

Łukasz Mroczyński-Szmaj

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0002-4256-5136

**REALIZACJA KONSTYTUCYJNEJ GWARANCJI
BEZPIECZEŃSTWA KONSUMENTA PRZEZ
WŁADZE PUBLICZNE W DOBIE COVID-19 NA RYNKU
USŁUG FINANSOWYCH I RYNKU ENERGII.
ZAGADNIENIA WYBRANE**

Wprowadzenie

Czas pandemii COVID-19¹ to niewątpliwie moment, który uderza w osoby najsłabsze. Ogólne normy i zasady postępowania gwarantowane prawem nierzadko uległy zawieszeniu lub istotnym modyfikacjom. W gąszczu zmian trudno odnaleźć się przeciętnym konsumentom² – a jeszcze trudniej konsumentom wrażliwym ze względu na wiek czy niepełnosprawności. To oni bardziej niż zwykle pozostają wrażliwi na nieuczciwe praktyki handlowe czy wręcz zwykłe oszustwa, czas pandemii niesie bowiem nie tylko niebezpieczeństwa związane ze

¹ Pandemia COVID-19 stanowi największy szok dla światowej gospodarki od czasów II wojny światowej. MFW szacuje, że światowa gospodarka skurczyła się o 3,5% w 2020 r., co jest znacznie gorszym wynikiem niż recesja po globalnym kryzysie finansowym w 2009 r. Obecny kryzys gospodarki europejskiej jest również znacznie większy niż w przypadku szoków naftowych z lat 1973 i 1979. Według prognoz produkt krajowy (PKB) Hiszpanii ma spaść o 12,4%, Włoch o 9,9%. Za: J.S. Marcus i in., *The impact of COVID-19 on the Internal Market*, Luksemburg, 2021, s. 11, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU\(2021\)658219_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU(2021)658219_EN.pdf) (12.09.2021).

² Federacja Konsumentów i Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego oceniają, „że od ponad roku pandemia COVID-19 odciska piętno na budżetach polskich gospodarstw domowych. (...) Po trzech falach pandemii 42 proc. Polaków przyznaje, że odczuwa negatywne skutki COVID-19 w portfelu. Najbardziej dotkliwa dla budżetów gospodarstw domowych okazała się pierwsza fala koronawirusa. W trakcie jego dwóch kolejnych uderzeń tylko o 3 p.p. zwiększył się odsetek osób deklarujących pogorszenie sytuacji finansowej. O ile jednak w trakcie pierwszej fali to osoby młode najmocniej ucierpiały finansowo na zamrożeniu gospodarki, o tyle po trzeciej fali to konsumenci w wieku 45–54 lata najczęściej przyznają, że pandemia uderzyła ich po kieszeni”. *Finanse Polaków po trzech falach Covid-19*, <http://www.federacja-konsumentow.org.pl/270,trzecia-fala-pandemii-najmocniej-uderzyla-w-finanse-40-i-50latkow.html> (12.09.2021).

zdrowiem i bezpieczeństwem zdrowotnym, ale także mocno naznaczony zostaje kwestiami odnoszącymi się do bezpieczeństwa ekonomicznego obywateli³. Warto zatem podjąć próbę badania i oceny, jak organy państwa „wywiązały się” ze szczególnych zasad funkcjonowania normy konstytucyjnej art. 76 Konstytucji RP⁴ w zakresie ochrony konsumenckiej, skupiając się przede wszystkim na wybranych wyznacznikach dwóch najmocniej wpływających na stan bezpieczeństwa ekonomicznego konsumentów obszarów – a mianowicie rynku usług finansowych oraz rynku energetycznego. W obu przypadkach mamy do czynienia z wysoką „kosztochłonnością” dla budżetów gospodarstw domowych. Stan niepewności w tych obszarach, hamuje inne decyzje ekonomiczne konsumentów przyczyniając się przez to, do zwiększenia skali recesji gospodarki i tak już mocno dotkniętej przez tzw. lockdowny oraz wywołane przez nie zakłócenia w łańcuchach dostaw wielu produktów czy też w zakresie świadczenia usług.

Niniejsze opracowanie przedstawia analizę teoretyczno-ustrojową zagadnienia bezpieczeństwa konsumentów w zestawieniu z wybranymi rozwiązaniami legislacyjnymi wdrożonymi w czasie trwania pandemii COVID-19. W oparciu o dostępną literaturę i piśmiennictwo dokonano ewaluacji przyjętych rozwiązań.

Rola normy konstytucyjnej art. 76 Konstytucji RP

Norma art. 76 Konstytucji RP, znajdująca się w rozdziale dotyczącym praw jednostki, pozostaje kluczowa dla systemu ochrony konsumentów w Polsce. Zgodnie z treścią przepisu „władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa”. Jak słusznie zauważa M. Florczak-Wątor, art. 76 Konstytucji RP statuuje obowiązki ochronne państwa względem konsumentów, użytkowników i najemców, przy czym te nie zostały w tym przepisie skonkretyzowane, choć nie ma wątpliwości, że ich „realizacja wymaga od władz publicznych podejmowania działań pozytywnych realizujących tę ochronę, a nie jedynie działań negatywnych, których istotą jest powstrzymanie się od naruszeń praw tych trzech kategorii osób”⁵. Wart podkreślenia jest fakt, że obowiązki ochronne

³ Do Europejskiego Centrum Konsumenckiego w 2020 r. zgłosiło się po pomoc lub poradę 7602 konsumentów (o 22% więcej niż w 2019 r.). 5969 skarg miało charakter transgraniczny oraz 1633 stanowiły zapytania. 33% skarg i zapytań było powiązanych z pandemią koronawirusa (głównie dotyczyły odwołanych lotów, zwrotów za rezerwacje hotelowe oraz bilety na wydarzenia). <https://konsument.gov.pl/aktualnosci/2020-rok-skarg-covid-19/> (12.09.2021).

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁵ M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Lex/el. 2021, art. 76.

spoczywają zarówno na organach stanowiących, jak i stosujących prawo, przy czym na centralne organy stanowiące nałożony został także obowiązek określenia w drodze ustawy zakresu ochrony przysługującej każdej z trzech konstytucyjnie wyodrębnionych kategorii: konsumentom, użytkownikom i najemcom⁶.

E. Łętowska, charakteryzując przepis art. 76 Konstytucji RP, zwraca uwagę, że pomimo umiejscowienia rzeczony artykuł jest „zadaniem władzy publicznej, a nie prawem konstytucyjnym jednostki w sensie ścisłym”⁷, czego konsekwencją jest brak dostępności dla obywatela zaskarżalności działania lub bezczynności władzy w postaci możliwości skonstruowania skargi konstytucyjnej. Co za tym idzie, przepis art. 76 ma charakter kierunkowy, gdyż „może być wykorzystany w ramach konkretnego sporu sądowego, służąc jako kryterium interpretacji zwrotów i pojęć niedookreślonych w przepisach mających być podstawą rozstrzygnięcia”⁸.

Trzeba również zauważyć, że dość ogólny w swojej treści przepis art. 76 był przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 21 kwietnia 2004 r.⁹ zauważył, że „ochrona konsumenta nie jest działaniem o charakterze protekcyjnym-paternalistycznym, lecz zmierza do zabezpieczenia interesów słabszego uczestnika rynku, którego wiedza i orientacja są – w porównaniu do profesjonalnego partnera (sprzedawcy, usługodawcy) – ograniczone”. W efekcie „istotą ochrony konsumenta nie jest więc nadawanie mu dodatkowych nadzwyczajnych przywilejów, lecz poddanie całości obrotu praktykom «rynkowo-kompensatoryjnym», które mają przywrócić utraconą zdolność decydowania o konsumpcji”¹⁰. Z kolei w wyroku z dnia 13 września 2005 r.¹¹ Trybunał Konstytucyjny wskazuje m.in., że „obowiązki ochronne spoczywające na władzach publicznych obejmują konieczność zapewnienia określonych, minimalnych gwarancji ustawowych wszelkim podmiotom, w szczególności osobom fizycznym, które, jakkolwiek ich stosunki kształtowane są na zasadzie autonomii woli, to jednak zajmują słabszą pozycję, przede wszystkim, choć nie wyłącznie, ekonomiczną w ramach ich relacji z profesjonalnymi uczestnikami gry rynkowej”¹².

Zwracając szczególną uwagę spośród czterech kategorii przedmiotowych art. 76 Konstytucji RP na bezpieczeństwo, warto wspomnieć kilka słów na temat tej kategorii w perspektywie całej ustawy zasadniczej, jako że zasady tam określone mają dwojaki charakter. Z jednej strony są podstawą dla tworzenia aktów prawnych niższego rzędu (które stanowią emanację zasad konstytucyjnych, lecz w swojej treści dokonują sprecyzowania i różnorodnego rozwinięcia tychże), z drugiej zaś z uwagi

⁶ Por. *ibidem*.

⁷ E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 1999, s. 54.

⁸ *Ibidem*, s. 55.

⁹ Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 31.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., sygn. K 38/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 92.

¹² Por. tak: M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tu-leja, Lex/el. 2021, art. 76.

na centralną rolę konstytucji w systemie prawnym mają one charakter autonomiczny¹³, tj. niezależny od swoich „emanacji”. Kategoria bezpieczeństwa, pomimo iż pojawia się wprost w ustawie zasadniczej, jednak uznawana jest za wchodzącą w zakres tzw. nienazwanych zasad konstytucyjnych, co oznacza przede wszystkim brak własnych definicji bezpieczeństwa w polskiej konstytucji¹⁴. Co ważne w tym kontekście, sam termin *bezpieczeństwo* pojawia się kilkakrotnie w Konstytucji RP z 1997 r., lecz nie występuje on samodzielnie, gdyż powiązany jest z „dookreśleniem rodzaju bezpieczeństwa” bądź to w ujęciu podmiotowym: obywateli, państwa, konsumentów, użytkowników i najemców, bądź przedmiotowym: wewnętrznym, zewnętrznym, ekologicznym oraz z bezpiecznymi warunkami pracy¹⁵.

Należy zauważyć, że w literaturze podkreśla się, że z natury rzeczy bezpieczeństwo wiąże się z koniecznością jego ochrony¹⁶, a jego zagrożenie uzasadnia podjęcie określonych działań przez uprawnione organy państwa¹⁷, „przy czym brak bezpieczeństwa istnieje wtedy, gdy występuje duże rzeczywiste zagrożenie, przy adekwatnym postrzeganiu zagrożenia”¹⁸. Nadto zauważa się, że „bezpieczeństwo publiczne oznacza pewien pożądany stan rzeczy i wiąże się albo z dążeniami do ochrony, albo z ochroną wartości i dóbr zbiorowych”¹⁹. Akcentuje się tutaj rolę państwa, które dysponując atrybutem przymusu, ma mieć na celu zapewnienie obywatelom ochrony przed niebezpiecznymi zjawiskami – zarówno naturalnymi, jak i wywołanymi działalnością ludzką²⁰.

Bezpieczeństwo konsumenta – ewolucja znaczenia

Tak rozumiane bezpieczeństwo należy zestawić z podmiotową kategorią konsumenta. Trzeba jednak mieć na uwadze, że kontekst przedmiotowy z czasem

¹³ B. Banaszak, *Zasada nadrzędności Konstytucji w polskim porządku prawnym* [w:] *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2015, s. 42 i 49.

¹⁴ A. Bień-Kacała, *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2(24), s. 12.

¹⁵ *Ibidem*, s. 14.

¹⁶ A. Kalinowska-Sługocka, *Zaufanie do władz publicznych na przykładzie zapewnienia bezpieczeństwa produktów spożywczych i leczniczych* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kasiński, M. Stahl, K. Włazlak, Warszawa 2015, Lex/el.

¹⁷ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 16.

¹⁸ A. Kalinowska-Sługocka, *Zaufanie do władz...* Por. M. Domagała, *Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne*, Lublin 2008, s. 15.

¹⁹ E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Materiałne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, red. M. Stahl, Warszawa 2002, s. 333, za: A. Kalinowska-Sługocka, *Zaufanie do władz...*

²⁰ A. Kalinowska-Sługocka, *Zaufanie do władz...*

ulegał poszerzeniu. Jako że ochrona konsumenta w dużej mierze była wynikiem inspiracji najpierw Wspólnot Europejskich, a potem już samej Unii Europejskiej, ewolucja „bezpieczeństwa konsumentów” w podejściu ustawodawcy europejskiego i krajowego przebiegła w sposób paralelny.

Pierwotnie dominowała koncepcja ujmowania łącznie kategorii bezpieczeństwa i zdrowia konsumentów, co miało już swój wyraz począwszy od pierwszych dokumentów programowych Wspólnot Europejskich z 1975 r.²¹ W głównej mierze przełożyło się to na sformułowanie koncepcji „generalnego bezpieczeństwa konsumentów” rozumianego jako poprawa efektywności środków zapewniających bezpieczeństwo, wdrożenie systemu szybkiej wymiany informacji i ostrzegania o produktach niebezpiecznych oraz zwiększenie poziomu bezpieczeństwa produktów przeznaczonych dla dzieci²². W takim też duchu ukształtowała się norma art. 76 Konstytucji RP. W efekcie zarówno w prawodawstwie unijnym, jak i krajowym dają się wyodrębnić dwa typy instrumentów służących do realizacji ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów, a mianowicie środki typu administracyjnego oraz typu cywilnego. W przypadku tych pierwszych chodzić będzie o zasady dotyczące odpowiedniego kształtowania cech, wymogów jakościowych towarów i usług, które „mają być bezpiecznie i nieszkodzące zdrowiu”, natomiast druga grupa wiązać się będzie z instytucją odpowiedzialności odszkodowawczej, „gdy szkoda jest konsekwencją pewnych cech produktu, uznawanych za niebezpieczne”²³.

Z biegiem czasu pojęcie *bezpieczeństwo konsumentów* zaczęło jednak zyskiwać coraz większą autonomię. Co warto uwagi, obecnie w dobie pandemii instytucje Unii Europejskiej coraz częściej kładą nacisk na wzmocnienie pozycji konsumentów oraz skuteczną ochronę ich bezpieczeństwa i interesów ekonomicznych, tak aby stały się one podstawowymi celami polityki Unii²⁴, a tym samym przełożyły się na ustawodawstwa państw członkowskich. Coraz częściej pojawiają się nowe obszary bezpieczeństwa konsumentów, w tym m.in. ekonomicznego²⁵ czy od niedawna cyfrowego²⁶, czego wyrazem jest chociażby przyje-

²¹ E. Łętowska, *Prawo umów...*, s. 75.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*, s. 76.

²⁴ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/46/polityka-ochrony-konsumentow-zasady-i-instrumenty> (12.09.2021).

²⁵ J.S. Marcus i in., *The impact...*, s. 14; P. Nowak, *Bezpieczeństwo konsumenta w transakcjach kredytowych*, „Przedsiębiorczość – Edukacja” 2017, t. XIII, s. 275–288; B. Frączek, *Deficyt transparentności informacji dotyczącej produktów oszczędnościowo-inwestycyjnych jako zagrożenie bezpieczeństwa konsumenta na rynku usług finansowych*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na Rynku Usług Finansowych” 2017, nr 24(2), s. 35–49; Ł. Mroczyński-Szmaj, E. Mroczyńska-Szmaj, *Współczesny polski model bezpieczeństwa indywidualnego konsumentów na rynku energii – wybrane definicje oraz aspekty systemowe*, „Polityka Energetyczna” 2018, nr 1(21), s. 51–67.

²⁶ M.in. w kwietniu 2019 r. UE przyjęła nowe przepisy o zwalczaniu oszustw związanych z płatnościami bezgotówkowymi, które państwa członkowskie powinny wdrożyć jeszcze 2021 r. Z kolei w grudniu 2020 r. Rada UE przyjęła konkluzje, w których zwrócono uwagę „na rosnące

cie 13 listopada 2020 r. nowego programu na rzecz konsumentów, który przedstawia zaktualizowaną wizję polityki ochrony konsumentów na lata 2020–2025 pod hasłem „Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy”, uwzględniający w swojej treści nowe zasady ochrony konsumentów w dobie pandemii COVID-19²⁷. W nową strategię ochrony konsumentów wpisuje się wypowiedź z okazji Międzynarodowego Dnia Konsumenta w 2021 r. komisarza ds. sprawiedliwości Komisji Europejskiej, Didiera Reyndersa, który stwierdził, że „pandemia odcisnęła swoje piętno na konsumentach: podczas gdy 38% z nich obawiało się, że nie będzie w stanie zapłacić rachunków²⁸, 42% postanowiło odłożyć na później decyzje o większych zakupach. Pozytywnym aspektem jest fakt, że 56% konsumentów jest świadomych wpływu swoich zakupów na środowisko. Omówię kluczowe dane podczas zbliżającego się szczytu konsumentów, aby zaangażować wszystkich uczestników w konkretne działania mające na celu przyspieszenie procesu wychodzenia z kryzysu COVID-19, jak również zielonej transformacji”²⁹.

użytkowanie produktów konsumpcyjnych i urządzeń przemysłowych podłączonych do internetu oraz powiązane z tym nowe zagrożenia dla prywatności, bezpieczeństwa informacji i cyberbezpieczeństwa”. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/cybersecurity/> (12.09.2021).

²⁷ „Program obejmuje pięć kluczowych obszarów priorytetowych: 1) transformacja ekologiczna: sprostanie nowym wyzwaniom, jakie przed prawami i możliwościami upodmiotowienia konsumentów stawia transformacja ekologiczna, zagwarantowanie dostępności zrównoważonych produktów i stylu życia wszystkim bez względu na położenie geograficzne czy dochód; 2) transformacja cyfrowa: stworzenie bezpieczniejszej strefy cyfrowej dla konsumentów, w której ich prawa są chronione, oraz zapewnienie równych warunków działania, aby dzięki innowacjom świadczyć wszystkim Europejczykom nowsze i lepsze usługi; 3) skuteczne egzekwowanie i dochodzenie roszczeń: zajęcie się wpływem pandemii COVID-19 na prawa konsumentów oraz zwalczanie wprowadzających w błąd twierdzeń dotyczących ekologiczności i nieuczciwych praktyk handlowych w kontekście internetowych technik wywierania wpływu i personalizacji. Choć egzekwowanie praw konsumentów to przede wszystkim obowiązek organów krajowych, to jednak UE odgrywa ważną rolę koordynującą i wspierającą w oparciu o rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów; 4) uwzględnianie szczególnych potrzeb konsumentów: uwzględnianie potrzeb tych konsumentów, którzy w pewnych sytuacjach mogą być podatni na zagrożenia i wymagają dodatkowych gwarancji. Może to wynikać z okoliczności społecznych lub być spowodowane cechami szczególnymi osób lub grup konsumentów; 5) ochrona konsumentów w kontekście globalnym: zapewnienie bezpieczeństwa przywozów i ochrona unijnych konsumentów – dzięki nadzorowi nad rynkiem i ścisłej współpracy z odnośnymi organami w krajach partnerskich UE – przed nieuczciwymi praktykami stosowanymi przez podmioty spoza UE”. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/46/polityka-ochrony-konsumentow-zasady-i-instrumenty> (12.09.2021).

²⁸ Według danych problemy finansowe obywateli UE wahały się od 7% do nawet 71% w zależności od państwa członkowskiego. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ccs_factsheet_data_country_level_v2_1.pdf (12.09.2021).

²⁹ <https://foodfakty.pl/nowe-badanie-konsumentow-ke-pokazuje-wplyw-covid-19-i-popularnosc-bardziej-ekologicznych-wyborow>; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1104 (12.09.2021).

Realizacja nomy konstytucyjnej przez wybrane rozwiązania na rynku usług finansowych w czasie pandemii COVID-19

Mając na uwadze przyjęty obszar badań – rynek finansowy oraz rynek energii – warto przyjrzeć się istotnym w ocenie autora projektom i dokonanym zmianom legislacyjnym.

W obszarze usług finansowych dotyczących konsumentów władze publiczne w związku ze szczególną sytuacją – pandemią COVID-19 – przyjęły rozwiązania określone powszechnie mianem tzw. ustawowych wakacji kredytowych. Zostało ono wdrożone ustawą z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19³⁰ (tzw. Tarcza antykrzysowa 4.0). Artykuł 77 pkt 57 tarczy 4.0 w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³¹ dodał art. 31fa, zgodnie z którego ust. 1 na wniosek kredytobiorcy kredytodawca zawiesza wykonanie:

- umowy o kredyt konsumencki w rozumieniu ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim³² albo
- umowy o kredyt hipoteczny w rozumieniu ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami³³, albo
- umowy o kredyt w rozumieniu art. 69 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe³⁴, jeżeli kredytobiorcą jest konsument w rozumieniu art. 22¹ k.c.³⁵

Wedle wprowadzonych zmian ten nowy, „antycovidowy” instrument ochrony konsumentów pozwala na zawieszenie na okres do 3 miesięcy spłaty kredytu (odpowiednio na 1, 2 lub 3 miesiące – okres kredytowania, jak i wszystkie terminy przewidziane w umowie kredytu ulegną stosownemu przedłużeniu o wskazany czas zawieszenia) bez naliczania odsetek oraz innych opłat. Przedmiotowe rozwiązanie zostało dedykowane osobom, które utraciły pracę lub inne główne źródło dochodu po 13 marca 2020 r. W przypadku, gdy stroną wyżej wymienionych umów kredytowych jest więcej niż jeden kredytobiorca, dla spełnienia warunku utraty pracy lub inne głównego źródła dochodu wystarczy utrata pracy lub innego głównego źródła dochodu przez jednego z kredytobiorców. Samo zawie-

³⁰ Dz.U. 2020, poz. 1086.

³¹ Dz.U. 2020, poz. 1842.

³² Dz.U. 2019, poz. 1083.

³³ Dz.U. 2020, poz. 1027.

³⁴ Dz.U. 2020, poz. 1896.

³⁵ Dz.U. 2020, poz. 1740.

szczenie następuje automatycznie z chwilą doręczenia kredytodawcy stosownego wniosku. Ponadto przepisy ustawowego mechanizmu zakładają m.in., że zawieszenie obowiązku spłacania kredytów konsumenckich, hipotecznych i kredytów w rozumieniu art. 69 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe następuje zarówno w części kapitałowej, jak i odsetkowej. W okresie „ustawowych wakacji kredytowych” kredytodawca nie może pobierać żadnych innych opłat z wyjątkiem opłat z tytułu składek za umowy ubezpieczenia powiązane z umową kredytu³⁶. Zauważyć jednak trzeba, że w sytuacji, gdy kredytobiorca ma kilka kredytów tego samego rodzaju (np. dwa kredyty frankowe) u danego kredytodawcy, w modelu ustawowym będzie mógł skorzystać z „wakacji kredytowych” tylko wobec jednego z nich. Innym ograniczeniem możliwości skorzystania z omawianej instytucji jest okoliczność, w której umowa kredytowa zawarta przed 13 marca 2020 r. ma termin zakończenia okresu kredytowania określony przed upływem 6 miesięcy od 13 marca 2020 r.³⁷

Gdyby oceniać wyżej wymienione rozwiązanie tylko w oparciu o przepisy Tarczy 4.0, bez uwzględnienia kontekstu rynkowego, należałoby je ocenić jako umiarkowanie pozytywne. Paradoksalnie jednak, gdy uwzględnimy tenże kontekst, a mianowicie tzw. bankowe wakacje kredytowe, ocena w wielu wypadkach diametralnie się zmienia. Już 16 marca 2020 r. po rekomendacjach Związku Banków Polskich przedstawione zostały wspólnie wypracowane przez 15 banków rozwiązania pozwalające kredytobiorcom na odroczenie spłaty rat z powodu koronawirusa w ramach tzw. wakacji kredytowych³⁸. Banki miały automatycznie wydłużyć czas spłaty kredytu (maksymalnie do 3 miesięcy). Rządziej wykorzystywaną alternatywą była możliwość skorzystania z oferty Funduszu Wsparcia Kredytobiorców, tj. funduszu, na który składają się same banki, aby pomagać osobom fizycznym. W jego ramach można było otrzymać do 2 tys. zł miesięcznie zwrotnej, ale nieoprocentowanej pożyczki przez maksymalny okres 3 lat, z zastrzeżeniem, że pieniądze te miały być zasadniczo przeznaczone na spłatę raty³⁹. „Bankowe wakacje kredytowe” rekomendowane były bankom także przez Radę Ministrów, która swój projekt Tarczy 4.0 złożyła w Sejmie dopiero 20 maja 2020 r. W efekcie bardziej „przedsiębiorczy” konsumenci skorzystali najpierw z tzw. komercyjnych wakacji kredytowych, a następnie po ich zakończeniu z mechanizmu zagwarantowanego przez ustawę. Należy jednak pamiętać, że „bankowe wakacje kredytowe” proponowane były w różnym kształcie – z wydłuże-

³⁶ https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=16465 (12.09.2021).

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ M. Madziąg, *Wakacje kredytowe a koronawirus – kto może zawiesić spłatę rat kredytu w trakcie pandemii COVID-19?*, <https://www.totalmoney.pl/artykuly/7609978,kredyty-hipoteczne,wakacje-kredytowe-a-koronawirus---kto-moze-zawiesic-splate-rat-kredytu-w-trakcie-pandemii-covid-19,1,1> (12.09.2021).

³⁹ *Ibidem*.

niem okresu spłaty lub bez tegoż, co powodowało, że po okresie „wakacji” należało łącznie uiścić zaległe raty. W niejednolity sposób kredytodawcy podchodzili również do kwestii pobierania odsetek za czas zawieszenia (np. doliczając je do pozostałego kapitału)⁴⁰. W zależności od banku zawieszeniu podlegała część odsetkowa, część kapitałowa lub cała rata. Brak jednolitości ujęcia usługi „komercyjnych” wakacji kredytowych przejawiał się także w tym, że niektóre z banków proponowały swoim klientom nawet okres 6-miesięcznych „wakacji”.

Generalną cechą wspólną „bankowych” rozwiązań pozostawało przede wszystkim to, że za czas, w którym kredytobiorca nie spłaca kredytu, jednak pobierane jest wynagrodzenie. W praktyce okazywało się niekiedy, że pomimo konieczności uiszczenia wynagrodzenia, to jednak opcja „komercyjnych” wakacji pozostawała „bilansowo” dla konsumentów bardziej korzystna. W tym kontekście pojawiały się także głosy o spóźnieniu czy wręcz zbędności ustawowych rozwiązań⁴¹. Niewątpliwie „ustawowe wakacje kredytowe” stanowią mechanizm reglamentacyjny istotnie wpływający na działalność podmiotów rynku finansowego. Z drugiej jednak strony przyjęte w Tarczy 4.0 rozwiązanie wyznacza przede wszystkim „minimalny standard ochrony konsumentkiej”. Problemem, który leży po stronie ustawodawcy, jest jednak brak określenia polityki, wizji czy strategii ochrony konsumenta w sektorze usług finansowych. Nawet w sferze instytucjonalnej ostatecznie nie zdecydowano, czy główną właściwą instytucją będzie Rzecznik Finansowy, czy Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Na marginesie wspomnieć należy tutaj o firmowanym przez Ministerstwo Finansów rządowym projekcie ustawy o rozpatrywaniu reklamacji i sporów klientów podmiotów rynku finansowego oraz o Funduszu Edukacji Finansowej⁴² likwidującym instytucję Rzecznika Finansowego. Co ciekawe, pierwsze informacje dotyczące możliwej likwidacji pojawiły się wraz wejściem w życie przepisów Tarczy 4.0, początkiem lipca 2020 r., a przyjęły one postać uchwalonego przez rząd projektu we wrześniu 2020 r. Próba likwidacji Rzecznika i przekazania jego kompetencji Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów została jednak mocno oprotostowana nie tylko przez szereg instytucji i organizacji konsumenckich, ale też przez część instytucji publicznych na czele z Prezesem NBP oraz Rzecznikiem Praw Obywatelskich⁴³. Choć projekt trafił do Sejmu, a 21 stycznia 2021 r.⁴⁴ obyło się jego

⁴⁰ M. Kisiel, *Wkrótce kolejne wakacje kredytowe? Tym razem za darmo* <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Wakacje-kredytowe-w-nowej-tarczy-antykryzysowej-kontra-banki-Porownanie-7888587.html> (12.09.2021).

⁴¹ J. Frączyk, *Spóźniona ustawa o wakacjach kredytowych. Mówi się o dwóch powodach*, <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/wakacje-kredytowe-ustawa-jest-spozniona-i-wymaga-korekt/mg76pwj> (12.09.2021).

⁴² Druk nr 835, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=834> (12.09.2021).

⁴³ <https://rf.gov.pl/2020/10/07/likwidacja-rzecznika-finansowego-uderzy-w-konsumentow/> (12.09.2021).

⁴⁴ J. Ojczyk, *Sejm rozpoczął prace nad likwidacją Rzecznika Finansowego*, <https://www.prawo.pl/biznes/rzad-przyjal-projekt-likwidujacy-rzecznika-finansowego,504125.html> (12.09.2021).

pierwsze czytanie, to jednak wydaje się, że został on zarzucony⁴⁵. Niestety nie ma jednak w tym zakresie oficjalnej informacji ze strony rządowej, przez co pozostaje stan niepewności co do przyszłego istnienia dość udanej, jak się wydaje, instytucji chroniącej interesy konsumentów. Niezrozumiałym paradoksem jest próba likwidacji centralnej instytucji w ochronie konsumenta w czasie trwania pandemii⁴⁶, w sytuacji, kiedy wsparcie ochrony konsumenckiej w obszarze usług finansowych nabiera tak olbrzymiego znaczenia. Podkreślić należy, że takie działanie stoi w sprzeczności z zasadą bezpieczeństwa ekonomicznego konsumentów, zwłaszcza że instytucja Rzecznika Finansowego odgrywa istotną rolę m.in. w konsumenckich sporach o tzw. kredyty frankowe (m.in. ważne stanowisko w toczącej się przed Sądem Najwyższym sprawie sygn. III CZP 11/21⁴⁷ czy liczne istotne poglądy w sprawach konsumenckich⁴⁸) czy o tzw. nieautoryzowane transakcje płatnicze⁴⁹.

Realizacja nomy konstytucyjnej przez wybrane rozwiązania na rynku energii w czasie pandemii COVID-19

Obok obszaru *stricte* finansowego, także ze względów ekonomicznych, ze sferą bezpieczeństwa konsumenta związane jest jego indywidualne bezpieczeństwo energetyczne⁵⁰, czas pandemii wpłynął bowiem negatywnie na zdolność konsumentów energii do płacenia za usługi energetyczne⁵¹. W rezultacie wiele państw decyduje się na wdrażanie mechanizmów pomocowych obejmujących m.in. zwolnienia w celu złagodzenia zakłóceń w świadczeniu usług czy też transfery pieniężne, które w dalszej perspektywie mają za zadanie pomóc odbiorcom w uzyskaniu dostępu do tzw. czystej energii⁵². W te działania służące zapewnieniu indywidualnego bezpieczeństwa energetycznego konsumentów wpisują się

⁴⁵ I. Krzemińska-Albrycht, *Rzecznik Finansowy zostaje. Pomysł likwidacji instytucji prawdopodobnie upadł*, <https://www.cashless.pl/10283-nie-bedzie-likwidacji-RF> (12.09.2021).

⁴⁶ <https://rf.gov.pl/fundusz-edukacji-finansowej/twoje-finanse-w-czasie-covid-19/najczestsze-pytania-i-odpowiedzi-dotyczace-sektora-bankowo-kapitalowego/> (12.09.2021).

⁴⁷ <https://rf.gov.pl/2021/06/24/rzecznik-finansowy-przedstawil-sadowi-najwyzszemu-stanowisko-dotyczace-tzw-kredytow-frankowych-w-sprawie-iii-czp-11-21/> (12.09.2021).

⁴⁸ Rzecznik Finansowy w 2019 r. wydał 1664 istotne poglądy w sporach sądowych dotyczących kredytów „frankowych”. <https://rf.gov.pl/2020/01/21/coraz-wiecej-istotnych-pogladow-w-sporach-frankowiczow-z-bankami/> (12.09.2021).

⁴⁹ <https://rf.gov.pl/nieautoryzowane-transakcje-platnicze-analiza-2020/> (12.09.2021).

⁵⁰ Szerzej na ten temat: Ł. Mroczyński-Szmaj, E. Mroczyńska-Szmaj, *Współczesny polski model...*, s. 51–67.

⁵¹ M. Czarnaeka, *Konsumenci na rynku energii elektrycznej w dobie COVID-19, w świetle zmian prawa energetycznego* [w:] *Reklamacje, mediacje i inne postępowania w sprawach konsumenckich*, red. Z. Długosz, E. Sługocka-Krupa, K. Podgórski, Warszawa 2021, s. 157.

⁵² *Ibidem*.

konkretne zmiany legislacyjne. Pierwszą reakcją ustawodawcy w przedmiotowym zakresie było dodanie w ramach ustawy dnia z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw⁵³ (tzw. Tarcza 2.0) nowego art. 6g do ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁵⁴. Na mocy § 1 tego artykułu zawieszono stosowanie przepisów art. 6a ust. 3 oraz art. 6b ust. 1 pkt 2 i ust. 2 i 3 Pr.energ. „w czasie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii”, co w istocie zupełnie wyłączało możliwość wstrzymania dostarczania paliw gazowych energii w stosunku do odbiorców paliw gazowych i energii lub ciepła. Co ważne, przedmiotowe rozwiązanie nie wyłączało jednak wynikającego z umowy sprzedaży lub umowy kompleksowej obowiązku regulowania należności z tytułu dostarczonej do odbiorcy energii elektrycznej lub paliwa gazowego oraz nie wpływało na zmianę terminów ich płatności⁵⁵. Co więcej, w praktyce wiele umów zawiera postanowienia przyznające sprzedawcom prawo do wypowiedzenia umowy sprzedaży lub umowy kompleksowej na skutek opóźnienia w płatności trwającego ponad 30 dni, a w takich przypadkach wypowiedzenie umowy przez sprzedawcę traktowane jest jako wypowiedzenie, do którego doszło z winy samego odbiorcy, który następnie wpada w zazwyczaj droższy reżim sprzedaży rezerwowej⁵⁶. Jakkolwiek wymienione rozwiązanie miało charakter prokonsumencki, to po stornie przedsiębiorstw energetycznych z uwagi na brak pewności co do czasu trwania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii wywołało znaczne zaniepokojenie. W efekcie relatywnie szybko dokonano zmiany wspomnianego wyżej art. 6g Pr.energ. ustawą z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19⁵⁷ (tzw. Tarcza 4.0). Zgodnie z nowym brzmieniem art. 6g § 1 Pr.energ. „przepisów art. 6a ust. 3 oraz art. 6b ust. 1 pkt 2 i ust. 2 i 3, w zakresie możliwości wstrzymania dostarczania paliw gazowych lub energii, nie stosuje się do odbiorców paliw gazowych, energii lub ciepła w gospodarstwach domowych oraz podmiotów, dla których ustanowiono ograniczenia funkcjonowania lub czasowe ograniczenia zakresu działalności (...) w ciągu 6 miesięcy od dnia ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii”.

⁵³ Dz.U. 2020, poz. 568.

⁵⁴ Dz.U. 2021, poz. 716 (dalej: Pr.energ.).

⁵⁵ W. Andrzejewski, *Zmiana przepisów prawa energetycznego dot. wstrzymania dostaw energii i gazu podczas pandemii koronawirusa*, <https://biuletyn.piszcz.pl/zmiana-przepisow-prawa-energetycznego-dot-wstrzyman-dostaw-energii-i-gazu-podczas-pandemii-koronawirusa/> (12.09.2021).

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Dz.U. 2020, poz. 1086.

Z kolei art. 6g § 2 Pr.energ. w nowym brzmieniu dookreślał, że „w przypadku, gdy odbiorca lub podmiot, o którym mowa w ust. 1, otrzymał powiadomienie, o którym mowa w art. 6b ust. 3 [tj. o zamiarze wstrzymania dostarczania paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła – przyp. Ł.M.S.], przed dniem ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, termin określony w art. 6b ust. 3 [tj. okresie 14 dni od dnia otrzymania tego powiadomienia – przyp. Ł.M.S.] przedłuża się o okres, o którym mowa w ust. 1”, tj. 6 miesięcy. Tym samym rozszerzono zakres podmiotowy komentowanego przepisu, ograniczając jednak czasowo niemożność wstrzymania dostarczania paliw gazowych energii do 6 miesięcy od dnia ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii lub odpowiednio przerywając bieg terminu z art. 6b ust. 3 Pr.energ. na okres 6 miesięcy. Biorąc pod uwagę fakt ogłoszenia stanu epidemii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej 20 marca 2020 r.⁵⁸, okres ochronny skończył się wraz z upływem 20 września 2020 r. Co istotne jednak, przedmiotowy artykuł po tym terminie nie został uchylony, przez co należy sądzić, że gdy w przyszłości zostałyby ogłoszony stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii znajdzie on ponownie swoje zastosowanie.

Przy okazji omawianego tematu warto zauważyć, że szereg zmian wpływających na sytuację prawną odbiorcy (konsumenta) w gospodarstwie domowym energii elektrycznej, gazu i ciepła, także związanych z pandemią, wdraża do polskiego systemu prawnego ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw⁵⁹. Między innymi w art. 41 ust. 4 Pr.energ. dodano pkt 4, na mocy którego Prezes Urzędu Regulacji Energetyki zyskał bezpośrednią podstawę do cofnięcia przedsiębiorstwu energetycznemu koncesji w sytuacji, gdy Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wobec danego przedsiębiorstwa energetycznego wydał prawomocną decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁶⁰. Wydając taką decyzję, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów może nałożyć karę nawet do 10% obrotu przedsiębiorcy osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Jednak jak słusznie zauważa M. Czarnecka, trudno sobie wyobrazić, aby Prezes Urzędu Regulacji Energetyki „odważył się” odebrać koncesję dużym spółkom energetycznym typu PGE, Tauron, Energa czy Enea, pomimo że w przeszłości otrzymywały one kary z tytułu naruszania zbiorowych interesów konsumentów⁶¹. Podzielić należy zatem sta-

⁵⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 491).

⁵⁹ Dz.U. 2021, poz. 1093.

⁶⁰ Dz.U. 2021, poz. 275.

⁶¹ M. Czarnecka, *Konsumenty na rynku...*, s. 158–159. Autorka ponadto zwraca uwagę, że Prezes URE wdrożył dla wszystkich przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem i energią elektryczną nowy obowiązek koncesyjny „nakładający na koncesjonariuszy obowiązek przestrzegania chronionych prawem interesów odbiorców, w tym przez

nowisko, że omawiana zmiana dotyczy wyłącznie mniejszych sprzedawców energii i paliw gazowych⁶².

Przedmiotowa zmiana koresponduje z innym dość kontrowersyjnym przepisem art. 5 ust. 4c Pr.energ. wprowadzanym przez omawianą ustawę nowelizującą Pr.energ. Na jego mocy *ex lege* umowa sprzedaży paliw gazowych lub energii elektrycznej lub umowa kompleksowa dotycząca dostarczania tych paliw lub energii nie może być zawarta z odbiorcą paliw gazowych lub energii elektrycznej w gospodarstwie domowym poza lokalem przedsiębiorstwa, a zawarta taka, pozostaje nieważna. Autorzy projektu uzasadniali, że „agresywna polityka sprzedaży przedsiębiorstw energetycznych, powiązana z brakiem profesjonalizmu przedstawicieli handlowych tych przedsiębiorstw prowadzi do występowania licznych nieprawidłowości, a nawet przestępstw w trakcie podpisywania umów sprzedaży paliw gazowych i energii elektrycznej. Przedstawiciele handlowi nastawieni na maksymalizację swoich zarobków wykorzystują niewiedzę odbiorców w gospodarstwach domowych, w szczególności osób starszych i często, wprowadzając je w błąd, doprowadzają do zawarcia niekorzystnej umowy”⁶³. Ponadto „ze skarg odbiorców wynika, że koncesjonariusze sprzedający energię elektryczną lub gaz ziemny w tzw. formule *door-to-door* (sprzedaż poza lokalem przedsiębiorstwa) – działający również za pośrednictwem wyspecjalizowanych agencji i przedstawicieli handlowych (akwizytorów) – dopuszczają się m.in. następujących niedozwolonych praktyk:

- niepodawanie odbiorcom nazwy sprzedawcy lub wprowadzanie w błąd co do nazwy sprzedawcy (podawanie się za pracowników innych podmiotów),
- wprowadzanie odbiorców w błąd przez informowanie o obowiązku podpisywania nowych umów, aneksów do umów lub innych dokumentów związanych z dostarczaniem paliw gazowych i energii elektrycznej oraz podawanie nieprawdziwych przyczyn tego obowiązku (np. planowane zaprzestanie dostarczania paliw gazowych lub energii elektrycznej przez dotychczasowego sprzedawcę czy też zmiana danych dotychczasowego sprzedawcy),
- nieinformowanie odbiorców o dokonanej zmianie sprzedawcy oraz prawach i obowiązkach wynikających z tej procedury,
- fałszowanie podpisów odbiorców,
- nieuwzględnienie złożonych w terminie przez odbiorców odstąpień od zawartych poza lokalem koncesjonariusza umów kompleksowych”⁶⁴.

udzielanie odbiorcom końcowym pełnych, rzetelnych i wyczerpujących informacji dotyczących ich uprawnień lub obowiązków”. *Ibidem*, s. 159.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, druk nr 808, s. 42, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/46F35B2F8F6C944AC125863400499C16/%24File/808.pdf> (12.09.2021). Por. M. Czarnecka, *Konsumenci na rynku...*, s. 160.

⁶⁴ M. Czarnecka, *Konsumenci na rynku...*, s. 41–42.

W świetle powyższych argumentów wydawać by się mogło, że reakcja władz publicznych jest adekwatna, zwłaszcza w dobie pandemii i towarzyszącego jej lockdownu, gdy „bezpośrednia akwizycja” jest wyjątkowo negatywnie postrzegana. W sposób „nakazowy” rozwiązano problem wielu nieuczciwych praktyk handlowych przedsiębiorstw energetycznych, wskazując, że podobne rozwiązania obowiązują w Hiszpanii, a inne modele reglamentujące zawieranie umów poza lokalem przedsiębiorstwa występują w Czechach (o zakazie decyduje prawo lokalne) oraz Włoszech (model miękkiego ograniczenia za pomocą kodeksu dobrych praktyk)⁶⁵. Rozważyć jednak należy, czy tak radykalnie określona sankcja nie dyskryminuje niektóre osoby – leżące niepełnosprawne, nieposługujące się środkami komunikacji pozwalającymi zawrzeć im alternatywnie umowę na odległość. W ocenie piszącego taka sytuacja ma właśnie miejsce. W nadzwyczajnych wypadkach powinno się dopuszczać możliwość zawierania umów poza lokalem przedsiębiorstwa np. przy obligatoryjnej obecności pracownika opieki społecznej.

Drugą stroną medalu poruszanego problemu pozostaje kwestia rozwoju konkurencji w obszarze energetyki zarówno w krajowym, jak i ogólnoeuropejskim kontekście. Rynek energii cechuje duża bariera wejścia, toteż wdrażane były przez Unię Europejską kolejne generacje pakietów liberalizacyjnych, mających na celu pobudzenie konkurencji przez realizowanie na skalę całej Unii zasady TPA (*Third Part Access*) gwarantującej dostęp do sieci czy zasady unbundlingu rozbijającej zasiedziały przedsiębiorstwa energetyczne zintegrowane pionowo. Z czasem obok zasiedziały przedsiębiorstw energetycznych powstały nowe, specjalizujące się w sprzedaży energii elektrycznej i paliw gazowych. W rezultacie tego zniwelowany został jeden z podstawowych kanałów komunikacyjnych „młodych” przedsiębiorstw energetycznych, a umocniona została pozycja dotychczasowych głównych graczy rynku energii w segmencie sprzedaży, który zgodnie z wolą prawodawcy europejskiego w pełni powinien być konkurencyjny. W tym aspekcie można się spodziewać kwestionowania wyżej wymienionego rozwiązania przed Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zwłaszcza że część sprzedawców na rynku energii działa (lub jest związana kapitałowo) również poza rynkiem polskim, m.in. w Niemczech czy Czechach. Z kolei w aspekcie krajowym rodzi się pytanie o równowagę interesów „młodych” przedsiębiorstw energetycznych i konsumentów na rynku energii w kontekście wyrażonych też w Konstytucji RP z 1997 r. zasad „wolności działalności gospodarczej” (art. 20) i wynikającej z niej autonomii woli stron i swobody kontraktowej oraz prawa do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32), bowiem przyjęte rozwiązanie pogłębia przewagę przedsiębiorstw energetycznych zasiedziały na rynku energii. Słabość uzasadnienia projektu omawianej nowelizacji cechuje dość jednostronne podejście do problemu poprzez przywołanie danych statystycz-

⁶⁵ *Ibidem*, s. 43.

nych Punktu Informacyjnego Odbiorców Energii i Paliw Gazowych bez pogłębionego badania rynkowego, tj. jak ma się globalnie liczba zawartych umów proza lokalem przedsiębiorstwa do liczby tych, w których stwierdzone zostały nieuczciwe praktyki rynkowe.

Ostatnią omawianą istotną zmianą wprowadzoną za pośrednictwem ustawy nowelizującej Pr.energ. jest wprowadzenie cyfryzacji energetyki dzięki przyjętym systemowym rozwiązaniom w zakresie inteligentnego opomiarowania poprzez obowiązkową instalację przez operatorów systemów dystrybucyjnych liczników zdalnego odczytu zintegrowanych z systemem zdalnego odczytu do 31 grudnia 2028 r.⁶⁶ W czasie pandemii „optymalizacja czynnika ludzkiego” zdaje się zyskiwać dodatkowe uzasadnienie, pozostaje jednak do rozwiązania kwestia społeczna związana z osobami bezpośrednio zajmującymi się „odpisywaniem liczników”. W myśl nowych rozwiązań wdrożona zostanie powszechna „racjonalizacja zużycia energii elektrycznej w gospodarstwach domowych, poprzez systemy zarządzania zmniejszy się energochłonność gospodarki, a odbiorcy otrzymają instrument, który pozwoli im na dostęp do bieżących informacji o zużyciu energii elektrycznej”⁶⁷, przez co będą mogli oni świadomie kształtować swoje koszty zużycia. W kontekście bezpieczeństwa konsumentów można się jednak zastanawiać, jak będą chronione ich prywatne, wrażliwe dane dotyczące zużycia, zwykłych godzin zwiększonego i zmniejszonego zużycia⁶⁸. Na ich podstawie można np. określić zasobność „portfela” konsumenta czy też godziny jego obecności w mieszkaniu, co może sprzyjać popełnianiu np. kradzieży. Z drugiej zaś strony sama cyfryzacja to znaczne koszty nowej infrastruktury pomiarowej na czele z nowymi licznikami, które w pierwszej kolejności poniosą przedsiębiorstwa energetyczne, w drugiej zaś odbiją się one i tak na galopujących cenach energii elektrycznej i gazu dla odbiorców w gospodarstwach domowych. Ta jednak zmiana wydaje się nie do uniknięcia w perspektywie rozwijającej się gospodarki i sytuacji społecznej. Pozostaje jednak mieć na uwadze przez ustawodawcę krajowego konieczności racjonalnego i aktywnego kształtowania polityki cenowej i promowania prosumeryzmu w segmencie odbiorców w gospodarstwach domowych m.in. poprzez utrzymanie dotychczasowych zasad współfinansowania instalacji fotowoltanicznych w ramach programów „Mój prąd” oraz utrzymanie obecnie obowiązujących zasad rozliczeń dostarczonej do sieci energii elektrycznej.

⁶⁶ Art. 11t ust. 1 Pr.energ.: „W punktach poboru energii stanowiących co najmniej 80% łącznej liczby punktów poboru energii u odbiorców końcowych, w tym stanowiących co najmniej 80% łącznej liczby punktów poboru energii u odbiorców końcowych w gospodarstwach domowych, posiadających układ pomiarowo-rozliczeniowy bez przekładników prądowych lub napięciowych, przyłączonych do sieci o napięciu znamionowym nie wyższym niż 1 kV”.

⁶⁷ M. Czarnecka, *Konsumenci na rynku...*, s. 162.

⁶⁸ Na ten temat m.in. N. Ryż, *Ochrona danych w funkcjonowaniu inteligentnych sieci* [w:] *Regulacja innowacja w sektorze energetycznym*, red. A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2013.

Podsumowanie

Oceniając realizację konstytucyjnej gwarancji bezpieczeństwa konsumenta przez władze publiczne w dobie COVID-19 na rynku usług finansowych i rynku energii, zwrócić należy uwagę na najbardziej charakterystyczne skutki podejmowanych działań legislacyjnych. W świetle przeprowadzonych analiz z całą pewnością należy stwierdzić, że władze publiczne podejmują próbę zagwarantowania bezpieczeństwa konsumentom zarówno na rynku usług finansowych, jak i na rynku energii. Odrębną kwestią pozostaje to, czy podejmowane działania mają charakter adekwatny, poprzedzony rzetelną analizą ekonomiczno-społecznego oddziaływania proponowanych rozwiązań. Tutaj w ocenie autora należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Działania ustawodawcy w ochronie konsumenta mają charakter impulsowy *ad hoc*. Zarówno na rynku usług finansowych, jak i rynku energii trudno jest dostrzec w działalności ustawodawcy nawet nie strategię, co ogólny „pomysł” na ochronę konsumenta. Podejmowane są działania legislacyjne, które następnie są zmieniane, zawieszane bądź ich status pozostaje nieznany. Taki stan nie służy bezpieczeństwu konsumentów. Prezentowane opracowanie dowodzi, że polski ustawodawca relatywnie często zmienia zdanie, co powoduje zamieszanie i ogólne poczucie braku pewności prawa, co również potęguje negatywne skutki chaosu towarzyszącego COVID-19. Trzeba też zauważyć, że zmiany w prawie konsumenckim w większości przypadków przybrały charakter imperatywnej reakcji władz publicznych, dokonane zostały często za pomocą przepisów typowo administracyjnych, rzutujących zarówno na sferę swobody działalności gospodarczej, jak i sytuację prawną konsumentów. W rezultacie uszczerbku doznaje m.in. zasada wolności działalności gospodarczej oraz autonomia woli stron i wynikająca z niej swoboda kontraktowania – immamentne elementy polskiego prawa cywilnego. W sposób „administracyjny” usuwa się m.in. formę umów sprzedaży i umów kompleksowych zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa, nie dokonując zasadnego – jeżeli chodzi o tak dalece idące zmiany – rzetelnego badania rynkowego. Na rynku finansowym zaś wprowadza się alternatywę do rozwiązania rynkowego, która nawet wśród przeciętnych konsumentów wywołuje dezorientację co do samego mechanizmu i standardów ochrony w ramach tzw. wakacji kredytowych, a państwo, ingerując w wypracowane standardy rynkowe (do których przyjęcia uprzednio samo zachęcało), narusza zasadę zaufania przedsiębiorców do państwa.

Realizacja słusznego celu bezpieczeństwa konsumentów przez władze publiczne wymaga zatem przede wszystkim uporządkowania i realnej refleksji (rzetelnej analizy ilościowej i jakościowej), zanim zostaną podjęte działania legislacyjne, które będą się wpisywać w jakąś „większą całość”, np. przyjętą (a następnie realizowaną) strategię. W przeciwnym razie konsumentom (i nie tylko im) realnie grozi „niebezpieczeństwo” wynikające z braku pewności, stałości oraz zbęd-

nej „inflacyjności” tworzono prawa. Wydaje się także, że paradoksalnie niektóre rozwiązania „prokonsumenckie” miały inny cel, a pandemia stanowiła „wygodny” moment do ich wdrożenia w życie. Nie sposób przy tym pozbyć się wrażenia, że ochrona konsumenta w Polsce traktowana jest często „pretekstualnie” lub akcesoryjnie. Konieczna jest w tym zakresie zmiana podejścia. Dobrze byłoby, gdyby miało to miejsce przed wdrożeniem zbliżającej się wielkimi krokami cyfryzacyjnej reformy prawa konsumenckiego.

Bibliografia

- Andrzejewski W., *Zmiana przepisów prawa energetycznego dot. wstrzymań dostaw energii i gazu podczas pandemii koronawirusa*, <https://biuletyn.piszcz.pl/zmiana-przepisow-prawa-energetycznego-dot-wstrzyman-dostaw-energii-i-gazu-podczas-pandemii-koronawirusa/> (12.09.2021).
- Banaszak B., *Zasada nadrzędności Konstytucji w polskim porządku prawnym [w:] Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2015.
- Bień-Kacała A., *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2(24).
- Czarnecka M., *Konsumenci na rynku energii elektrycznej w dobie COVID-19, w świetle zmian prawa energetycznego [w:] Reklamacje, mediacje i inne postępowania w sprawach konsumenckich*, red. Z. Długosz, E. Sługocka-Krupa, K. Podgórski, Warszawa 2021.
- Domagała M., *Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne*, Lublin 2008.
- Finanse Polaków po trzech falach Covid-19*, <http://www.federacja-konsumentow.org.pl/270,trzecia-fala-pandemii-najmocniej-uderzyla-w-finanse-40-i-50latkow.html> (12.09.2021).
- Frączek B., *Deficyt transparentności informacji dotyczącej produktów oszczędnościowo-inwestycyjnych jako zagrożenie bezpieczeństwa konsumenta na rynku usług finansowych*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na Rynku Usług Finansowych” 2017, nr 24(2).
- Frączyk J., *Spóźniona ustawa o wakacjach kredytowych. Mówi się o dwóch powodach*, <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/wakacje-kredytowe-ustawa-jest-spozniona-i-wymaga-ko-rekt/mg76pwj> (12.09.2021).
- Kalinowska-Sługocka A., *Zaufanie do władz publicznych na przykładzie zapewnienia bezpieczeństwa produktów spożywczych i leczniczych [w:] Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kasiński, M. Stahl, K. Wlazlak, Warszawa 2015, Lex/el.
- Kisiel M., *Wkrótce kolejne wakacje kredytowe? Tym razem za darmo*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Wakacje-kredytowe-w-nowej-tarczy-antykryzysowej-kontra-banki-Porownanie-7888587.html> (12.09.2021).
- Krzemińska-Albrycht I., *Rzecznik Finansowy zostaje. Pomysł likwidacji instytucji prawdopodobnie upadł*, <https://www.cashless.pl/10283-nie-bedzie-likwidacji-RF> (12.09.2021).
- Łętowska E., *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 1999.
- Madziąg M., *Wakacje kredytowe a koronawirus – kto może zawiesić spłatę rat kredytu w trakcie pandemii COVID-19?*, <https://www.totalmoney.pl/artykuly/7609978,kredyty-hipoteczne,wakacje-kredytowe-a-koronawirus---kto-moze-zawiesic-splate-rat-kredytu-w-trakcie-pandemii-covid-19,1,1> (12.09.2021).
- Marcus J.S. i in., *The impact of COVID-19 on the Internal Market*, Luksemburg 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU\(2021\)658219_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU(2021)658219_EN.pdf) (12.09.2021).

- Mroczyński-Szmaj Ł., Mroczyńska-Szmaj E., *Współczesny polski model bezpieczeństwa indywidualnego konsumentów na rynku energii – wybrane definicje oraz aspekty systemowe*, „Polityka Energetyczna” 2018, nr 1(21).
- Nowak P., *Bezpieczeństwo konsumenta w transakcjach kredytowych*, „Przedsiębiorczość – Edukacja” 2017, t. XIII.
- Ojczyk J., *Sejm rozpoczął prace nad likwidacją Rzecznika Finansowego*, <https://www.prawo.pl/biznes/rzad-przyjal-projekt-likwidujacy-rzecznika-finansowego,504125.html> (12.09.2021).
- Olejniczak-Szałowska E., *Prawo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego [w:] Materialne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, red. M. Stahl, Warszawa 2002.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Ryż N., *Ochrona danych w funkcjonowaniu inteligentnych sieci [w:] Regulacja innowacja w sektorze energetycznym*, red. A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2013.

Streszczenie

Niniejszy artykuł poświęcony jest analizie wybranych zagadnień realizacji konstytucyjnej gwarancji bezpieczeństwa konsumenta przez władze publiczne w dobie COVID-19 na rynku usług finansowych i rynku energii. Autor określa najpierw rolę art. 76 Konstytucji RP dla systemu ochrony konsumentów w Polsce, a następnie przedstawia ewolucję znaczeniową pojęcia *bezpieczeństwo konsumentów*. W dalszej kolejności przedstawiono działania władz publicznych związane z bezpieczeństwem konsumentów na rynku usług finansowych i na rynku energii w czasie pandemii. Zauważa się, że o ile takie działania zostały faktycznie podjęte przez ustawodawcę, to jednak brakło im spójności z prawem Unii Europejskiej czy rozwiązaniami już wypracowanymi przez praktykę obrotu. Nie zawsze też przedsięwzięte inicjatywy legislacyjne były konsekwentnie wdrażane. Autor konkluduje m.in., że realizacja słusznego celu bezpieczeństwa konsumentów przez władze publiczne wymaga uporządkowania i realnej refleksji (rzetelnej analizy ilościowej i jakościowej), zanim zostaną podjęte działania legislacyjne, które powinny wpisywać się np. w przyjętą, a następnie realizowaną strategię, aby poprawić stan przewidywalności, pewności i bezpieczeństwa prawnego konsumentów.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo konsumentów, rynek usług finansowych, rynek energii, wakacje kredytowe, wstrzymanie dostaw energii i gazu, COVID-19

THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL GUARANTEE OF CONSUMER SAFETY BY THE PUBLIC AUTHORITIES IN THE TIMES OF COVID-19, IN THE FINANCIAL SERVICES MARKET AND ENERGY MARKET. SELECTED ISSUES

Summary

This article concerns the analysis of selected issues related to the implementation of the constitutional guarantee of consumer safety by the public authorities in the times of COVID-19, in the financial services market and energy market. The author first underlines the role of Article 76 of the Constitution of the Republic of Poland in the consumers' protection system, and then presents the semantic revolution of the notion of "consumer' safety". Furthermore, the activities of the

public authorities are presented related to consumer safety in the financial services market and energy market during the pandemic. It can be noted that while such activities were in fact undertaken by the legislator, they lacked coherence with EU law or solutions that had already been developed by trade practice. The undertaken legislative initiatives were not always consistently implemented. The author concludes that the implementation of a reasonable goal of “consumer safety” by the public authorities requires organisation and real reflection (a reliable quantitative and qualitative analysis) before legislative actions are taken, which should follow an adopted and subsequently implemented strategy to improve the state of predictability, certainty and legal safety of consumers.

Keywords: consumer safety, financial services market, energy market, mortgage payment holiday, suspension of energy and gas supply, COVID-19