowieniu hipoteki, pobieranie opłaty za zawiadomienie o wypowiedzeniu umowy, pobieranie nieokreślonej opłaty.

Zagrożenia wynikające dla konsumentów usług bankowych, wynikające z postanowień niejednoznacznych to: brak wskazania przesłanek lub terminów kontroli przedmiotu zabezpieczenia kredytu lub żądania wyceny, wskazanie zbyt ogólnych przesłanek lub brak wskazania przesłanek uprawniających do zmiany postanowień regulaminów oraz tabel opłat i prowizji, brak wskazania kosztów ewentualnej windykacji roszczeń, uprawnienie banku do wyboru kursu stosowanego przy przeliczaniu wierzytelności przy kredycie indeksowanym w stosunku do waluty obcej, nieprecyzyjne określenie przesłanek zmiany kolejności pokrywania wierzytelności, brak wskazania procedur i częstotliwości przy pobieraniu opłat za telefoniczne upomnienie kredytobiorcy, korespondencję związaną z nieterminową spłatą kredytu, wyjazd interwencyjny do klienta, uprawnienie banku do żądania ustanowienia dodatkowego zabezpieczenia kredytu w przypadku zmniejszenia wartości ustanowionych zabezpieczeń, nieprecyzyjne przesłanki wypowiedzenia umowy przez bank.

Postanowienia umowne przyznające bankom zbyt szerokie uprawnienia dotyczyły: ustanowienia innych okresów wypowiedzenia umowy dla banku i dla kredytobiorcy, domniemania doręczenia w określonym czasie od daty pisma, możliwości wskazywania przez bank wysokości oprocentowania innej niż przewidziana w umowie w przypadku oprocentowania stałego, uprawnienia banku do zmiany waluty i oprocentowania kredytu, uprawnienia banku do przekazania osobom trzecim informacji stanowiących tajemnicę bankową, uprawnienia banku do obniżenia kwoty kredytu lub wypowiedzenia umowy w sytuacji nie-

<sup>14</sup> Raport z kontroli wzorców umownych kredytów hipotecznych, UOKiK, Warszawa 2008.

wywiązywania się kredytobiorcy ze swoich zobowiązań w stosunku do innych podmiotów, upoważnienie banku do zbycia nieruchomości.

Przykłady postanowień umownych, nakładających na konsumenta obowiązki o zbyt szerokim zakresie to na przykład: obowiązek uzyskiwania zgody banku na zaciągnięcie kredytów lub pożyczek, udzielanie poręczeń lub przyjmowanie odpowiedzialności za jakiegokolwiek zobowiązania osoby trzeciej, obowiązek dostarczenia bankowi wszelkich informacji dotyczących sytuacji finansowej, ekonomicznej i prawnej konsumenta, zobowiązanie konsumenta do złożenia dyspozycji o wcześniejszej spłacie kredytu w terminie nie krótszym niż 7 dni, przed datą planowanej wcześniejszej spłaty.

W grupie postanowień umownych przedstawiających postanowienia w sposób bezzasadny nakładające na konsumentów obowiązki ponoszenia określonych kosztów znajdował się: obowiązek posiadania rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowego w banku udzielającym kredytu, pobieranie prowizji za sporządzenie aneksu do umowy przy wcześniejszej spłacie kredytu, zlecenie badania stanu nieruchomości w przypadku zaległości w spłacie kredytu, podwyższanie marży w przypadku nieprawidłowej i nieterminowej obsługi zadłużenia, skutkujące zakwalifikowaniem kredytu do grupy kredytów zagrożonych, utrzymanie podwyższonego oprocentowania w przypadku zaległości w spłacie kredytu.

Krytykowane przez UOKiK postanowienia umowne dotyczące ubezpieczenia kredytu obejmowały: obowiązek ponoszenia przez konsumentów kosztów umów ubezpieczenia zawieranych przez i na rzecz banku, ustanowienia weksła własnego in blanco na zabezpieczenie roszczeń zakładu ubezpieczeń, uprawnienie tegoż do prowadzenia działań regresowych w przypadku wypłacenia bankowi odszkodowania z tytułu ubezpieczenia, niezwracanie kosztu ubezpieczenia za niewykorzystany okres ubezpieczenia, uprawnienie towarzystwa ubezpieczeniowego do weryfikacji autentyczności dokumentów tożsamości oraz weryfikacji autentyczności i prawdziwości dokumentów stanowiących podstawę ustalenia zdolności kredytowej.

Wnioski wynikające z kontroli banków przez UOKiK wskazywały na respektowanie w większości analizowanych przypadków przepisów prawa, ale stwierdzono również szereg uchybień w dziedzinie dobrych obyczajów oraz interesów ekonomicznych konsumentów. W przypadku stosowania przez banki wpisanych do rejestru niedozwolonych postanowień umownych grozi im nałożenie kar pieniężnych<sup>15</sup>.

## Podsumowanie

Ochrona konsumentów rynku usług bankowych jest potrzebna, ponieważ oferta i stopień skomplikowania usług rośnie. Konsumentom muszą podejmować decyzje świadomi szans i ryzyka, które z nich wynikają. Żeby to były decyzje prawidłowe, wskazane byłoby zapewnienie np. właściwych informacji, tymczasem dostęp do nich jest niewystarczający.

<sup>15</sup> Raport z kontroli wzorców umownych kredytów hipotecznych, UOKiK, Warszawa 2008, s. 46.

Pozycja konsumentów korzystających z usług bankowych powinna być wzmocniona poprzez odpowiednie działania legislacyjne, opracowane i stosowane przez różne instytucje. Nadzór nad ochroną zbiorowych interesów konsumentów sprawuje między innymi Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta. Tam właśnie analizowana jest zgodność z prawem postanowień zawartych w umowach między konsumentami a przedsiębiorstwami bankowymi. Ochrona praw konsumenta rynku usług bankowych powinna przynieść korzyści indywidualne oraz korzyści dla społeczeństwa i gospodarki, przy założeniu, że konsumenci są lepiej przygotowani do zarządzania finansami osobistymi, dokonują bardziej racjonalnych wyborów dotyczących usług dostosowanych do ich indywidualnych potrzeb, podejmują mniejsze ryzyko, aktywnie uczestniczą w budowaniu systemu oszczędności. Natomiast korzyści gospodarki to podwyższanie jakości funkcjonowania rynków finansowych i umacnianie stabilności finansowej, realizowane w ramach dążenia do lepszej koniunktury gospodarczej.

## CONSUMERISM ON A BANK SERVICES MARKET

### *Summary*

There is an apparent trend to pro-consuming changes on the financial service market. A situation of subjects which represent a demand side has been still a lot worse than a situation of subjects of a supply side. Reinforcing the consumer position lays for interest of financial agents. A need to protect the consumer is noticed by the State, which hence tries to create an appropriate system. The aim of this work is a presentation of consumerism of the bank services consumer in Poland with special regard to an analytic activity in the UOKiK sphere. The consumerism of bank issues consumer is essential, because the services offer has been growing. The position of consumers using bank services should be reinforced by law actions. The consumerism should succeed in taking individual advantages and also be beneficial for the all society and economy.