

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Doroty Kot  
pt. Prawnoadministracyjne instrumenty ochrony  
konsumenta usług bankowych**

1. Problematyka ochrony konsumenta usług bankowych jest atrakcyjna zarówno od strony teoretycznej jak i praktycznej. Nic tego dziwnego, że problematyka ta jest przedmiotem szerokiego zainteresowania społecznego, ale zdziwienie budzi mniejsze zainteresowanie tą problematyką ze strony literatury. Problematykę tę w aspekcie prawnym podejmują tylko niektóre ośrodki naukowe. Do nich należy Katolicki Uniwersytet Lubelski. Doktorantka Prof. dr hab. Macieja Rudnickiego – mgr Dorota Kot, za przedmiot swoich zainteresowań badawczych obrała tę właśnie problematykę a Jej zainteresowania zaowocowały recenzowaną rozprawą doktorską.

Za trafny, w świetle powyższych stwierdzeń, uznać należy wybór problematyki badań. Przedkładana praca, dotycząc doniosłego problemu teoretycznego o istotnych walorach aplikacyjnych, dobrze świadczy o umiejętnościach Doktorantki wyboru tego, co atrakcyjne poznawczo, wymagające głębszych badań naukowych, a jednocześnie przydatne w praktyce.

2. O wartości rozprawy doktorskiej przesądza w dużej mierze temat i atrakcyjna poznawczo teza. Temat pracy został – jak to już powiedziano – dobrany trafnie. Atrakcyjna poznawczo jest teza pracy: słabsza pozycja rynkowa konsumenta wymaga środków prawnych wyrównujących jego pozycję w relacji z bankiem. Ma rację Autorka, że aktualnie obserwujemy swoistego rodzaju ekspansję banków na rynku. Banki zachęcają klientów do skorzystania z produktów o skomplikowanej budowie, rozszerzając sieć sprzedaży oraz proponując nowoczesne kanały dystrybucji. Deficyt informacji i zawiłe procedury bankowe sprawiają, że klienci rzeczywiście przestają rozumieć istotę produktu lub usługi, a w ślad za tym nie są w stanie poznać przysługujących im praw i obowiązków. Jeżeli tak to zgodzić się trzeba z Autorką, że konieczne staje się wprowadzenie szczególnych mechanizmów chroniących konsumentów. Nic tedy dziwnego, że funkcjonowanie sektora bankowego poddane zostało reglamentacji państwa, a podstawowymi podmiotami wykonującymi zadania w tym zakresie są organy administracji publicznej. Państwo wkracza w sferę wolności gospodarczej, starając się chronić podmioty słabsze i mniej doświadczone w praktyce rynkowej, a Autorka zdaje się zasadnie pytać czy czyni to skutecznie? Na pytanie to Autorka

odpowiada dość jednoznacznie – państwo nie wywiązuje się z tych obowiązków zadowalająco. Konsekwencją tego stwierdzenia jest kolejne pytanie o konieczne instrumenty prawne chroniące konsumenta usług bankowych. Oczywiście są to głównie instrumenty prawa cywilnego, ale Autorka zasadnie wychodzi z założenia, że nie tylko one mają istotną rolę do spełnienia. Równie ważne są instrumenty administracyjnoprawne, w szczególności o charakterze nadzorczym w stosunku do instytucji bankowych. Te bowiem przenoszą ciężar dbałości o interes klientów z nich samych na organy państwa, a ściślej organy administracji publicznej.

3. I właśnie problematyce prawnoadministracyjnych instrumentów ochrony konsumenta usług bankowych podporządkowana została konstrukcja pracy. Pierwszy i drugi rozdział pracy przedstawiają zagadnienia ogólne dotyczące konsumenta usług bankowych i ochrony jego praw. Obejmują genezę, rozwój oraz pozycję prawną konsumenta na gruncie prawa polskiego i unijnego. Analizie poddano zostały także zagadnienia dotyczące organów sprawujących nadzór nad sektorem bankowym w kontekście usług bankowych i ochrony konsumenta. W kolejnych rozdziałach pracy Autorka analizuje prawnoadministracyjne instrumenty ochrony konsumenta usług bankowych stosowane przez Prezesa UOKiK, KNF oraz GODO. W rozdziale trzecim analizie poddane zostało postępowania prowadzone w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, przesłanki uznania praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów oraz przykłady zakwestionowanych praktyk będących przedmiotem decyzji Prezesa UOKiK. Rozdział czwarty przedstawia działania KNF prowadzone w celu ochrony praw konsumentów, w tym mechanizmy ochrony praw konsumentów wynikające z rekomendacji KNF kierowanych do banków. Piąty rozdział dotyczy instrumentów ochrony danych osobowych konsumentów korzystających z usług bankowych. Omówione zostały w nim podstawowe zasady dotyczące przetwarzania danych osobowych, w tym obowiązki administratorów danych oraz możliwości przetwarzania danych ze względu na wypełnienie prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów oraz prawa osób fizycznych do dostępu do dotyczących ich danych. W zakończeniu Autorka podejmuje próbę oceny funkcjonowania prawnych instrumentów ochrony konsumenta usług bankowych poprzez identyfikację problemów z zakresu ochrony interesów konsumentów usług bankowych oraz ocenę propozycji zmian w prawodawstwie krajowym dotyczącym instrumentów ochrony konsumenta usług bankowych.

Tak zarysowana konstrukcja pracy niewątpliwie pozwala na osiągnięcie założonych celów rozprawy, tj. poszukiwaniu prawnych instrumentów ochrony konsumenta usług bankowych a nadto analizy systemu ochrony praw owych konsumentów z jego wadami i

zaletami, tak aby na tym tle możliwe było sformułowanie propozycji zmian zmierzających do doskonalenia tego systemu. Mimo to nie sposób oprzeć się wrażeniu, że przyjęta konstrukcja pracy jest w istotnej mierze konstrukcją podręcznikową a w mniejszym stopniu problemową. W konsekwencji sprzyja bardziej opisowi zjawiska niż „wydobywaniu” problemów. Oczywiście nie czynię z tego powodu zarzutu Autorce. Wskazuję jedynie na możliwość innego, w mojej ocenie łatwiejszego, sposobu osiągnięcia założonych celów badawczych. Do rozważenia pozostawała choćby konstrukcja oparta nie tyle o enumerację podmiotów chroniących konsumenta usług bankowych (PUOKiK, KNF, GIODO) co rodzaje instrumentów prawnych stosowanych przez to podmioty.

4. Co do merytorycznej strony recenzowanej pracy to już na wstępie chciałbym podnieść, że ze zdecydowaną większością szczegółowych twierdzeń Autorki zgadzam się bez zastrzeżeń. Podzielam pogląd, że dynamiczny rozwój rynku finansowego, w tym sektora bankowego, następuje w tempie szybszym niż postęp wiedzy i świadomość ekonomiczna nieprofesjonalnych uczestników rynku, a to z kolei negatywnie wpływa na pozycję słabszych uczestników rynku. Nie bez znaczenia pozostaje też gospodarczy charakter działalności bankowej, a w konsekwencji nastawienie instytucji finansowych na osiągnięcie zysku, co w wielu przypadkach wiąże się z przekreśleniem zasady rzetelności kupieckiej i etyki biznesu. Ma rację Autorka, że w rezultacie sytuacja prawna konsumentów korzystających z produktów i usług bankowych uzależniona jest od praktyk i strategii przyjętych przez banki, ich nastawienia na zysk, skutkując odejściem od kierowania się najlepiej pojętym interesem klienta. Zgadzam się z Autorką, że praktyki banków powodujące możliwość naruszenia interesów konsumentów mogą pojawić się jeszcze przed nawiązaniem stosunku prawnego bank – konsument, np. poprzez kierowanie komunikatu marketingowego naruszającego zbiorowy interes konsumentów lub przekazanie go w sposób naruszający ochronę danych osobowych odbiorcy.

Podzielam pogląd, że czynnikiem naruszającym interesy konsumentów jest stosowanie wzorców umownych zawierających niedozwolone postanowienia umowne oraz brak transparentności stosowanych w obrocie konsumenckim wzorców umów, co negatywnie wpływa na realizację prawa konsumenta do pełnej, rzetelnej i prawdziwej informacji, zaś kontrole prowadzone przez zobowiązane do tego organy nie są skuteczne i nie zapewniają powszechnej ochrony interesów konsumentów. Niewątpliwie przeszkodą realizowania swoich praw przez konsumentów jest nierzetelne rozpatrywanie reklamacji przez instytucje finansowe lub brak odpowiedzi na przesłane zawiadomienia.

Ma rację Autorka twierdząc, że konsumenci korzystający z usług bankowych spotykają się z bezprawnym przetwarzaniem ich danych osobowych, zarówno na etapie przedkontraktowym, w trakcie trwania umowy jak i po jej zakończeniu. Nieprawidłowości obejmują przede wszystkim przetwarzanie danych osobowych bez podstawy prawnej poprzez przesyłanie spersonalizowanych informacji marketingowych osobom, które nie są klientami przedsiębiorcy i nie wyraziły na takie działania zgody, nieuprawnione przekazywanie danych innym podmiotom, a także zaniechania związane z obowiązkiem informacyjnym administratora danych. Zgadzam się z Autorką, że w przypadku konsumentów korzystających z produktów bankowych szczególnie istotne jest prawidłowe przestrzeganie procedury umożliwiającej przetwarzanie danych osobowych kredytobiorców przez instytucje utworzone na podstawie art. 105 ust. 4 prawa bankowego po wygaśnięciu zobowiązania wynikającego z umowy zawartej z bankiem. Zgadzam się też, że w sytuacji nieefektywności sądownictwa powszechnego, mechanizmem umożliwiającym konsumentom skuteczniejszą ochronę ich praw, jest rzeczywiście system pozasądowego rozstrzygania sporów. Zatem poprawa efektywności sądownictwa polubownego przez wzmocnienie pozycji konsumentów w alternatywnych sposobach rozwiązywania sporów powinna – jak słusznie twierdzi Autorka – pozytywnie wpłynąć na poziom ochrony ich praw w relacji bank – konsument. Stąd zasadny Jej postulat wprowadzenia w ustawie o Rzeczniku Finansowym obowiązkowego udziału podmiotu rynku finansowego w postępowaniu pozasądowym prowadzonym przez Rzecznika finansowego.

Niewątpliwie barierą ograniczającą możliwości ochrony praw konsumentów jest też nadmiernie rozbudowany system przepisów prawnoadministracyjnych określających kompetencje właściwych organów jak i samych praw konsumentów w postępowaniu administracyjnym w sprawach dotyczących ich interesów. Dezintegracja przepisów dotyczących praw konsumentów, ich fatalna jakość legislacyjna, wreszcie brak pełnego dostępu do orzecznictwa, utrudniają zarówno konsumentom jak i przedsiębiorcom poznanie i zrozumienie zgodnych z prawem i oczekiwanych przez organy nadzoru praktyk w relacji bank – konsument. Ma rację Autorka, że pomimo wejścia w życie ustawy o prawach konsumenta, struktura ochrony praw konsumentów pozostaje nadal niejasna, z niejednoznacznym podziałem kompetencji pomiędzy organami tworzącymi system ochrony konsumentów. Jednocześnie brak jednego organu właściwego w sprawach konsumentów korzystających z produktów i usług bankowych (na wzór Rzecznika Ubezpieczonych) sprzyja niepodjęciu przez konsumentów odpowiednich kroków zmierzających do ochrony ich praw.

Mając to wszystko na uwadze nie sposób nie podzielić stanowiska Autorki, że budowa bezpiecznego i prokonsumenckiego rynku to jedno z istotniejszych zadań współczesnego państwa, dlatego też identyfikując występujące problemy, należy wskazać możliwości usprawnienia systemu ochrony praw konsumentów. I takie propozycje zmian w prawodawstwie dotyczącym prawnych instrumentów ochrony konsumenta usług bankowych Autorka przedstawia w końcowych wnioskach rozprawy.

Autorka proponuje w szczególności: powołanie organu koordynującego działania wszystkich organów administracji rządowej, odpowiedzialnych za publicznoprawną ochronę konsumentów, oraz precyzyjne określenie jego sytuacji prawnej, zbliżonej do Rzecznika Ubezpieczonych. Powołany organ funkcjonowałby – w propozycji Autorki – równoległe do KNF, jednak z zastrzeżeniem, że do jego kompetencji należałyby wyłącznie sprawy związane z ochroną praw konsumentów korzystających z produktów i usług sektora finansowego, bez możliwości podejmowania decyzji dotyczących bezpieczeństwa systemu finansowego. Z kolei zwiększenie skuteczności nadzoru powinno towarzyszyć, podkreśla Autorka, wzmocnieniu prewencyjnego oddziaływania na przedsiębiorców w celu ograniczenia praktyk naruszających interesy konsumentów, w szczególności w zakresie upowszechniania informacji o praktykach naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz wskazywania podmiotów je stosujących.

5. To, że zgadzam się z większością tez i stwierdzeń Autorki nie oznacza, że rozprawa nie ma słabszych wątków i jako taka nie poddaje się żadnej krytyce. Ta zresztą leży – jak się wydaje – w interesie Autorki, bowiem przygotowując pracę do wydania, za czym zdecydowanie się opowiadam, tego typu uwagi mogą stanowić dla Autorki inspirację do poprawek i uzupełnień. Zabierając głos w tej mierze rozpoczynam od kwestii już zasygnalizowanej: podmiotowego, a mniej przedmiotowego (rodzajowego), przeglądu instrumentów ochrony usług bankowych. Analiza tych instrumentów wyłącznie pod kątem przysługujących środków prawnych dziś funkcjonującym organom administracji ma ten mankament, że jest mało teoretycznie ustrukturalizowana. Warto – jak sądzę – pokusić się o dokonanie uniwersalnej (teoretycznej) klasyfikacji owych instrumentów, z czym mogłoby być łączone w przyszłości nazwisko Autorki w nauce.

Warte rozważenia wydaje się też być wyraźniejsze rozróżnienie instrumentów ochrony konsumentów usług bankowych o charakterze cywilnoprawnym i administracyjnoprawnym, pewnie z koncentracją na tych drugich ze względu na cel pracy. A może warto byłoby się zastanowić nad tym czy nie da się wyodrębnić grupę instrumentów o

cechach jednocześnie cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych, z efektywną, jak się zdaje, tezą o przenikaniu się obu rodzajów regulacji w warunkach współczesności.

Sądzę też, że rozważania Autorki zyskałyby w płaszczyźnie teoretycznoprawnej gdyby mocniej zostały „zakotwiczone” w tradycyjnych instytucjach prawnych, takich choćby jak instytucja nadzoru czy wolności kontraktowania. I choć doktryna poświęciła tym instytucjom dużo uwagi to zawsze warto sięgnąć do ich korzeni, z zaakcentowaniem tego co jest w nich typowe, a co szczególne po to aby następnie wykorzystać to w prowadzonych badaniach naukowych.

Odrębną kwestią, wartą – jak się zdaje – szerszego zainteresowania w pracy jest zasadna konstatacja Autorki, że równoważenie pozycji kontraktowej konsumenta w relacji z bankiem jest zadaniem państwa, a jeżeli tak to rodzi się w szczególności pytanie, w jakich formach prawnych powinno to następować. Oczywiście Autorka nawiązuje do tej kwestii w pracy, ale może warto byłoby w konkluzjach pracy wyraźniej odnieść się do tych zagadnień.

Wreszcie poleciłbym Autorce rozważenie możliwości sięgnięcia do rozwiązań nie tylko naszych ale także wybranych państw europejskich, co wzbogaciłoby główny nurt pracy, ale także dostarczyło argumentów na rzecz rozwiązań proponowanych przez Autorkę.

Podniesione wątki polemiczne nie pomniejszają oczywiście wartości pracy. Kwestie te należy pozostawić Autorce do rozważenia w dalszych pracach nad podjętym tematem.

6. Pozytywie oceniam warsztat naukowy Doktorantki. Charakter rozprawy narzucił jej metody. Jest nią w dużej mierze metoda prawnodogmatyczna. Przy jej zastosowaniu możliwe było przeprowadzenie podstawowej części badań. Analizie poddano też poglądy i opinie prezentowane w publikacjach z przedmiotowego zakresu. Warto podkreślić, że Autorka pomocniczo sięga do metody historycznej. Jej zastosowanie dało możliwość zaobserwowania ewolucji systemu prawnego w analizowanej materii. Autorka w badaniach szeroko stosuje metodę socjologiczną, podlegającą na analizowaniu sposobu funkcjonowania regulacji prawnych w działaniu. Wyniki uzyskanych w ten sposób badań pomagają spojrzeć na usługi bankowe nie tylko z perspektywy norm prawnych ale rzeczywistych mechanizmów ich funkcjonowania, a przede wszystkim z perspektywy ich uczestnika.

7. Rozprawa została napisana poprawnym językiem. Tok wywodu jest przekonujący. Autorka swobodnie porusza się po poszczególnych zagadnieniach.

8. Przechodząc do konkluzji trzeba stwierdzić, że Doktorantka wykazała się dobrą znajomością problematyki objętej zakresem tematycznym rozprawy. Umiejętnie dokonuje ocen złożonych zjawisk oraz wywoływanych przez nie skutków. Cechuje ją umiejętność koncentrowania się na tym co ważne dla pracy, rzetelność argumentacji, a także zadowalający

warsztat naukowy. Umiejętnie dokonuje ocen złożonych zjawisk oraz wywoływanych przez nie skutków. Recenzowana rozprawa doktorska ma walory pracy naukowej, bez względu na to, że niektóre kwestie są dyskusyjne.

Rozprawę mgr. Doroty Kot oceniam wysoko. Uważam, że odpowiada wymogom przewidzianym ustawą z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (Dz.U. Nr 65, poz. 595 ze zm.), stanowiąc – tak jak tego wymaga ustawodawca – oryginalne rozwiązanie przywołanego na wstępie problemu naukowego. Wskazuje na ogólną wiedzę teoretyczną Doktorantki, a także Jej umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Wnoszę o dopuszczenie mgr. Doroty Kot do publicznej obrony przedłożonej rozprawy doktorskiej.

Warszawa, dnia 20 listopada 2015 r.

