

Rozdział I. Idea ochrony kredytobiorcy-konsumenta

§ 1. Wprowadzenie

Prawo ochrony konsumentów jest współcześnie jednym z najważniejszych i najbardziej dynamicznie rozwijających się obszarów prawa. Jednakże biorąc pod uwagę historyczny rozwój tej dziedziny prawa, należy zwrócić uwagę, iż zagadnienia związane ze zbywaniem dóbr oraz świadczeniem usług nie były traktowane w sposób szczególny, a co za tym idzie, nie funkcjonowały żadne regulacje kształtujące takie relacje. Ruchy ochrony konsumentów datuje się dopiero na II poł. XIX w., czyli na okres gwałtownych rewolucji przemysłowych. Zmiany wywołane masową produkcją doprowadziły do wyodrębnienia się określonej grupy osób, której funkcja gospodarcza w dużej mierze sprowadzała się do korzystania z wytworów innych uczestników obrotu. Zasada wolnego rynku, swobody zawierania umów i prawo zwyczajowe nie gwarantowały równej pozycji podmiotów na nim działających, zatem już wtedy zaistniała potrzeba utworzenia mechanizmów chroniących konsumentów. Mieszkańcy przede wszystkim Stanów Zjednoczonych oraz Europy Zachodniej zaczęli domagać się ochrony swoich interesów. Intensywny wzrost produkcji napędzał konsumpcję oraz przekonanie, iż sami przedsiębiorcy mają coraz większą władzę w kształtowaniu handlu, ponieważ współtworzą duże, zorganizowane organizacje. Wtedy też zaczęły powstawać pierwsze organizacje konsumenckie (w tym m.in. Liga Konsumentów, funkcjonująca *de facto* do dziś), które jako cel obrały sobie zwiększenie w społeczeństwie świadomości o manipulacji oraz wydawanie czasopism o tym traktujących¹.

Dynamiczny rozwój gospodarczy w II poł. XX w. przyniósł zupełnie nowe kategorie produktów i usług kredytowych oraz pierwsze działania marketingowe i próby manipulacji konsumentami (np. zachęcanie konsumentów do za-

¹ A. Dąbrowska, M. Janoś-Kresło, I. Ozimek, Ochrona i edukacja konsumentów we współczesnej gospodarce rynkowej, Warszawa 2005, s. 19.

kupu niekoniecznie potrzebnych konsumentom towarów), które to ostatecznie pokazały, jak stworzenie regulacji konsumenckich jest konieczne². Proces rozwoju prawa ochrony konsumentów stanowił zatem konkretne odpowiedzi legislatora na kryzysy i nadzwyczajne sytuacje, które wywoływały oburzenie społeczne i wymagały reakcji ze strony publicznej. Ponadto zaobserwowano, iż dla zachowania pomiędzy przedsiębiorcami uczciwej gry rynkowej oraz w celu utrzymania uczciwej konkurencji niezbędne jest również wprowadzenie regulacji wpływających na prawidłowe relacje pomiędzy przedsiębiorcami, a sama ochrona praw konsumentów byłaby wtedy swoistym „produktem ubocznym” prawa ochrony konkurencji³.

Prawo ochrony konsumentów, choć jest stosunkowo nową subdziedziną prawa, w ostatnich dziesięcioleciach rozwija się bardzo dynamicznie. Nie oznacza to jednak, iż jego kształtowanie się we wszystkich porządkach prawnych było i jest podobne. Każdy system prawny wprowadzał przepisy prawne z zakresu ochrony konsumentów z inną dynamiką, ale także motywacją objawiającą się czy to koniecznością uwzględnienia zmian zachodzących na wolnym rynku, czy potrzebą dostosowania regulacji do standardów obowiązujących np. w organizacjach państwowych, do których się przynależy. Z kolei dynamika i motywacja rozwoju wpływają na obszerność docelowych przepisów, oferowane instrumenty ochrony czy nawet ich egzekwowalność.

Celem niniejszego rozdz. jest przede wszystkim przedstawienie szczegółowego wprowadzenia do dalszych rozważań podjętych w kolejnych pięciu rozdziałach tematyki, polegających na zweryfikowaniu koncepcji rozwoju prawa ochrony konsumentów we wszystkich trzech badanych systemach prawnych, jak również zbadanie czym różniły się one od siebie i jaki miały wpływ na ostateczny kształt regulacji? W niniejszym rozdz. podjęte zostaną również dywagacje nad problemem, dlaczego kredytobiorcy są grupą konsumentów, dla których skuteczne mechanizmy ochrony są szczególnie ważne i potrzebne. Ponadto przedstawiony zostanie szczegółowy opis ustawodawstw obowiązujących w amerykańskim, unijnym i polskim systemie prawnym w zakresie ochrony kredytobiorców-konsumentów, które to regulacje będą analizowane w ramach przeprowadzanych badań.

² M. Skóry, *Klauzule abuzywne*, s. 26–27.

³ E. Łętowska, *Europejskie prawo*, s. 7.

§ 2. Geneza i rozwój prawa konsumenckiego

I. Koncepcja ochrony konsumentów w prawie amerykańskim

Wczesne lata XX w., w tym zarówno era progresywna, jak i nowa era prezydenta *Franklina Roosevelta*, doprowadziły do dalszego rozwoju dużej liczby federalnych, stanowych i lokalnych agencji regulacyjnych i praw, z których wiele dotyczyło właśnie ochrony konsumentów⁴. Natomiast za początkowy okres rozwoju samego prawa ochrony konsumentów uznaje się dopiero lata 60. XX w. Poza wskazanymi powyżej przyczynami, dodatkowym asumptem do tworzenia nowych regulacji było niepowodzenie idei „niewidzialnej ręki rynku”, która w dużym uproszczeniu głosiła m.in., iż wszelkie niekorzystne dla konsumentów zjawiska rozwiążą się samoistnie⁵. Jako wydarzenie przełomowe dla rozwoju ochrony konsumentów uznaje się powszechnie w literaturze przedmiotu, słynne przemówienie prezydenta *J.F. Kennedy’ego* skierowane do Kongresu z 15.3.1962 r.⁶, w którym to wyraźnie podkreślił on potrzebę wsparcia dla tej grupy: „Wszyscy jesteśmy konsumentami. Konsumenti stanowią największą grupę ekonomiczną w gospodarce, wpływającą oraz pozostającą pod wpływem prawie każdej publicznej i prywatnej decyzji ekonomicznej. Ale jednocześnie są oni często jedyną ważną grupą, której zdanie nie jest wysłuchiwane”⁷. Wystąpienie to traktuje się jako pierwszy oficjalny dokument o charakterze politycznym, deklarujący w sposób bezpośredni konieczność zinstytucjonalizowania ochrony konsumentów.

W połowie lat 60. rozpoczął się okres tworzenia pierwszego ustawodawstwa w Stanach Zjednoczonych mającego na celu uzupełnienie ogólnych środków odwoławczych w ramach prawa zwyczajowego za pomocą ustaw regulujących transakcje konsumenckie. Z kolei w latach 70. wprowadzano szczegółowe ustawodawstwo na poziomie federalnym i stanowym, które ostatecznie rozwiązało

⁴ S.W. Waller, J.G. Brady, R.J. Acosta, Consumer Protection in the United States: An Overview, EurJourConsL 2011, May 2011, s. 1–2.

⁵ E. Łętowska, Europejskie prawo umów konsumenckich, Warszawa 2004, s. 7.

⁶ Współcześnie wydarzenie to traktuje się jako tak istotne i przełomowe dla rozwoju ochrony konsumenta, że corocznie 15 marca obchodzony jest „Światowy Dzień Praw Konsumentów”.

⁷ Polskie tłumaczenie cytatu pochodzi ze strony internetowej Federacji Konsumentów, <http://www.federacja-konsumentow.org.pl/n,6,1322,1,1,15-marca-swiatowy-dzien-praw-konsumenta.html> (dostęp: 31.3.2025 r.).

wiele obaw konsumentów dotyczących nierówności na rynku i przyznało im wiele środków naprawczych oraz powszechny dostęp do sądowej drogi dochodzenia swoich praw⁸. Pomimo że ukształtowane amerykańskie ustawodawstwo w zakresie ochrony konsumentów – choć tworzone jest zaledwie od sześćdziesięciu lat – to wpisuje się w znacznie dłuższą historycznie tradycję walki o prawa i wolności obywatelskie⁹.

Potrzebę ochrony konsumenta w Stanach Zjednoczonych sklasyfikowano jako problem konstytucyjno-polityczny. Ochrona konsumentów traktowana jest tutaj do dziś jako ochrona interesów mniejszości, która jest rozproszoną grupą jednostek, pozbawioną instytucji przedstawicielskich, w zw. z tym nie może ona artykułować swoich interesów przy wykorzystaniu dostępnych ścieżek instytucjonalnych. Konsumenci są tutaj zatem traktowani jako mniejszość, ale ze względu na słabość swojej pozycji i rozproszenie, a nie ze względu na liczbę arytmetyczną. Są grupą bezsilną w określonej sferze aktywności, w zw. z tym należy się im ochrona. Co ciekawe, znaczący wpływ na rozwój prawa ochrony konsumentów w Stanach Zjednoczonych miały naciski konsumentów nawołujących do ustawodawców o zapewnienie im ochrony, będącej ekwiwalentem za bardzo wysokie podatki, które zobowiązani byli płacić¹⁰. Na takich właśnie założeniach wykształciło się w prawie amerykańskim pojęcie *public interest law*, czyli sposób tworzenia i stosowania prawa w taki sposób, aby realizować prawa mniejszości zaniedbywane do tej pory, które często występują na szeroką skalę, powszechnie. Jego celem jest wypełnianie luk prawnych oraz walka o interesy niedostatecznie reprezentowane. Nurt *public interest law* wywodzi się z założenia, iż wiele ważnych grup społecznych nie ma adekwatnych pozycji przed sądami i organami administracyjnymi czy nawet Kongresem Stanów Zjednoczonych, ponieważ są zbyt biedne i rozproszone, by uzyskać niezbędną reprezentację. Ujęcie ochrony konsumenta w tym nurcie umożliwia rozstrzygnięcie zagadnienia, przed czym tak naprawdę konsumenta należy bronić. Odpowiedź na to pytanie powinni dać sami konsumenci, ponieważ poprzez wzmocnienie ich reprezentacji umożliwi im się swobodne wyartykułowanie swoich potrzeb i interesów¹¹. Ukazuje to pewną filozofię stosowania prawa przy tworzeniu mechanizmów ochrony konsumentów w USA, która jest realizowana przy odpowiednim uwzględnianiu interesów mniejszości. Za-

⁸ M. Jasper, *Consumer Rights Law*, New York 1997, s. 1.

⁹ E. Łętowska, *Europejskie prawo*, s. 10.

¹⁰ M. Skóry, *Klauzule abuzywne*, s. 27–29.

¹¹ E. Łętowska, *Europejskie prawo*, s. 9–13.

tem ochrona konsumentów oparta jest na interesie jednostek, które składają się na grupę, a nie na interes całej grupy, ponieważ w efekcie końcowych działań podejmowanych w ramach *public interest law* prawo ma zapewniać lepszą realizację praw podmiotowych konsumentów, a nie autonomizację interesu grupy.

Oparcie ochrony konsumentów o nurt *public interest law* doprowadziło również do tego, iż konsumenci stali się dużą i silną grupą, o której względy zaczęli zabiegać politycy. W amerykańskiej polityce najczęściej wygląda to jednak tak, że pod rządami demokratów polityka prokonsumencka jest dużo istotniejsza i mocniej rozwijana, niż pod rządami republikanów, którzy opowiadają się za wolnym rynkiem, z założeniem jak najmniejszej interwencji państwa¹². Warto również podkreślić, iż reprezentacja konsumentów jako grupy w ramach *public interest law* nie ogranicza się do reprezentacji przed sądami czy organami administracji publicznej. Obejmuje ona również działalność lobbingsową (głównie w Kongresie Stanów Zjednoczonych), sponsorską, edukacyjną. W szczególności działalność edukacyjna wydaje się istotną w obliczu ochrony konsumentów – uczy i skłania konsumentów do korzystania z oferowanych instrumentów ochrony¹³.

II. Koncepcja ochrony konsumentów w prawie UE

Europejska polityka prokonsumencka zaczęła rozwijać się nieco później niż w Stanach Zjednoczonych i w dużo wolniejszym tempie, jednakże sam rozwój doprowadził do tego, że ochrona konsumentów stała się trwałym elementem prawa unijnego i autonomiczną dziedziną wymagającą osobnych regulacji. Początkowo zagadnienia związane z ochroną konsumentów były traktowane drugorzędnie jako dopełnienie gospodarczej integracji państw członkowskich, będącej priorytetowym aspektem integracji.

W Europie pierwszym dokumentem, na który warto zwrócić uwagę w kontekście początków tworzenia się prawa konsumenckiego, jest dokument programowy Rady Europy z 15.5.1973 r. w sprawie potrzeby ochrony konsumenta, tj. Rezolucja 543/1973 – Karta Ochrony Konsumenta oraz Rekomendacja 705/1973 o ochronie konsumenta. Z kolei początki już wspólnotowego, a następnie unijnego prawa ochrony konsumentów datuje się na 1972 r. i Euro-

¹² R. Tokarczyk, *Prawo amerykańskie*, Warszawa 2011, s. 200.

¹³ Zob.: E.I. Silber, *Consumer Participation in the Law-Drafting Process: Past, Present, and Future*, *Advancing the Consumer Interest* 1997, Vol. 9, No. 1, s. 27–31.

pejski Szczyt Paryski, czyli spotkanie szefów państw i rządów w efekcie, którego utworzono urząd mający na celu pochylenie się nad kwestiami niebezpieczeństw związanych z ochroną konsumenta i ochroną środowiska. Dopiero trzy lata później powstał „Pierwszy program wspólnej polityki i edukacji konsumenta”, wprowadzony rezolucją Rady z 14.5.1975 r. Stanowił on pierwszą istotną regulację w zakresie ochrony konsumentów i zapoczątkował dalsze działania faktyczne i legislacyjne. Potwierdził również zmianę podejścia do pożądanego standardu życia, który przestał być rozumiany tylko w sposób ilościowy, czyli wzrost dochodu i siły nabywczej Europejczyków, ale również w sposób jakościowy, rozumiany właśnie jako zapewnienie podstawowych praw konsumentów. Miały się one objawiać w następujących aspektach życia konsumentów: zdrowie, bezpieczeństwo, ochrona interesów ekonomicznych, edukacja, dostęp do informacji czy do wymiaru sprawiedliwości¹⁴. Jednakże warto zwrócić uwagę, iż początek tworzenia się prawa wspólnotowego w zakresie ochrony konsumentów charakteryzował się jednak brakiem bezpośrednich norm do wydawania aktów chroniących konsumentów.

Druga połowa lat 80. obfitowała w pierwsze dokumenty o charakterze administracyjnym, które skupiały się przede wszystkim na wprowadzaniu wymogów jakościowych towarów¹⁵. To etap tworzenia się pierwszych legislacji w zakresie ochrony konsumentów – wraz z pojawianiem się nowych zagrożeń akcent został położony na ekonomiczne prawa konsumentów, co zaowocowało dyrektywami regulującymi zawieranie poszczególnych typów umów. Wtedy też właśnie pojawiły się dyrektywy skierowane wyłącznie na ochronę konsumentów, zwłaszcza w obszarach szczególnie zagrożonych¹⁶.

Kolejnym dużym krokiem dla zapewnienia ochrony konsumentom był Jednolity Akt Europejski z 1986 r. Poza celem, jakim było stworzenie jednolitego rynku wewnętrznego, państwa członkowskie zostały zobowiązane do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów: „Komisja (...) w dziedzinie ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska naturalnego i ochrony konsumentów przyjmuje jako podstawowy wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem zwłaszcza wszelkich nowych zmian opartych na faktach naukowych. W ramach swoich kompetencji Parlament Europejski i Rada czynią

¹⁴ S. Kaczorowska, A. Kurzyńska-Lipniewicz, *Prawne aspekty ochrony konsumenta w Polsce i w Unii Europejskiej*, Legnica 2009, s. 5.

¹⁵ Były to m.in. dyrektywa Nr 85/374 z 25.7.1985 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe (Dz.Urz. L z 1985 r. Nr 210, s. 29 – obowiązuje).

¹⁶ M. Skóry, *Klauzule abuzywne*, s. 31–35.

również wysiłki dla osiągnięcia tego celu” (art. 95 (100a) Jednolitego Aktu Europejskiego). Nie ulega jednak wątpliwości, iż nadrzędnym celem działań Komisji miało być wciąż znoszenie barier w handlu oraz rozwijanie rynku wewnętrznego, a ochrona konsumenta była tylko jednym z elementów tworzenia wspólnego rynku.

Problematyka ochrony konsumentów została wyodrębniona i zaznaczona dopiero w TUE z 1992 r. Traktat dał podstawę do podejmowania działań związanych wyłącznie z ochroną praw konsumentów, a także umożliwił prowadzenie odrębnej polityki konsumenckiej (art. 129a, obecnie w Traktacie Amsterdamskim jako art. 153). Od tego momentu prawidłowa polityka konsumencka jest jednym ze strategicznych zadań UE, a jej realizacja objawia się przede wszystkim przy wykorzystaniu systemu dyrektyw, które w obszarze prawa konsumenckiego obejmują określone grupy interesów podlegających ochronie, w tym również kredytobiorców¹⁷. Traktat zwrócił również uwagę na zacierające się związki między interesami konsumentów a interesami występującymi na rynku i w polityce społecznej, obligując tym samym instytucje Wspólnoty oraz same państwa członkowskie do uwzględniania interesów i potrzeb konsumentów w trakcie realizowania swoich polityk i wszelkich działań. Podsumowując, zmiany zapoczątkowane TUE oraz Traktatem Amsterdamskim stworzyły dobre podwaliny dla ewolucyjnych zmian w krajowych systemach prawa cywilnego w zakresie prawa ochrony konsumentów.

Rozwiązania przyjęte w zakresie prawa ochrony konsumentów w UE w dużej mierze przypominają rozwiązania pochodzące z prawa amerykańskiego, głównie na gruncie formalno-prawnym. Niemniej różnią się od siebie podstawowymi założeniami idei i filozofii ochrony konsumentów, przede wszystkim w zakresie funkcjonalnym. Wydaje się, że przy wprowadzaniu unijnych regulacji dotyczących ochrony praw konsumentów zapomniano właśnie o aspekcie funkcjonalności. Trudno jednak wprowadzać efektywne rozwiązania w przepisach prawa przy braku jednolitych ram prawa cywilnego we wszystkich państwach członkowskich. Różnorodność przepisów powoduje, iż nie zawsze jest możliwość wprowadzenia jednolitych przepisów z prawa konsumenckiego, w zw. z czym koniecznym jest raczej wprowadzanie pewnych ram i wskazanie kierunków.

Wśród państw członkowskich można wyróżnić dwie tendencje do prowadzenia polityki prokonsumenckiej. W krajach (np. we Francji, Belgii i w Niemczech), w których już od dawna funkcjonują przepisy prawa konsumenckiego,

¹⁷ M. Skóry, *Klauzule abuzywne*, s. 36–37.

zakres przedmiotowy tych regulacji jest szerszy, niż wynika to z uregulowań unijnych, a prawo unijne uzupełnia wewnętrzne regulacje. Z kolei w krajach, w których prawo konsumenckie zaczęło się tworzyć dopiero podczas integracji europejskiej, można zaobserwować pewne ograniczenia w regulacjach konsumenckich (np. w Czechach i na Węgrzech). Polityka konsumencka w tych państwach ma charakter minimalistyczny, polegający na realizowaniu celów wynikających z unijnych aktów prawnych. Warto przy tym podkreślić, że w krajach ze słabiej rozwiniętym prawem konsumenckim dużo łatwiej jest wprowadzić unijne regulacje niż w krajach, gdzie regulacje unijne zmieniają zastany porządek prawny. Ponadto poszczególne państwa członkowskie przyjmują odmienne metody tworzenia wewnętrznego prawa ochrony konsumenckiego: za pomocą kodeksu konsumenckiego bądź innej dużej regulacji zawartej w jednym akcie prawnym (Francja, Włochy, Słowenia), w oparciu o przepisy prawa cywilnego (Niemcy, Holandia) bądź w oparciu o liczne szczegółowe akty prawne (pozostałe państwa członkowskie). Konsument jest zatem chroniony przede wszystkim przez ustawodawców krajowych, którzy tworzą regulacje, bazując również na przepisach unijnych. W zw. z tym model ochrony konsumentów określany jest przez prawa wewnętrzne poszczególnych państw członkowskich¹⁸.

Przy tworzeniu się prawa konsumenckiego w ramach prawa wspólnotowego kwestia potrzeby ochrony konsumentów nie była określana jako deficyt reprezentacji konkretnej grupy społecznej, tak jak to miało miejsce w Stanach Zjednoczonych. Dla Europy była to koncepcja nasycona ideologią, a kwestia ochrony konsumentów została umieszczona na zbyt wysokim poziomie aksjologii¹⁹. Początkowo w ramach integracji europejskiej ochrona konsumentów nie była determinowana roszczeniami i potrzebami konsumentów. Ochrona konsumentów miała kształtować się w sposób naturalny jako produkt uboczny działań podejmowanych przez organy wspólnotowe, skierowany na cel integracji gospodarczej. Dopiero w latach 80. rozpoczęto dyskusję, że założenie to nie do końca się sprawdza i potrzebne są konkretne działania celem zapewnienia konsumentom optymalnej ochrony. Od wtedy notuje się też wzrost ustawodawstwa wspierającego pozycję konsumentów i wzmożone zaangażowanie

¹⁸ F. Grzegorzczuk, *Prawo konsumenckie w Unii Europejskiej. Aspekty systemowe harmonizacji*, Warszawa 2009, s. 17–33.

¹⁹ M. Bernitz, *Schwedisches Verbraucherschutz recht*, RPriv 1976, Nr 3–4, s. 596, za E. Łętowska, *Europejskie prawo*, s. 7.

organów unijnych w tej kwestii²⁰. Początkowo jako wzorzec ochrony konsumentów przyjmowano dwa modele: niemiecki i włoski. Model niemiecki charakteryzował się założeniem, iż konsument jest jednostką lekkomyślną i nie-dojrzałą, a w zw. z tym wymagającą opieki. Z kolei model włoski zakładał, że konsument jest nieufny i odporny na praktyki marketingowe²¹. Model włoski stał się również dużo bardziej popularny w konsekwencji kryzysu ekonomicznego w 2008 r. Jest on zgodny z koncepcją potrzeby ochrony konsumentów wywodzącej się z prawa amerykańskiego, przy czym w UE działania inicjowane w zw. z ochroną słabszego podmiotu wiązały się bezpośrednio z dążeniem do określenia występujących zagrożeń oraz wdrażaniem przyjętych środków ochrony. W efekcie państwom członkowskim zostały narzucone gotowe rozwiązania na powszechne problemy i zagrożenia konsumentów. Potrzeba wprowadzenia konkretnych instrumentów i ujednolicenia ochrony konsumentów została podyktowana procesem rozwoju gospodarczego wszystkich państw członkowskich oraz globalizacją rynków^{22,23}.

III. Koncepcja ochrony konsumentów w prawie polskim

Ostatnie lata pokazały zmiany w tendencjach w zakresie tworzenia unijnego prawa ochrony konsumentów. Powoli odchodzi się od całkowitej harmonizacji na rzecz właśnie tej funkcjonalnej, pozwalającej na wprowadzanie przykładowo rozwiązań dużo bardziej restrykcyjnych czy zaawansowanych niż

²⁰ Zob.: *M. Jagielska*, Ewolucja ochrony konsumenta w prawie kolizyjnym Unii Europejskiej w zakresie zobowiązań umownych, Warszawa 2010, s. 25–45.

²¹ *A. Nowak-Gruca*, Europejski model ochrony konsumenta w kontekście human enhancement. Zarys problemów i wyzwań, w: *B. Gneta, E. Ślugocka-Krupa, M. Szaraniec, A.V. Ferraro* (red.), Prawo konsumenckie w Polsce oraz innych państwach UE. Zagadnienia wybrane, 2019, s. 4–5.

²² *J. Węgrzyn*, Ochrona praw konsumentów i innych osób przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, w: *M. Jabłoński* (red.), Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, Wrocław 2014, s. 777–778.

²³ Głównym czynnikiem do ujęcia konsumenta jako podmiotu „upośledzonego” w przepisach prawa ochrony konsumentów był kryzys finansowy w 2008 r. Wtedy to zakwestionowano paradygmat teorii racjonalnego konsumenta. Okazało się bowiem, że konsument wcale nie działa racjonalnie, podejmując decyzje rynkowe. Dokonując wyborów rynkowych, kieruje się on z reguły czysto ekonomicznymi przesłankami, takimi jak: nastrój, pora dnia, presja społeczna, moda, sposób prezentacji produktu finansowego itp. Zob.: *J. Monkiewicz, M. Monkiewicz*, W poszukiwaniu nowego paradygmatu ochrony konsumentów na rynkach finansowych, w: *J. Monkiewicz, E. Rutkowska-Tomaszewska*, Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym, Warszawa 2019, *passim*.

tych, które wprowadzają przyjmowane dyrektywy unijne. Oczywiście restrykcje nie mogą wprowadzać np. nieuzasadnionych barier w handlu. Wydaje się, iż w takim kierunku zaczyna podążać właśnie Polska, która, co ciekawe, stopniowo przyjmuje rozwiązania prawne i instrumenty ochrony bliskie również prawu amerykańskiemu.

Rzeczony rozwój ochrony praw konsumentów w Polsce rozpoczął się po transformacji ustrojowej i wdrożenia społecznej gospodarki rynkowej. Wcześniej regulacje dotyczące bezpośrednio ochrony konsumenta praktycznie nie funkcjonowały w kraju²⁴. Głównie w przepisach prawa cywilnego można było odnaleźć podstawowe zagadnienia np. w zakresie prawa umów, ale o konkretnych przepisach w zakresie ochrony nie było mowy. W konsekwencji sami obywatele – konsumenci nie byli w pełni świadomi swojej roli.

Samo wprowadzenie regulacji z zakresu ochrony konsumenta było warunkiem koniecznym na drodze do późniejszej integracji Polski oraz innych państw Europy Środkowo-Wschodniej z UE²⁵. Zgodnie z układem zawartym między Polską a Wspólnotą Europejską uzgodniono, iż „warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą jest zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie” (art. 68 Układu). Owe zbliżanie regulacji prawnych miało obejmować m.in. usługi finansowe, zasady konkurencji, normy i przepisy techniczne czy właśnie ochronę konsumenta (art. 69 Układu)²⁶. Warto podkreślić, iż przepis ten nie wymaga jednolitości brzmienia poszczególnych przepisów, ale wyraża potrzebę realizacji identycznych albo bardzo podobnych celów.

Okres po przystąpieniu Polski do UE to czas szczególnego rozwoju prawa ochrony konsumentów w Polsce. Wtedy to Polska w pełni włączyła się w kształtowanie unijnej polityki konsumenckiej, a unijne wytyczne stanowiły rekomendację do tworzenia strategii polskiej polityki konsumenckiej. Europejskie instytucje konsumenckie, zwłaszcza te funkcjonujące we Francji, dostarczyły modeli organizacyjnych do wdrażania ochrony konsumentów w ramach państwowego systemu socjalistycznego w Polsce. Z zachodnioeuropej-

²⁴ Zob.: E. Łętowska, C. Żuławska, Komentarz do ogólnych warunków umów konsumenckich, Warszawa 1986, *passim*; C. Żuławska, Ochrona konsumenta przed niewłaściwą jakością świadczenia w prawie polskim, SP 1978, Nr 1(55), s. 51–60; E. Łętowska, K. Wójcik, Poradnik konsumenta, Warszawa 1983, *passim*.

²⁵ Co ciekawe podobne wymagania w zw. z integracją miały pozostałe państwa z obszaru Europy Środkowo-Wschodniej, które wraz z Polską aspirowały do przystąpienia do UE.

²⁶ M. Samson, Rozwój idei ochrony konsumenta po 1962 r. Konsument w ujęciu prawnym i ekonomicznym, Optim. 2013, Nr 3 (63), s. 168.

skich porządków prawnych zaciągnięto również szerokie definicje ochrony konsumentów, które obejmowały nie tylko ochronę przed bezpośrednimi nadużyciami na rynku, ale również wzmacnianie pozycji konsumentów poprzez zwiększanie ich świadomości w zakresie zajmowanej pozycji rynkowej i przysługujących im praw. Ponadto zachodnie modele konsumenckie kładły duży nacisk na dbanie o reprezentację konsumentów, co sugerowało polskiemu lobby konsumenckiemu działania na rzecz rozwoju prawa konsumenckiego²⁷. Podsumowując, przy kształtowaniu się prawa ochrony konsumentów Polska w całości czerpała z doświadczeń zachodnich porządków prawnych.

§ 3. Usługi kredytowe jako rodzaj usług finansowych niosących szczególne zagrożenia dla konsumentów

Kwestia sytuacji konsumenta na rynku usług finansowych, a więc przede wszystkim usług bankowych (które obejmują m.in. usługi kredytowe będące przedmiotem zainteresowania w niniejszej pracy), usług ubezpieczeń oraz usług inwestycyjnych, które współcześnie się łączą i przenikają, pojawiła się jako jeden z pierwszych obszarów, w których podkreślano potrzebę dodatkowych regulacji w zakresie ochrony zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w UE. Specyfika rynku usług finansowych tworzy szczególne ryzyko narażenia konsumentów, przede wszystkim w relacjach z bankami bądź z innymi instytucjami finansującymi, na niedozwolone praktyki wykorzystujące ich słabszą pozycję na rynku. Ponadto usługi finansowe charakteryzują się dużo większym ryzykiem ekonomicznym dla konsumentów niż inne usługi im oferowane. Spowodowane jest to specyficznymi cechami, jakimi charakteryzują się usługi finansowe, a które to cechy nie występują przy transakcjach z udziałem konsumentów z zakresu innego rodzaju usług²⁸.

Przed omówieniem usług bankowych (w tym przede wszystkim usług kredytowych) w kontekście zagrożenia dla konsumentów, warto przyjrzeć się temu, czym są usługi finansowe i wchodzące w jego skład usługi bankowe. W prawie amerykańskim na usługi finansowe składa się szeroki zbiór nastę-

²⁷ M. Mazurek, M. Hilton, Consumerism, Solidarity and Communism: Consumer Protection and the Consumer Movement in Poland, *JourCH* 2007, Nr 42(2), s. 325–328.

²⁸ E. Rutkowska-Tomaszewska, Current trends in consumer protection regulations in the financial services market in Poland, w: S. Smyczek (red.), *Consumer rights protection. Threats and opportunities for enhancing consumer awareness*, Katowice 2020, s. 76–77.

pujących usług bankowych: kredyty, przelewy finansowe, rachunki bankowe, ubezpieczenia, inwestycje, papiery wartościowe, gwarancje, dewizy, akredytywy, kontrakty terminowe na towary lub opcje (§ 566.307 Code of Federal Regulations, tytuł 31). Prawo regulujące usługi finansowe odnosi się do przepisów ustawowych i wykonawczych regulujących tworzenie, funkcjonowanie i niewypłacalność instytucji finansowych. Instytucje te obejmują banki, brokerów-dealerów, towarzystwa ubezpieczeniowe, wehikuly inwestycyjne, platformy transakcyjne, systemy płatności i systemy rozrachunku papierów wartościowych. Z kolei w *Black's Law Dictionary*, będącym najpopularniejszym słownikiem terminów prawniczych używanym przez amerykańskich prawników²⁹ usługi finansowe określane są jako umiejętności i oferty świadczone przez banki lub inne instytucje finansowe, będące przykładowo rachunkiem oszczędnościowym, rachunkiem czekowym, leasingiem lub przelewem pieniędzy, przy czym słownik nie przewiduje odrębnej definicji ani dla pojęcia usług finansowych, ani usług bankowych³⁰. Ponadto w amerykańskim piśmiennictwie pojęcie usług finansowych i bankowych często używane jest zamiennie.

Dla amerykańskiego konsumenta podstawowa definicja usług bankowych obejmuje następujące zadania banków: bezpieczne przechowywanie pieniędzy konsumentów, dokonywanie płatności oraz pożyczanie pieniędzy. Innymi słowy, banki w oczach amerykańskich konsumentów postrzegane są jako instytucje oferujące usługi oszczędnościowe, transmisji pieniędzy oraz kredytowe. Co najważniejsze, usługi bankowe w Stanach Zjednoczonych prowadzone są przede wszystkim przez banki, rzadziej przez firmy inwestycyjne. Na amerykańskim rynku istnieją również inne organizacje i instytucje, które świadczą podobne usługi, ale są zdecydowanie mniej popularne niż banki³¹. W Stanach Zjednoczonych funkcjonuje również dużo więcej banków komercyjnych niż np. w krajach europejskich³², co z pewnością jest również przyczyną tak dużego udziału banków na rynku usług finansowych.

²⁹ *Black's Law Dictionary* nie stanowi źródła prawa powszechnego obowiązującego w Stanach Zjednoczonych, natomiast jest to pozycja, na którą regularnie powołują się, m.in., amerykańskie sądy w swoich orzeczeniach.

³⁰ B.A. Garner (red.), *Black's Law Dictionary*, 2019, West Law online edition.

³¹ *Raport by the National Consumer Council*, Banking services and the consumer, Nowy Jork 2012, s. 6–7.

³² Dla porównania, według danych statystycznych FDIC w 2022 r. w Stanach Zjednoczonych funkcjonowało 4 136 banków komercyjnych. Nawet biorąc pod uwagę wielkość kraju oraz zaludnienie, liczba banków przekracza ilość banków zarejestrowanych i funkcjonujących w państwach europejskich. Zob.: https://banks.data.fdic.gov/explore/historical?displayField=s=STNAME%2CTOTAL%2CBRANCHES%2CNew_Char&selectedEndDate=2023&selectedRep

Przechodząc do UE, rynek finansowy stanowi wewnętrzną część unijnego rynku wewnętrznego, a wprowadzenie jednolitych regulacji prawnych dotyczących świadczenia usług finansowych przyczyniło się do integracji rynków finansowych państw członkowskich. Polega ona na ograniczaniu konkretnego rodzaju podejmowanych czynności oraz ich skali (przykładowo na otwieraniu nowych oddziałów). W przeważającej większości regulacje unijne dotyczące rynku finansowego są uniwersalne i znajdują zastosowanie we wszystkich sektorach tego rynku. Ponadto przewidziano wiele regulacji unijnych odnoszących się wyłącznie do poszczególnych typów usług finansowych. Co ważne, prawo unijne, a za nim również prawo polskie, mimo iż używa pojęcia usług finansowych, nie definiuje go jednak w sposób tradycyjny. Nie ma także jednej, ogólnej definicji legalnej dla rynku finansowego oraz instytucji finansowych. Jednakże pojęcie usług finansowych wydaje się być kluczowym dla identyfikacji instytucji finansowych. Dlatego też dla określenia pojęcia usług finansowych należy odnieść się do katalogu czynności, które opisuje w dość intuicyjny sposób takie usługi³³. Wobec czego doktryna przyjmuje, że rynek finansowy może być rozumiany jako rynek usług finansowych, a poszczególne sektory rynku finansowego nawiązują do usług oferowanych przez wszelkie typy instytucji finansowych³⁴. W różnych aktach prawnych można odnaleźć katalogi czynności odpowiadające intuicyjnemu rozumieniu, czym są usługi finansowe. Zdefiniowano je przykładowo w dyrektywie 2002/65/WE oraz PrKon-suD (art. 2 pkt 12 dyrektywy 2011/83/UE) jako usługi bankowe, kredytowe, ubezpieczeniowe, inwestycyjne, emerytalne lub płatnicze. Zgodnie z unijnym prawem usługi finansowe są zatem określonymi aktywnościami instytucji finansowych (kredytowych, ubezpieczeniowych, inwestycyjnych i płatniczych) na rynku usług finansowych. Takie ujęcie usług finansowych nie koliduje z założeniem unijnych regulacji, zgodnie z którym w pierwszej kolejności należy wskazać katalog usług finansowych, a na podstawie tego katalogu, wyodrębnić instytucje finansowe, dla których przewidziane są określone typy usług³⁵.

ort=CBS&selectedStartDate=1934&selectedStates=0&sortField=YEAR&sortOrder=desc (dostęp: 31.3.2025 r.).

³³ D. Ślazińska-Kluczek, Zmiany na rynku usług finansowych w kontekście dyrektywy PAD, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku, Nauki Ekonomiczne 2016, t. XXIII, s. 130–131.

³⁴ E. Rutkowska-Tomaszewska, Ochrona prawna klienta na rynku usług bankowych, Warszawa 2013, s. 43–44.

³⁵ 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, iKAR 2014, Nr 5(3), s. 66–67.

Warto również wskazać, że aktualnie najważniejszą jest CRD IV, która w sposób enumeratywny określa zakres usług traktowanych w prawie unijnym jako usługi finansowe dedykowane instytucjom kredytowym. Jako jedne z rodzajów działalności kluczowych dla niniejszej pracy wymieniono m.in.: „przyjmowanie depozytów i innych środków podlegających zwrotowi; udzielanie kredytów, w tym między innymi: kredyt konsumencki, umowy kredytowe dotyczące nieruchomości, faktoring z regresem lub bez, finansowanie transakcji handlowych (w tym forfaiting); usługi płatnicze; zarządzanie portfelem i doradztwo inwestycyjne, czy usługi w zakresie opiniowania kredytobiorców”^{36,37}. Z kolei w prawie polskim definicja usług finansowych pojawiła się po raz pierwszy w ustawie z 2.3.2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny³⁸, znowelizowanej w 2004 r.³⁹. Zgodnie z jej art. 16a–16e, usługi finansowe określone są w szczególności jako czynności bankowe, czy umowy kredytu konsumenckiego. Podobnie zatem jak w regulacjach unijnych przepis ten proponuje otwarty katalog, nie podając przy tym definicji legalnej dla usług finansowych⁴⁰.

Wobec braku jednej konkretnej definicji legalnej „usług finansowych” zarówno w prawie amerykańskim, jak i unijnym, usługi finansowe definiowane są różnorodnie w literaturze przedmiotu w zależności od przyjętych kryteriów, zwykle w formie otwartego katalogu. W kontekście powstawania coraz to nowszych rodzajów usług na rynku usług finansowych, pozostawienie przez ustawodawcę takiego niedookreślonego katalogu usług finansowych wydaje się bezpiecznym rozwiązaniem, co nie oznacza, że słusznym, ponieważ może rodzić wiele nieścisłości. Podsumowując, można zatem przyjąć, iż usługą fi-

³⁶ Kolejno pkt 1, 2, 4, 11 oraz 13 załącznika Nr 1 CRD IV.

³⁷ Poprzednio zakres usług finansowych regulowała dyrektywa Nr 2006/48 z 14.6.2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, która została zastąpiona CRD IV. Dyrektywa Nr 2006/48 jako pierwsza wprowadziła zakres usług określanych jako finansowe. Warto również podkreślić, że zakres ten nie uległ większym zmianom w CRD IV.

³⁸ Ustawa z 2.3.2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 1225 ze zm.), która obecnie utraciła moc.

³⁹ Zmiana została wprowadzona ustawą z 16.4.2004 r. o zmianie ustawy o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za produkt niebezpieczny (Dz.U. Nr 116 poz. 1204 ze zm.). Nowelizacja ta była implementacją dyrektywy 2002/65/WE.

⁴⁰ 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, iKAR 2014, Nr 5(3), s. 68–69.

nansową jest usługa świadczona przez instytucję finansową (*sensu largo*), a jej cechą charakterystyczną jest zazwyczaj powiązanie ze środkami finansowymi⁴¹.

Z kolei rynek finansowy można określić jako miejsce zawierania transakcji w zakresie kapitału finansowego bądź instrumentów finansowych⁴². Na transakcje te składa się całość powiązań pomiędzy podmiotami gromadzącymi i dzielącymi środki finansowe, tj. konsumentami, przedsiębiorcami, państwem (ustawodawcą) oraz instytucjami finansowymi. Ostatni z podmiotów charakteryzowany jest jako profesjonalny uczestnik rynku finansowego, zwykle odgrywający rolę pośredników, których działalność polega na mobilizacji oraz odpowiednim lokowaniu funduszy pochodzących z dochodów innych uczestników rynku finansowego⁴³. Na potrzeby niniejszego opracowania uwaga zostanie skoncentrowana przede wszystkim na usługach kredytowych stanowiących rodzaj usług finansowych.

Do podstawowych cech charakteryzujących usługi finansowe, zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w UE należą m.in.: ryzyko ekonomiczne konsumenta, wysoki stopień skomplikowania transakcji, który może prowadzić do problemów ze zrozumieniem, na czym polega transakcja i jakim ryzykiem jest obciążona, dynamiczne rozszerzanie oferty usług oferowanych konsumentów, wysoki poziom elektronizacji obrotu⁴⁴. Dodatkowo sam charakter prawny produktów i usług, które banki oferują swoim klientom, stanowi obszar zagrożeń interesu konsumentów. Wśród nich należy wymienić m.in.: rachunki bankowe i związane z nimi usługi płatnicze, produkty inwestycyjne, pożyczki i kredyty bankowe⁴⁵. Zwłaszcza ostatni produkt – kredyty bankowe – wiąże się z wieloma zagrożeniami dla klienta banku i w sposób znaczący oddziałuje na słabszą pozycję konsumenta. W zw. z tym niniejsza praca dotycząca ochrony konsumentów w sektorze usług bankowych zostanie zawężona do tematyki ochrony kredytobiorców na rynku usług kredytowych jako szczególnie interesującego przypadku.

Ochrona konsumenta na rynku usług bankowych powinna być swoistą reakcją na wszelkie zakłócenia na rynku usług finansowych. Zatem celem regu-

⁴¹ Zob. na temat pojęcia usług finansowych w prawie unijnym oraz w prawie polskim: *P. Zapadka*, *Usługi bankowości inwestycyjnej*, Warszawa 2012, s. 83–96.

⁴² Pełny przegląd definicji oraz elementów rynku finansowego w literaturze: *P. Wajda*, *Rola decyzji administracji w nadzorze nad polskim systemem finansowym*, Warszawa 2009, s. 11–19.

⁴³ *E. Rutkowska-Tomaszewska*, *Ochrona prawna klienta*, s. 42–47.

⁴⁴ *E. Łętowska*, *Europejskie prawo*, s. 297–300.

⁴⁵ *A. Niczyporuk*, *Ochrona interesów konsument na rynku detalicznych usług bankowych w Polsce na tle Unii Europejskiej*, Warszawa 2018, s. 77.