

Justyna Orlicka

Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 18 lipca 2013 r. w sprawie C-265/12, dotyczącego dopuszczalności ustanowienia krajowego zakazu kierowania do konsumentów ofert wiązanych, których co najmniej jeden element jest usługą finansową

**Teza**

Artykuł 3 ust. 9 dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r., dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym, zmieniającej dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych”) oraz art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one przepisowi państwa członkowskiego, takiemu jak przepis sporny w postępowaniu głównym, który przewiduje ogólny zakaz, z zastrzeżeniem przypadków wymienionych w wyczerpujący sposób w ustawie, kierowania do konsumenta ofert wiązanych, których co najmniej jeden z elementów jest usługą finansową.

**Glosa**

Ujmując rzecz najogólniej, wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 18 lipca 2013 r. w sprawie C-265/12<sup>1</sup> dotyczy zagadnień związanych z implementacją do prawa krajowego przepisów dyrektywy 2005/29/WE o nieuczciwych praktykach handlowych<sup>2</sup> w dziedzinie usług finansowych. Chociaż w tej sprawie Trybunał zajął się oceną implementacji wspomnianej dyrektywy dokonanej przez

<sup>1</sup> Zb. Orz. z 2013 r., s.00000.

<sup>2</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku we-

prawodawcę belgijskiego, orzeczenie to daje asumpt do refleksji nad sposobem implementacji tego aktu prawnego do prawa polskiego.

Wniosek o wydanie przez Trybunał Sprawiedliwości orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony przez sąd krajowy w ramach sporu pomiędzy belgijskim importerem pojazdów marki Citroën a belgijskim stowarzyszeniem pośredników ubezpieczeniowych i finansowych. Importer sprzedaje w Belgii pojazdy Citroëna za pośrednictwem sieci autoryzowanych dealerów. Dealerzy ci, działając jako agenci ubezpieczeniowi, zaczęli oferować klientom ubezpieczenie o nazwie Omnium. Towarzyszyła temu kampania reklamowa, z której wynikało, że owo ubezpieczenie jest przez pierwsze 6 miesięcy darmowe i że oferta „6 miesięcy Omnium gratis» obowiązuje w stosunku do każdego nowo zawartego kompletnego ubezpieczenia Omnium w pierwszym roku”. Zdaniem stowarzyszenia pośredników ubezpieczeniowych i finansowych oferta dealerów Citroëna stanowiła zakazaną przez prawo belgijskie ofertę wiążaną. Importer bronił się, że sporna oferta obowiązuje w przypadku zawarcia każdego nowego ubezpieczenia Omnium, a nie tylko przy zakupie nowego pojazdu Citroën, brakuje zatem powiązania między sześciomiesięcznym bezpłatnym ubezpieczeniem i kupnem nowego samochodu. Belgijskie sądy kolejnych instancji uznawały jednak, że oferta miała charakter wiązany, ponieważ w oczach przeciętnego konsumenta uzyskanie darmowego sześciomiesięcznego ubezpieczenia Omnium było uzależnione od zakupu nowego pojazdu marki Citroën. W związku z tym, że zakaz stosowania ofert wiązanych wynikał z belgijskiej ustawy stanowiącej implementację dyrektywy 2005/29/WE o nieuczciwych praktykach handlowych, sąd krajowy wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym zgodności tej ustawy ze wspomnianą dyrektywą.

Kwestionowany belgijski przepis krajowy<sup>3</sup> stanowi:

§ 1. Każda oferta wiązana, w której co najmniej jeden składnik jest usługą finansową i która jest oferowana konsumentowi przez przedsiębiorstwo lub przez różne przedsiębiorstwa dążące do wspólnego celu, jest zakazana.

§ 2. W drodze wyjątku od § 1 mogą być jednak oferowane wspólnie:

- 1) usługi finansowe, które stanowią jedną całość;
- 2) usługi finansowe i wykaz towarów i usług dopuszczony przez zwyczaj handlowy;
- 3) usługi finansowe i tytuły uczestnictwa w grach losowych dopuszczonych przez prawo;
- 4) usługi finansowe i przedmioty zawierające niedające się wymazać i wyraźnie widoczne napisy reklamowe, które – jako takie – nie są dostępne w handlu, pod warunkiem że ich cena nabycia przez przedsiębiorcę nie przekracza 10 EUR bez podatku VAT [podatku od wartości dodanej] lub 5% ceny sprzedaży bez po-

---

wnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz. Urz. UE L 149 z 11.06.2005 r., s. 22.

<sup>3</sup> Chodzi o art. 72 ustawy z dnia 6 kwietnia 2010 r. o praktykach rynkowych i ochronie konsumentów, Belgisch Staatsblad z 12 kwietnia 2010 r., s. 20803.

datku VAT usługi finansowej, do której są przypisane. Odsetek 5% ma zastosowanie, jeżeli kwota odpowiadająca temu odsetkowi jest wyższa niż 10 EUR;

5) usługi finansowe i kolorowe obrazki, winiety i inne ilustracje o nieznacznej wartości handlowej;

6) usługi finansowe i tytuły w postaci dokumentów uprawniających po nabyciu określonej liczby produktów lub usług do nieodpłatnej oferty lub obniżki ceny przy nabyciu podobnego produktu lub usługi, o ile korzyść taka zostanie przyznana przez tego samego sprzedawcę i nie przekracza ona jednej trzeciej ceny uprzednio nabytych produktów lub usług. Tytuły powinny określać ewentualny termin ich ważności, jak również warunki oferty. Jeżeli sprzedawca wycofuje ofertę, konsument ma prawo do oferowanych korzyści proporcjonalnie do dokonanych uprzednio zakupów.

W dyrektywie 2005/29/WE, będącej obszernym i bardzo szczegółowym aktem prawnym z dziedziny prawa konsumenckiego<sup>4</sup>, nie ma „pierwowzoru” takiego przepisu, jak przytoczony przepis belgijski. Dyrektywa ta jest oparta na zasadzie harmonizacji pełnej. Oznacza to, że ustanawia ona jednolity standard, który ma zostać wdrożony do praw krajowych państw członkowskich, bez możliwości odstępstw „w dół” lub „w górę” – implementacja takiej dyrektywy prowadzi do zbliżenia prawa obowiązującego w państwach członkowskich w stopniu porównywalnym z unifikującymi skutkami wydania rozporządzenia<sup>5</sup>. Żaden przepis dyrektywy 2005/29/WE nie formułuje zakazu kierowania do konsumentów ofert wiązanych, których co najmniej jeden element jest usługą finansową. Prawodawca belgijski wydał kwestionowany przepis prawa krajowego opierając się na art. 3 ust. 9 dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych, który stanowi: „w odniesieniu do «usług finansowych» zdefiniowanych w dyrektywie 2002/65/WE<sup>6</sup> oraz w odniesieniu do nieruchomości Państwa Członkowskie mogą nakładać wymogi o charakterze bardziej restryktywnym lub nakazowym niż wymogi nałożone przez niniejszą dyrektywę w objętej nią dziedzinie zbliżania ustawodawstw”. Przepis art. 3 ust. 9 dyrektywy 2005/29/WE stanowi więc wyjątek od przyjętej w tym akcie prawnym zasady harmonizacji pełnej<sup>7</sup>. Upoważnia bowiem prawodawców krajowych do odstępstw „w górę” w wymienionych w nim dziedzinach usług finansowych i nieruchomości, za-

<sup>4</sup> J. Szwaja i A. Tischner bardzo krytycznie oceniają „rozmiary” dyrektywy 2005/29/WE, zarzucając jej przepisom kazuistyczny charakter i „przegadanie”, polegające na braku zwięzłości i jasności oraz powtórzeniach – zob. J. Szwaja, A. Tischner, *Implementacja dyrektywy 2005/29/WE o zwalczaniu nieuczciwych praktyk handlowych do prawa polskiego*, Monitor Prawniczy 2007, nr 20.

<sup>5</sup> A. Kunkiel-Kryńska, *Implementacja dyrektyw opartych na zasadzie harmonizacji pełnej na przykładzie dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych*, Monitor Prawniczy 2007, nr 18.

<sup>6</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 września 2002 r. dotycząca sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość oraz zmieniająca dyrektywę Rady 90/619/EWG oraz dyrektywy 97/7/WE i 98/27/WE, Dz. Urz. L 271 z 9.10.2002 r., s. 16. Art. 2 lit. b tej dyrektywy definiuje usługi finansowe jako „wszelkie usługi o charakterze bankowym, kredytowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym, inwestycyjnym lub płatniczym”.

<sup>7</sup> M. Sieradzka, *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 311.

chęcąc tym samym do zwiększenia ochrony konsumentów tych usług w stosunku do ogólnego reżimu przeciwdziałania nieuczciwym praktykom handlowym. W pkt 9 preambuły dyrektywy prawodawca unijny wyjaśnił, że „w zakresie usług finansowych i nieruchomości, z uwagi na złożoność tych dziedzin i związane z nimi poważne ryzyko, niezbędne jest ustanowienie szczegółowych wymogów, w tym nałożenie na przedsiębiorców pozytywnych obowiązków. Z tego też względu, w dziedzinie usług finansowych i nieruchomości, niniejsza dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla prawa Państw Członkowskich do wyjścia poza przepisy niniejszej dyrektywy w celu ochrony interesów gospodarczych konsumentów”.

Polski prawodawca – w przeciwieństwie do belgijskiego – implementując dyrektywę 2005/29/WE nie zdecydował się skorzystać z upoważnienia zawartego w jej art. 3 ust. 9. W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym<sup>8</sup> próżno szukać wyjaśnienia motywów takiej decyzji. Zapewne więc polski prawodawca uznał, że konsumenci usług finansowych oraz związanych z nieruchomościami są wystarczająco chronieni przez obowiązujące przepisy rozległego prawa konsumenckiego. Nie podejmując się weryfikacji tego twierdzenia w odniesieniu do nieruchomości, można pokusić się o kilka uwag dotyczących usług finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem ubezpieczeń.

Jak zauważa B. Gnela, usługi finansowe są potencjalnie niebezpieczne dla konsumentów: nie dość, że mogą stanowić zagrożenie dla ekonomicznych interesów konsumenta, to dodatkowo cechuje je „deficyt transparentności”<sup>9</sup>. Podobnie scharakteryzował je Trybunał Sprawiedliwości w glosowanym orzeczeniu, wskazując, że „usługi finansowe są ze względu na swój charakter złożone i wiążą się ze szczególnym ryzykiem, co do którego konsument nie zawsze jest w wystarczający sposób poinformowany [...]”. Równie pesymistycznie rzecz ocenia – w kontekście samych ubezpieczeń – M. Orlicki, który pisze: „Zawierając umowę ubezpieczenia, ubezpieczający zapewnia sobie [...] świadczenie, którego nie widzi, którego nie umie ocenić, ani zbadać jego jakości. Nie zna on prawa dotyczącego ubezpieczeń, nie zna orzecznictwa sądów, poglądów doktryny [...]. Lektura ogólnych warunków ubezpieczenia bez znajomości kontekstu prawnego zawartych w nich postanowień i znaczenia zawartych w nich pojęć, jest często stratą czasu. Ubezpieczający, mając świadomość swej niewiedzy, zamiast usiłować (zwykle nieudolnie) zrozumieć o co chodzi w ogólnych warunkach ubezpieczenia, wyobraża więc sobie kształt ochrony na podstawie swoich doświadczeń, strzępów informacji o obowiązującym prawie, reklam, czy zachęcających do ubezpieczenia wypowiedzi agenta ubezpieczeniowego.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 171, poz.1206. Projekt tej ustawy wraz z uzasadnieniem (druk sejmowy nr 1682) dostępny na stronie [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

<sup>9</sup> B. Gnela, *Umowa konsumencka w polskim prawie cywilnym i prywatnym międzynarodowym*, Warszawa 2013, s. 311.

*Pozyskanie rzetelnej wiedzy o zawierającym ubezpieczeniu kosztowałoby więcej, niż płacona przez ubezpieczającego składka*<sup>10</sup>.

Powyższe cechy usług finansowych przyczyniają się do zwiększenia zagrożeń, jakie czyhają na konsumentów, do których przedsiębiorca kieruje ofertę wiążaną. Jak wyjaśnia Trybunał Sprawiedliwości w omawianym wyroku „*oferta wiązana ze względu na jej charakter może wywołać u konsumenta wrażenie korzyści cenowej. W związku z tym oferta zbiorowa, której jeden z elementów jest usługą finansową, wiąże się z dużym ryzykiem braku przejrzystości w odniesieniu do warunków, ceny i dokładnej treści tej usługi. Taka oferta może w związku z tym wprowadzić konsumenta w błąd co do rzeczywistej treści i charakterystycznych cech oferowanej kombinacji oraz pozbawić go jednocześnie możliwości porównania ceny i jakości tej oferty z innymi odpowiednimi świadczeniami pochodzącymi od innych podmiotów gospodarczych*”. A zatem w sytuacji oferty wiązanej ryzyko, że konsument zawrze umowę ubezpieczenia nieadekwatną do jego potrzeb (a w skrajnym przypadku zbędną) rośnie.

Szczególnym przypadkiem oferty wiązanej usług ubezpieczeniowych jest sytuacja, gdy oferta taka jest przedmiotowo jednorodna, tj. złożona z kilku powiązanych „produktów”. Problem występowania tego typu ofert wiązanych na polskim rynku ubezpieczeniowym stał się stosunkowo niedawno przedmiotem troski Komisji Nadzoru Finansowego. W stanowisku z 2 października 2012 r.<sup>11</sup> Komisja uznała za niedopuszczalne z punktu widzenia ustawowych zasad ustalania składek ubezpieczeniowych „kompensowanie” przez zakłady ubezpieczeń w tzw. pakietach ubezpieczeniowych jednych ryzyk drugimi. Odmianą takiej praktyki jest stanowczo potępiony przez KNF chwyt marketingowy, polegający na oferowaniu pakietów z „ubezpieczeniem za 1 zł”, czyli za składkę rażąco niską lub wręcz za darmo. Komisja zwróciła także uwagę, że oprócz bezpieczeństwa finansowego ubezpieczycieli za zakazem takich praktyk przemawia konieczność ochrony interesów konsumentów. Ten fragment stanowiska warto przytoczyć w całości: „*Podkreślić należy również, że praktyka oferowania «ubezpieczeń za 1 zł» może wprowadzić potencjalnego klienta w błędne przekonanie, że jest to adekwatna cena w stosunku do otrzymywanej ochrony ubezpieczeniowej, co może doprowadzić do wykształcenia u klientów określonych nieuzasadnionych oczekiwań w zakresie cen produktów ubezpieczeniowych. Ponadto takie działanie może być oceniane jako naruszenie zasad uczciwej konkurencji na rynku ubezpieczeniowym*”.

Pakiety ubezpieczeniowe mogą także budzić wątpliwości z punktu widzenia przepisów o niedozwolonych postanowieniach umownych, w szczególności zaś art. 385<sup>3</sup> pkt 7 k.c., który za niedozwolone nakazuje uznawać postanowienia

<sup>10</sup> M. Orlicki, *Regulacja umowy ubezpieczenia: imperatywna, dyspozytywna czy semiimperatywna?* (w:) B. Gnela, M. Szaraniec (red.), *Kierunki rozwoju ubezpieczeń gospodarczych w Polsce. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2013, s. 50–51.

<sup>11</sup> Stanowisko UKNF w sprawie adekwatności składek ubezpieczeniowych skierowane do zakładów ubezpieczeń, opublikowane na stronie [www.knf.gov.pl](http://www.knf.gov.pl).

umowne, które „uzależniają zawarcie, treść lub wykonanie umowy od zawarcia innej umowy, nie mającej bezpośredniego związku z umową zawierającą oceniane postanowienie”<sup>12</sup>.

W omawianym wyroku Trybunał Sprawiedliwości uznał, że kwestionowany belgijski zakaz ofert wiązanych obejmujących usługi finansowe jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. Artykuł 3 ust. 9 dyrektywy 2005/29/WE pozwala państwom członkowskim na przyjęcie w stosunku do usług finansowych surowszych przepisów, motywowanych koniecznością lepszej ochrony konsumentów usług tego rodzaju. Państwa mają swobodę określenia stopnia restrykcyjności tych przepisów i mogą posunąć się nawet do wprowadzenia zakazów określonych praktyk. Rozstrzygnięcie Trybunału zasługuje na aprobatę, jako zgodne z duchem minimalnej harmonizacji.

Jak wspomniano powyżej, art. 3 ust. 9 dyrektywy 2005/29/WE stanowi wyjątek od przyjętej w tym akcie prawnym zasady harmonizacji całkowitej. W dziedzinie usług finansowych prawodawca unijny zdecydował się na harmonizację minimalną, pozwalając prawodawcom krajowym na wprowadzanie lepszej ochrony konsumentów tych usług przed nieuczciwymi praktykami handlowymi. Harmonizacja minimalna ma tę zaletę, że pozwala prawodawcy krajowemu szybko i elastycznie reagować na zmiany sytuacji społeczno gospodarczej<sup>13</sup>. **Chociaż więc termin transpozycji dyrektywy 2005/29/WE minął – zgodnie z jej art. 19 – 12 czerwca 2007 r., możliwość skorzystania przez polskiego prawodawcę z upoważnienia zawartego w art. 3 ust. 9 tego aktu prawnego i wykazania się samodzielnością w zwalczaniu niekorzystnych dla konsumentów praktyk na polskim rynku usług finansowych jest wciąż otwarta.**

**dr Justyna Orlicka**

*prawnik w Kancelarii Radcy Prawnego Marcin Orlicki, Poznań*

### **A Gloss to the Judgment of the Court of Justice of 18 July 2013 on case C-265/12 on the Permissibility of the National Prohibition of Combined Offers Made to Consumers, where at least one of the Components is a Financial Service**

In its judgment of 18 July 2013 about case C-265/12 the Court of Justice ruled that article 3 paragraph 9 of the Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 on unfair commercial practices and article 56 of the TFEU must be interpreted in such a way that they do not preclude the provision of a Member State (speaking of Belgium), which lays down a general prohibition, subject to exceptions exhaustively set out in the law, of any combined

---

<sup>12</sup> Zwraca na to uwagę M. Orlicki, *O łączeniu w jednej umowie różnych rodzajów ubezpieczeń*, Prawo Asekuracyjne 2010, nr 2, s.15 i n.

<sup>13</sup> F. Grzegorzcyk, *Implementacja dyrektywy 2002/65/WE do krajowych porządków prawnych*, (w:) B. Gnela (red.), *Ochrona konsumenta usług finansowych. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2007, s.84.

### **Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 18 lipca 2013 r.**

---

offers made to consumers, where at least one of the components is a financial service. Introducing this ban the Belgian legislator took advantage of the possibility of establishing more stringent rules on unfair commercial practices in the financial services sector in national legislation, laid down by Directive 2005/29/EC. The Polish lawmaker in the course of the implementation of the directive in 2007 did not make use of this possibility. The author considers whether this legislative decision has been right in the context of the practices currently existing on the Polish insurance market.

**Keywords:** unfair commercial (market) services, financial services, combined offer, minimum harmonisation.