

**Piotr Budzianowski**

*główny specjalista w Biurze Rzecznika Finansowego*

### **Od Rzecznika Ubezpieczonych do Rzecznika Finansowego**

Urząd Rzecznika Ubezpieczonych powstał w 1995 roku. Przepisy powołujące tę instytucję to [ustawa z dnia 8 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej – Kodeks handlowy oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych](#). Podjęcie działań legislacyjnych w celu powołania urzędu, którego zadaniem miało być wspomaganie konsumentów na różnych płaszczyznach konfliktów z zakładami ubezpieczeń, było podyktowane sytuacją gospodarczo-ekonomiczną, upadłością kilku zakładów ubezpieczeń, a także obserwacją doświadczeń państw zachodnich i skandynawskich.

Idea funkcjonowania instytucji [ombudsmanów](#) w Europie Zachodniej i Skandynawii przyjęła się na stałe już w latach 70. XX wieku, zarówno w rozwiązywaniu problemów dotyczących materii administracyjnej, jak i bankowej czy ubezpieczeniowej. W państwach tych sama branża, czy to bankowa, czy ubezpieczeniowa, powoływała do życia instytucje, które mogły reprezentować interesy konsumentów korzystających z usług finansowo-ubezpieczeniowych. W Polsce branża ubezpieczeniowa nigdy nie doprowadziła do powołania rzecznika. Aby zmienić tę sytuację, inicjatorzy powołania urzędu, do których należeli Aleksander Bentkowski, Jerzy Łańcucki, Eugeniusz Kowalewski oraz Stanisław Rogowski, doprowadzili do rozpoczęcia działań, które zakończyły się uchwaleniem ustawy, na mocy której powołana została instytucja Rzecznika Ubezpieczonych. Od tej pory stał się on reprezentantem konsumentów usług ubezpieczeniowych. Instytucja taka była niezbędna, gdyż w zobowiązaniach cywilno-prawnych, do których należą właśnie ubezpieczenia, poziom skomplikowania materii często przekracza zdolności poznawcze przeciętnego człowieka. Często także brak jest źródeł, z których można czerpać wiedzę na temat ubezpieczeń.

Urząd Rzecznika Ubezpieczonych, a w szczególności przepisy prawne regulujące jego działalność, od 1995 r. zmieniał się kilkakrotnie. Pierwotnie przepisy dotyczące Rzecznika Ubezpieczonych zawarte były w ustawie o działalności ubezpieczeniowej znowelizowanej ustawą z dnia 8 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej – Kodeks handlowy oraz o zmianie ustawy o

podatku dochodowym od osób prawnych. Nowelizacja ta wprowadziła do przepisów ustawy o działalności ubezpieczeniowej rozdział 10b, o tytule „Rzecznik Ubezpieczonych”. W art. 90b ust. 1 można przeczytać, że interesy ubezpieczonych i uprawnionych z umów ubezpieczenia reprezentuje Rzecznik Ubezpieczonych. W nieobowiązujących już przepisach ustawodawca enumeratywnie przedstawił zadania, jakie Rzecznik Ubezpieczonych powinien realizować.

Istotną zmianą w przepisach dotyczących Rzecznika Ubezpieczonych, było wprowadzenie [ustawą z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw](#) zapisów, które rozszerzały zakres podmiotowy działalności urzędu o reprezentowanie i ochronę interesów członków otwartych funduszy emerytalnych oraz reprezentowanie i ochronę interesów uczestników pracowniczych programów emerytalnych.

Funkcjonowanie rynku ubezpieczeniowego w oparciu o przepisy prawa, uchwalone w roku 1990 w jednym akcie prawnym, jakim była ustawa o działalności ubezpieczeniowej, z jego kolejnymi nowelizacjami, będącymi odpowiedzią na zmieniającą się rzeczywistość ekonomiczno-gospodarczą spowodowało podjęcie na przełomie lat 1999 i 2000, działań prowadzących do zmiany prawa ubezpieczeniowego. Pomysłodawcy nowych rozwiązań oraz praktycy wskazywali na potrzebę dostosowania prawa ubezpieczeniowego do wyzwań nowoczesnej gospodarki oraz uproszczenia i odpowiedniego uporządkowania zapisów prawnych dotyczących funkcjonowania całego rynku ubezpieczeniowego. Niestety, pierwsza próba wprowadzenia tych zmian zakończyła się niepowodzeniem. Kolejna próba stworzenia kompleksowych rozwiązań prawnych i systemowych w prawie ubezpieczeniowym, została podjęta w roku 2002, kiedy to do łaski marszałkowskiej został złożony rządowy projekt ustawy o działalności ubezpieczeniowej oraz rządowy projekt ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Druki sejmowe nr 544 i 543 z dnia 4 czerwca 2002 r.). W toku prac legislacyjnych zostały przedstawione jeszcze dwa rządowe projekty, projekt ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym (Druk sejmowy nr 585 z dnia 6 czerwca 2002 r.) i ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Druk sejmowy nr 584 z dnia 7 czerwca 2002 r.). Przepisy, nad którymi pracował parlament, zwane potocznie pakietem czterech ustaw ubezpieczeniowych, zostały ostatecznie zatwierdzone w

dniu 22 maja 2003 r. i ogłoszone w Dzienniku Ustaw z dnia 16 lipca 2003 r. z datą ich wejścia w życie od dnia 1 stycznia 2004 r.

Od tamtej pory Rzecznik Ubezpieczonych funkcjonował w oparciu o przepisy [ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych](#).

Od początku funkcjonowania urzędu do dnia 9 listopada 2007 r. funkcję Rzecznika pełnił dr Stanisław Rogowski. Od 10 listopada 2007 r. do dnia 9 listopada 2011 r. urząd Rzecznika Ubezpieczonych sprawowała pani Halina Olendzka. Od dnia 10 listopada 2011 r. do dnia 10 października 2015 r. funkcję Rzecznika Ubezpieczonych pełniła dr Aleksandra Wiktorow.

Zgodnie z art. 5 ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych Rzecznik reprezentował interesy osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych, uczestników pracowniczych programów emerytalnych, osób otrzymujących emeryturę kapitałową lub osób przez nie uposażonych.

Wymieniona wyżej ustawa w art. 20 wskazywała, że Rzecznik Ubezpieczonych podejmuje działania w zakresie ochrony osób, których interesy reprezentuje, a w szczególności do jego zadań należy:

- 1) rozpatrywanie skarg w indywidualnych sprawach kierowanych do Rzecznika;
- 2) opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania ubezpieczeń, funduszy emerytalnych i pracowniczych programów emerytalnych;
- 3) występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania ubezpieczeń, funduszy emerytalnych i pracowniczych programów emerytalnych;
- 4) informowanie właściwych organów nadzoru i kontroli oraz Polskiej Izby Ubezpieczeń i organizacji gospodarczych powszechnych towarzystw emerytalnych o dostrzeżonych nieprawidłowościach w działaniu zakładów ubezpieczeń, funduszy emerytalnych, towarzystw emerytalnych, pracowniczych programów emerytalnych i innych instytucji rynku ubezpieczeniowego;
- 5) stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygania sporów między:
  - ubezpieczającymi, ubezpieczonymi, uposażonymi lub uprawnionymi z umów ubezpieczenia a zakładami ubezpieczeń,

- ubezpieczającymi, ubezpieczonymi, uposażonymi lub uprawnionymi z umów ubezpieczenia a agentami ubezpieczeniowymi,
  - ubezpieczającymi, ubezpieczonymi, uposażonymi lub uprawnionymi z umów ubezpieczenia a brokerami ubezpieczeniowymi,
  - towarzystwami emerytalnymi a członkami tych towarzystw oraz wynikłych z uczestnictwa w pracowniczych programach emerytalnych, w szczególności poprzez organizowanie sądów polubownych do rozpatrywania tych sporów;
- 6) inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej w dziedzinie ochrony ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych oraz uczestników pracowniczych programów emerytalnych.

### **Rzecznik Finansowy**

Przepisy [ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym](#), które weszły w życie w dniu 11 października 2015 r., stanowią, że Rzecznik Ubezpieczonych z dniem wejścia w życie ustawy staje się Rzecznikiem Finansowym i rozpoczyna się jego czteroletnia kadencja. W związku z tym, że w dniu wejścia w życie ustawy funkcję Rzecznika Ubezpieczonych pełniła dr Aleksandra Wiktorow, ona też została pierwszym Rzecznikiem Finansowym.

U podstaw procedowania nad [poselskim projektem ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym](#) była chęć podwyższenia poziomu ochrony osób korzystających z usług finansowych poprzez jednoznaczne, ustawowe przesądzenie trybu i terminów rozpatrywania przez podmioty rynku finansowego składanych przez ich klientów reklamacji w ramach procedur skargowych. Tworzona instytucja Rzecznika Finansowego ma mieć na celu działanie na rzecz ochrony klientów podmiotów rynku finansowego. Zdaniem wnioskodawców projektu w obecnym stanie prawnym nie było podmiotu administracji publicznej, do którego każdy klient podmiotu rynku finansowego – po wyczerpaniu trybu rozpatrywania reklamacji – mógłby zwrócić się z wnioskiem bądź skargą o zbadanie indywidualnej, negatywnie rozpatrzonej reklamacji. Istotne jest przy tym założenie, że drogę sądową należy traktować jako ostateczne rozwiązanie, a Rzecznik Finansowy będzie stanowić szczególnego rodzaju instancję odwoławczą w trybie rozpatrywania reklamacji przez podmioty rynku finansowego.

Powołanie Rzecznika Finansowego miało niwelować pewną lukę w omawianym zakresie. Według projektodawców dotychczas w pewnym stopniu podobną funkcję sprawował Rzecznik Ubezpieczonych, jednak jego kompetencje ograniczały się do ochrony interesów osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych, uczestników pracowniczych programów emerytalnych, osób otrzymujących emeryturę kapitałową lub osób przez nie uposażonych. Wymaga zatem podkreślenia, że zakres przedmiotowy działania Rzecznika Finansowego określony został w sposób relatywnie szeroki, obejmując wszystkie podmioty rozumiane w świetle ustawy jako podmioty rynku finansowego i ich klientów. Instytucja Rzecznika Finansowego będzie budowana w oparciu o instytucję Rzecznika Ubezpieczonych – Rzecznik Finansowy przejmie dotychczasowe kompetencje Rzecznika Ubezpieczonych, przy czym jego obszar kompetencyjny będzie obejmował wszystkie sektory rynku finansowego.

Ustawa w brzmieniu, w jakim weszła w życie w dniu 11 października 2015 r., przewiduje, że do zadań Rzecznika Finansowego należy podejmowanie działań w zakresie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego, których interesy reprezentuje, a w szczególności:

- 1) rozpatrywanie wniosków w indywidualnych sprawach, wniesionych na skutek nieuwzględnienia roszczeń klienta przez podmiot rynku finansowego w trybie rozpatrywania reklamacji;
- 2) rozpatrywanie wniosków dotyczących niewykonania czynności wynikających z reklamacji rozpatrzonej zgodnie z wolą klienta;
- 3) opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania podmiotów rynku finansowego;
- 4) występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania rynku finansowego;
- 5) informowanie właściwych organów nadzoru i kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podmiotów rynku finansowego;
- 6) inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej w dziedzinie ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego.

Rzecznik może wytoczyć powództwo na rzecz klientów podmiotów rynku finansowego w sprawach dotyczących nieuczciwych praktyk rynkowych dotyczących

działalności tych podmiotów, jak również za zgodą powoda wziąć udział w toczącym się już postępowaniu. W takim przypadku stosuje się odpowiednio przepisy o prokuratorze.

Na podmiot rynku finansowego, który narusza obowiązki nałożone w art. 4 ust. 1, art. 6-10, art. 30 i art. 31 ustawy, Rzecznik może, w drodze decyzji, nałożyć karę pieniężną do wysokości 100 000 zł. Przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej uwzględnia się stopień naruszenia przepisów, okoliczności tego naruszenia oraz możliwości finansowe podmiotu, który dokonał naruszenia. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa.

Przy Rzeczniku prowadzone będą pozasądowe postępowania w sprawie rozwiązywania sporów między klientami podmiotów rynku finansowego a tymi podmiotami. Przepisy w tym zakresie wejdą w życie w dniu 1 stycznia 2016 r.

Rzecznik przeprowadza takie postępowanie na wniosek klienta podmiotu rynku finansowego. Rzecznik może także odmówić wszczęcia postępowania, jeśli:

- 1) klient nie wyczerpał drogi postępowania reklamacyjnego;
- 2) wniosek służy spowodowaniu uciążliwości dla drugiej strony;
- 3) spór jest lub był rozpatrywany przez sąd, inny organ powołany do rozpoznania spraw danego rodzaju lub podmiot uprawniony do przeprowadzenia pozasądowego rozwiązywania sporów;
- 4) rozpatrzenie sporu spowodowałoby poważne zakłócenie skutecznego przeprowadzenia postępowania przy Rzeczniku;
- 5) klient nie uiszczył opłaty za postępowanie i nie został od niej zwolniony.

Co istotne, udział podmiotu rynku finansowego w pozasądowym postępowaniu w sprawie rozwiązywania sporów jest obowiązkowy.

W przypadku złożenia wniosku klient uiszcza opłatę w wysokości 50 zł na rachunek Rzecznika. W szczególnie uzasadnionych przypadkach Rzecznik może zwolnić klienta z obowiązku uiszczenia opłaty.

W toku postępowania Rzecznik zapoznaje podmiot rynku finansowego z roszczeniem klienta, przedstawia stronom postępowania przepisy prawa mające zastosowanie w sprawie oraz propozycję zakończenia sporu. W przypadku braku polubownego zakończenia postępowania Rzecznik sporządza opinię, w której musi zawrzeć w szczególności ocenę prawną stanu faktycznego w przedmiotowym postępowaniu.

### **Najistotniejsze zmiany**

Jedną z najistotniejszych różnic pomiędzy Rzecznikiem Ubezpieczonych a Rzecznikiem Finansowym jest rozszerzenie katalogu podmiotów, których interesy Rzecznik reprezentuje. Przypomnijmy, że Rzecznik Ubezpieczonych reprezentował interesy osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych, uczestników pracowniczych programów emerytalnych, osób otrzymujących emeryturę kapitałową lub osób przez nie uposażonych. Rzecznik Finansowy reprezentuje natomiast interesy klientów podmiotów rynku finansowego, a zgodnie z ustawą o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, klient podmiotu rynku finansowego to:

- 1) będący osobą fizyczną ubezpieczający, ubezpieczony, uposażony lub uprawniony z umowy ubezpieczenia;
- 2) osoba fizyczna dochodząca roszczeń na podstawie przepisów ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych od Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego lub Polskiego Biura Ubezpieczycieli Komunikacyjnych;
- 3) członek funduszu emerytalnego lub osoba uprawniona w rozumieniu ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, uczestnik pracowniczego programu emerytalnego lub osoba uprawniona w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych, oszczędzający lub osoba uprawniona w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego, osoba otrzymująca emeryturę kapitałową w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych;
- 4) będący osobą fizyczną klient banku, członek spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, klient instytucji płatniczej, klient biura usług płatniczych, klient instytucji pieniądza elektronicznego, klient oddziału zagranicznej instytucji pieniądza elektronicznego, klient instytucji kredytowej, klient instytucji finansowej, uczestnik funduszu inwestycyjnego, klient firmy inwestycyjnej i klient instytucji pożyczkowej.

Pewnym ograniczeniem jest natomiast zawężenie kręgu uprawnionych do skorzystania z pomocy Rzecznika Finansowego tylko do osób fizycznych.

Kolejna zmiana to możliwość nakładania przez Rzecznika Finansowego kar finansowych od wysokości 100 000 zł na podmioty rynku finansowego za określone naruszenia przepisów ustawy.

Istotna kompetencja Rzecznika to możliwość prowadzenia pozasądowych postępowań w sprawie rozwiązywania sporów między klientami podmiotów rynku finansowego a tymi podmiotami, przy obowiązkowym udziale podmiotu rynku finansowego.

Zmiana przepisów nastąpiła w zakresie obowiązku przekazywania treści umów zawieranych z klientami. Rzecznik Ubezpieczonych „nadzorujący” wąski wycinek rynku finansowego otrzymywał treść ogólnych warunków ubezpieczenia w wyniku nałożenia takiego obowiązku na zakłady ubezpieczeń. Obecnie podmiot rynku finansowego przekazuje, na wniosek Rzecznika Finansowego, wzorzec umowy o świadczenie usług, którym posługuje się w swojej działalności, oraz inne dokumenty i formularze stosowane przy zawieraniu i wykonywaniu tych umów, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku.

Bardzo ważna zmiana wprowadzona nową ustawą to obowiązek nałożony na podmioty rynku finansowego w zakresie informowania o jakości obsługi klientów. Jest to zmiana, o którą od wielu lat starał się Rzecznik Ubezpieczonych. Zgodnie z przepisami ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, każdy podmiot rynku finansowego corocznie, w terminie 45 dni od zakończenia roku kalendarzowego, przekazuje Rzecznikowi sprawozdanie dotyczące rozpatrywania reklamacji oraz liczby wystąpień swoich klientów na drogę postępowania sądowego w wyniku nierozpatrzenia reklamacji zgodnie z ich wolą, z uwzględnieniem:

- 1) liczby reklamacji;
- 2) uznanych i nieuwzględnionych roszczeń, wynikających z wniesionych reklamacji;
- 3) informacji o wartości roszczeń zgłoszonych w pozwach i kwot zasądzonych prawomocnymi orzeczeniami sądów na rzecz klientów w okresie sprawozdawczym.

### **Propozycje na przyszłość**

Pierwsze tygodnie działalności Rzecznika Finansowego nie pozwalają dokonać oceny skuteczności nowych przepisów. Jednak wydaje się, że już obecnie można pokusić się o propozycję zmian, które miałyby na celu jeszcze większe wzmocnienie ochrony słabszej strony w relacjach z podmiotami rynku finansowego.

W pierwszej kolejności to możliwość rozstrzygnięcia przez Rzecznika Finansowego sporów do określonej kwoty, np. 5000 zł – 10 000 zł, oczywiście z prawem odwołania się przez strony sporu do sądu powszechnego.

Po drugie to możliwość wytaczania przez Rzecznika Finansowego powództwa przed sądem powszechnym w indywidualnej sprawie, gdy wymaga tego ochrona praw i interesów klientów podmiotów rynku finansowego.

Propozycje te z pewnością wzmocniłyby pozycję klientów podmiotów rynku finansowego i wpisywałyby się w europejskie, prokonsumenckie trendy.