

**Część I. Bezpieczeństwo
i ochrona klienta na rynku usług
finansowych – problemy ogólne**

Rozdział I. Ryzyka w usługach finansowych i ich wpływ na bezpieczeństwo ekonomicznych interesów konsumentów – wybrane aspekty

Elżbieta Sługocka-Krupa

Streszczenie: Rynek usług finansowych jest rynkiem szczególnie wymagającym ze względu na istniejące zagrożenia, dlatego bezpieczeństwo ekonomicznych interesów konsumentów stanowi jeden z głównych filarów praw będących podstawą ochrony konsumentów. Ze względu na pozycję konsumenta w stosunku do przedsiębiorcy finansowego, istotne jest zwiększenie ochrony uwzględniającej ryzyko, będące nieodzownym elementem uczestnictwa konsumenta w rynku finansowym. Do najważniejszych zagrożeń można zaliczyć: brak odpowiedniej wiedzy i informacji, nieuczciwe praktyki rynkowe, różne zmienne czynniki rynkowe takie jak zmiany kursów walut lub wzrost stóp procentowych oraz niejasne regulacje prawne i ich brak. Obowiązujące przepisy prawne w większości są reakcją na skutki urzeczywistnienia się ryzyka, nie zawsze jednak właściwą. W zdecydowanej mniejszości pozostają natomiast przepisy o charakterze prewencyjnym, które skuteczniej mogłyby chronić interesy konsumentów, nie dopuszczając do pojawienia się ryzyka w ogóle.

Warto zatem przeprowadzić wnikliwą analizę rzeczywistej sytuacji konsumentów na rynku usług finansowych, dzięki której możliwe będzie stworzenie odpowiednich norm prawnych pozwalających przewidzieć ewentualne ryzyka i odpowiednio im zapobiec.

Słowa kluczowe: prawa konsumentów, bezpieczeństwo ekonomiczne, ryzyka na rynku finansowym, wiedza i informacja, nieuczciwe praktyki rynkowe, zmienne czynniki rynkowe, regulacje prawne.

1. Uwagi wstępne

Rynek usług finansowych jest rynkiem szczególnie wymagającym ze względu na zagrożenia, które znacząco mogą wpłynąć na sytuację finansową konsumenta, dlatego bezpieczeństwo ekonomicznych interesów konsumentów stanowi jeden z głównych filarów praw będących podstawą ochrony konsumentów. Z uwagi na pozycję jaką zajmuje konsument w stosunkach z przedsiębiorcą, ochrona powinna koncentrować się przede wszystkim na działaniach prewencyjnych, uwzględniających istniejące ryzyka, aby zapobiec ewentualnym nadużyciom. Każde bowiem naruszenie bezpieczeństwa finansowego konsumenta niesie za sobą poważne konsekwencje.

Celem niniejszego opracowania jest omówienie najbardziej istotnych i występujących na rynku usług finansowych ryzyk, przedstawienie ich wpływu na bezpieczeństwo finansowe konsumentów oraz wskazanie przykładowych rozwiązań prawnych w tym zakresie.

2. Prawo do bezpieczeństwa ekonomicznych interesów konsumentów

Potrzeba ochrony konsumentów, która ewoluowała w Unii Europejskiej od lat 70. XX w.¹, początkowo opierała się na założeniu, że normy określające konkurencję oraz zasady wspólnego rynku zapewnią jednocześnie korzyści konsumentom². Ochrona konsumenta była zatem pośrednim środkiem do osiągnięcia celu głównego, tj. do zapewnienia swobodnego przepływu dóbr i usług oraz właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Z czasem dostrzeżono problem dysproporcji występujący pomiędzy konsumentem a przedsiębiorcą,

¹ Umownie przyjmuje się, że początkową datą powstania praw konsumenta jest rok 1962, kiedy to prezydent USA *J.F. Kennedy* wygłosił orędzie poświęcone ochronie podstawowych praw konsumenta. Patrz: *E. Łętowska*, Prawo umów konsumenckich, Warszawa 2002, s. 10.

² *J. Maliszewska-Nienartowicz*, Programy ochrony konsumenta w prawie Wspólnot Europejskich, SE 2003, Nr 4, s. 103.

będącym silniejszym uczestnikiem rynku oraz brak wystarczająco skutecznej ochrony konsumenta. Ochrona konsumenta skoncentrowała się na przyznawaniu mu uprawnień, które miały wzmocnić jego pozycję. Wymóg szczególnej ochrony usprawiedliwiany był także strukturalną nierównością posiadanych informacji oraz doświadczeniami stron umowy³. Instrumenty ekonomicznego wzmocnienia pozycji konsumentów względem profesjonalistów oparto zatem na zróżnicowaniu prawnej pozycji stron. Wyrównanie pozycji stron przez odpowiednie regulacje prawne miało nie tylko chronić konsumenta, ale również zwiększyć jego zaufanie do rynku. Można przyjąć, że prawo ochrony konsumentów zostało ukształtowane jako kategoria norm stworzonych specjalnie w celu ochrony konsumentów w ich stosunkach z przedsiębiorcami⁴. Ostatecznie ewolucja ochrony konsumentów spowodowała zmianę podejścia do konsumenta jako podmiotu. Jej celem stało się znalezienie odpowiednich mechanizmów prawnych wyrównujących pozycję konsumenta, ale także zwiększenie jego świadomości decyzyjnej oraz uzyskanie pomocy w funkcjonowaniu na rynku jako pełnoprawny partner jego uczestnik⁵. Istotnym momentem dla ochrony konsumentów było przyjęcie przez Radę Ministrów w rezolucji z 14.4.1975 r. pierwszego programu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w zakresie ochrony konsumentów i polityki informacyjnej⁶, w którym określono pięć podstawowych praw:

- 1) prawo do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa,
- 2) prawo do ochrony interesów ekonomicznych,
- 3) prawo do wynagradzania wyrządzonych szkód (krzywd),
- 4) prawo do informacji i edukacji,
- 5) prawo do reprezentacji (prawa do bycia wysłuchanym).

Katalog ten rozszerzano w kolejnych programach o prawo do efektywnego dochodzenia roszczeń czy prawo do wymiaru sprawiedliwości oraz zwracano uwagę na możliwość ich realizacji. Na szczególną uwagę zasługuje jednak prawo do ochrony interesów ekonomicznych. Zapewnienie ochrony w tym za-

³ M. Jagielska, Ewolucja ochrony konsumenta w prawie kolizyjnym Unii Europejskiej w zakresie zobowiązań umownych, Warszawa 2010, s. 8.

⁴ E. Macierzyńska-Franaszczyk, Ewolucja prawa ochrony konsumentów w Unii Europejskiej, w: Moduł badawczy, Ochrona konsumenta. Raport końcowy, Warszawa 2008.

⁵ Patrz: Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie programu ochrony konsumentów na lata 2014–2020, <http://www.lex.pl/akt/-/akt/dz-u-ue-c-2012-181-89> (stan na: 16.5.2016 r.).

⁶ Dz.Urz. UE C Nr 92 z 25.4.1975 r., s. 1.

kresie wiąże się z zaspokajaniem ich podstawowych potrzeb, dostępem do towarów i usług oraz możliwością wyboru zgodnego z indywidualnymi potrzebami, w oparciu o jasne i rzetelne przesłanki⁷. Polityka konsumencka powinna zatem obejmować nie tylko działania zmierzające do tworzenia odpowiednich regulacji prawnych, ale również stanowić ochronę przed negatywnymi skutkami podjętych pod wpływem błędu decyzji konsumenta. Ochrona konsumentów na rynku usług finansowych ma szczególne znaczenie ze względu na ryzyka ekonomiczne, które ponosi konsument zawierając umowę z przedsiębiorcą. Należy podkreślić, że mimo wielu obowiązujących aktów prawnych, których celem miała być poprawa sytuacji konsumenta na rynku usług finansowych, jego pozycja wciąż nie jest wystarczająco silna, aby był równorzędnym partnerem dla przedsiębiorcy, np. dla banku.

3. Ryzyka na rynku finansowym mające wpływ na bezpieczeństwo ekonomiczne konsumentów

Ochrona konsumentów – aby była skuteczna – powinna uwzględniać ryzyka występujące na rynku usług finansowych, które mają wpływ na ekonomiczne interesy konsumentów. Ryzyka te wiążą się najczęściej z podejmowanymi przez konsumenta decyzjami, które nie zawsze są adekwatne do posiadanych przez niego danych. W literaturze ryzyko definiowane jest jako możliwa szkoda lub strata związana z wyborem danego lub alternatywnego działania⁸ lub inaczej – jako przedsięwzięcie, którego wynik jest nieznany albo niepewny lub możliwość, że coś się uda albo nie⁹. Ryzyko będzie zatem nieodzownym elementem obecności konsumenta na rynku usług finansowych, który wymaga odpowiedniej wiedzy specjalistycznej oraz ostrożnego działania. Z tego względu konsument powinien umieć rozpoznawać ryzyka z nim związane. Priorytetem UE jest stworzenie takich ram prawnych, które uczynią konsumenta równoprawnym, aktywnym uczestnikiem rynku wewnątrz-

⁷ K. Podgórski, Prawa konsumenta i ich rola w obrocie gospodarczym z udziałem konsumentów, Biuletyn Rzeczników Konsumentów 2012, Nr 1, http://www.rzeczniczy.konsumentow.eu/biuletyny/Biuletyn_rzecznicow_nr_1_2012.pdf (stan na: 16.5.2016 r.).

⁸ http://www.kozminski.edu.pl/uploads/import/kozminski/pl/default_opisy_2/2797/1/1/zarządzenie_ryzykiem_finansowym.pdf (stan na: 7.4.2016 r.).

⁹ Patrz: Hedging i nowoczesne usługi finansowe, M. Biegański i A. Janca (red.), Poznań 2001, s. 9.

nego. Powstaje jednak pytanie czy prowadzona polityka konsumencka i przyjęte normy prawne są w stanie zminimalizować istniejące lub przyszłe ryzyka. Nie sposób bowiem koncentrować się jedynie na niwelowaniu skutków, nie zawsze bowiem będzie to w wystarczającym stopniu chronić interesy konsumenta, ale zgodnie z regułami zarządzania ryzykiem, wydawałoby się słuszne przyjęcie odpowiednich działań prewencyjnych.

Do najważniejszych zagrożeń związanych z rynkiem finansowym zalicza się: brak odpowiedniej wiedzy i informacji (nieświadomość konsumentów), nieuczciwe praktyki rynkowe jako działanie lub zaniechanie przedsiębiorcy, różne zmienne czynniki rynkowe takie jak wzrost stóp procentowych istotny np. przy kredytach oraz niejasne regulacje prawne lub ich brak.

Właściwa wiedza i informacja jest podstawą funkcjonowania na rynku finansowym¹⁰. Konsumenti, którzy w przeciwieństwie do przedsiębiorcy mają ograniczony lub utrudniony dostęp do informacji, nie mogą podejmować świadomych decyzji. Brak wiedzy w zakresie mechanizmów działania rynku finansowego jest zatem głównym zagrożeniem dla bezpieczeństwa finansowego konsumentów. Warto podkreślić, że ryzyko związane z informacją wprawdzie może być zależne od konsumenta, np. w sytuacji, kiedy nie ma woli podjęcia wysiłku edukacyjnego w zakresie zapoznania się z warunkami zawieranej umowy lub wyjaśniania niezrozumiałych jej postanowień¹¹, jednak w głównej mierze zależy od przedsiębiorcy, który uniemożliwia lub utrudnia konsumentowi dostęp do pełnej i jasnej informacji, ignorując przy tym pewnego rodzaju ograniczenia wiekowe, fizyczne, a niekiedy również i psychiczne kon-

¹⁰ Właściwy dostęp do informacji jest również jednym z podstawowych praw konsumenta.

¹¹ Z przeprowadzonych przez TNS Polska badań wynika, że: w 2012 r. tylko połowa badanych (52%) przed podpisaniem umowy dotyczącej pożyczki lub zainwestowania pieniędzy czytała zawarte w niej warunki. Jedna piąta badanych (20%) nie robiła tego nigdy, a co dziesiąty respondent robił to tylko przy inwestowaniu lub pożyczaniu dużych kwot. Blisko jedna piąta Polaków (18%) nie czytała warunków zawartych w umowie, ponieważ opierała się na doświadczeniu prawnika, który wytłumaczył im jej postanowienia. Raport TNS Polska dla UOKiK, Konsument na rynku usług finansowych, 2012 r., <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=12138> (stan na: 11.4.2016 r.).

W 2015 r. co trzeci Polak decydujący się nabyć produkt finansowy nie czytał umowy przed jej podpisaniem. Dwie trzecie respondentów deklarowała, że zapoznaje się z treścią umowy przed jej podpisaniem, mimo to połowa z nich rozumiała jedynie większość jej postanowień, całość była zrozumiała dla 17% badanych, a 16% nie rozumiało większości. Natomiast 34% badanych otwarcie przyznało, że nie czyta umów, głównie ze względu na to, że są one za długie. Z badań jakościowych wynikało także, że problemem był trudny język, w którym umowy były sporządzane. Raport TNS Polska dla UOKiK, Postawy konsumentów wobec produktów finansowych w kontekście tzw. polisolat, Warszawa 2015, https://uokik.gov.pl/ochrona_konsumentow3.php (stan na: 11.4.2016 r.).

sumenta. Z tego względu przyjęte normy prawne powinny nie tylko nakładać na przedsiębiorcę obowiązki informacyjne, ale również przewidywać odpowiednie sankcje, które mogłyby zmniejszyć wymienione ryzyko oraz skutecznie chronić konsumentów.

Kolejnym ryzykiem, mającym wpływ na bezpieczeństwo ekonomicznych interesów konsumentów, są nieuczciwe praktyki rynkowe stosowane przez przedsiębiorcę. Działania lub zaniechania przedsiębiorcy świadczącego usługi finansowe konsumentom, wiążą się głównie z przekazem informacji, ale także i czynnościami faktycznymi. Mając na uwadze definicję, określoną w ustawie z 23.8.2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym¹², praktyka rynkowa stosowana przez przedsiębiorców wobec konsumentów jest nieuczciwa, jeżeli jest sprzeczna z dobrymi obyczajami i w istotny sposób zniekształca lub może zniekształcić zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta przed zawarciem umowy dotyczącej produktu, w trakcie jej zawierania lub po jej zawarciu. Warto podkreślić, że w ocenie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, klauzula generalna określona w art. 4 ust. 1 ustawy pozwala na zakwalifikowanie jako nieuczciwej praktyki rynkowej takiej praktyki, która nie została odrębnie nazwana i skonkretyzowana¹³. Nieuczciwe praktyki w usługach finansowych stanowią niewątpliwie najpoważniejsze ryzyko dla bezpieczeństwa ekonomicznych interesów konsumentów, gdyż mogą rodzić skutki, których konsumenci nie są w stanie przewidzieć, czy to przed zawarciem umowy, w trakcie jej zawierania, czy też po jej zawarciu.

Niezależnie od działań konsumenta czy przedsiębiorcy, istotne dla bezpieczeństwa finansowego konsumenta są różnego rodzaju zmienne czynniki rynkowe, których nie da się przewidzieć przy podejmowaniu decyzji dotyczącej umowy, np. zmiana kursów walut lub stóp procentowych, które przekładają się na zobowiązania kredytowe konsumenta. Szczególnie widoczne jest to na przykładzie pogarszającej się sytuacji „kredytobiorców frankowych”, zapoczątkowanej kryzysem gospodarczym w 2008 r., który spowodował silną dewaluację polskiej waluty. Osłabienie złotego w stosunku do franka szwajcarskiego spowodowało wyraźny wzrost wartości kredytów zaciągniętych w tej walucie. Sytuacja „frankowiczów” ulegała pogorszeniu, szczególnie tych osób, które zdecydowały się na zaciągnięcie kredytu w okresie, kiedy frank szwajcarski kosztował ok. 2 zł. Drastyczny spadek ceny nieruchomości z jednej strony oraz znaczny wzrost rat kredytowych z drugiej spowodował sytuację, w któ-

¹² Dz.U. z 2016 r. poz. 3.

¹³ Wyr. SOKiK z 10.6.2010 r., XVII AmA 124/09, Legalis.

rej wartość spłacanego kredytu znacznie przewyższyła wartość nieruchomości, na którą ten kredyt został zaciągnięty¹⁴. Innym przykładem są zmiany stóp procentowych, z którymi wiąże się wysokość oprocentowania zarówno kredytów, jak i depozytów. Konsumenci się są bowiem w stanie, podobnie jak w przypadku kursu walut, przewidzieć jak kształtować się będzie oprocentowanie na przestrzeni lat. Z tego względu zmienne czynniki rynkowe są szczególnie niebezpieczne i mogą powodować skutki w postaci nadmiernego zadłużenia.

Niejasne regulacje prawne lub ich brak mają istotne znaczenie dla bezpieczeństwa finansowego konsumentów. Przepisy, które powodują wątpliwości interpretacyjne, stają się furtką dla działań mogących naruszać słuszne interesy konsumentów. Podobnie jest w przypadku braku lub niewystarczającej regulacji działalności przedsiębiorców świadczących usługi finansowe, przez co nadzór nad niektórymi podmiotami nie jest możliwy, tak jak ma to miejsce w przypadku pośredników kredytowych. Odpowiednie ramy prawne w zakresie działalności przedsiębiorców na rynku finansowym mają przełożenie na ochronę konsumentów. Występuje jednak opinia¹⁵, że wprowadzanie regulacji zapewniających ochronę konsumentów na rynkach usług finansowych wymaga szczegółowej analizy kosztów i korzyści w ramach całościowej oceny skutków ich implementacji dla wszystkich stron wymiany rynkowej i różnych uwarunkowań. Ważne jest, i z tym należy się zgodzić, aby nie pojawiły się niezamierzone skutki uboczne takich regulacji, np. wzrost dodatkowych opłat za usługi, wpływające negatywnie na bezpieczeństwo finansowe konsumentów.

4. Ochrona konsumentów w praktyce

Ochrona konsumenta na rynku finansowym powinna, jak już to zostało wykazane, uwzględniać czynniki ryzyka, m.in. te, które zostały wyżej omówione. Analizując kwestie bezpieczeństwa ekonomicznych interesów konsu-

¹⁴ K. Dawidko, M. Nuszkiewicz, *Problematyka kredytów we frankach szwajcarskich*, Warszawa 2015, s. 11.

¹⁵ Patrz: B. Frączek, K. Mitrega-Niestrój, *Regulacyjno-instytucjonalne ramy ochrony konsumentów na rynku usług finansowych – wybrane doświadczenia międzynarodowe*, Zeszyty Naukowe, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie 2015, Nr 2(938), s. 14.

mentów warto zastanowić się, czy podejmowane działania przeciwdziałają zagrożeniom lub zmniejszają skutki ich powstania.

Brak odpowiedniej wiedzy i informacji wiąże się najczęściej z niewłaściwym przekazem informacji zarówno na poziomie reklamy i oferty, jak i umowy oraz jej realizacji. Ochrona konsumentów sektora finansowego sprowadza się głównie do nakładania na przedsiębiorców nowych obowiązków informacyjnych, jednak nie zawsze takie działanie będzie odnosić właściwy skutek. Zbyt wiele informacji, które otrzymuje konsument może bowiem powodować przeciwny do zamierzonego efekt w postaci dezinformacji. Istotne są zatem forma przekazu i język jaki zostanie użyty. Specjalistyczne sformułowania nie będą zrozumiałe dla przeciętnego konsumenta. Dlatego ważne jest, aby konsument podejmował właściwe decyzje dotyczące umowy, będąc odpowiednio przygotowany i wyedukowany. Z takim ujęciem ochrony konsumenta przez informację i edukację, ściśle łączy się wypracowany przez porządek Unii Europejskiej wzorzec konsumenta¹⁶. Aby przekaz informacyjny odniósł właściwy skutek, udzielając informacji przedsiębiorca powinien także uwzględnić określone potrzeby szczególnie wrażliwych konsumentów z uwagi na ich niepełnosprawność umysłową, fizyczną, wiek lub łatwowierność, które powinien racjonalnie oczekując przewidzieć¹⁷. Regulacje w zakresie usług finansowych, wiele miejsca poświęcają obowiązkowi informacyjnym przedsiębiorcy, czego przykładem jest ustawa z 12.5.2011 r. o kredycie konsumenckim¹⁸. Wskazuje ona informacje, które powinny być przekazane konsumentom – od reklamy począwszy, na zawarciu umowy kończąc. Regulowanie wymogów informacyjnych pod kątem zagrożenia interesom konsumenta wymaga odpowiedniego poziomu tej informacji. Dlatego w wielu aktach prawnych zwraca się uwagę na obowiązek rzetelnej, klarownej, prawdziwej i kompletnej informacji¹⁹. Przyjmuje się, że ogólne unormowania wymogów informacyjnych niewiele dają konsumentowi, dlatego ustawodawca reguluje obowiązki informacyjne wobec konsumenta w sposób rozbudowany, kazuistyczny i zróżni-

¹⁶ Szerzej B. Pachuca-Smulska, Prawo do informacji i edukacji podstawą ochrony interesów konsumenta, w: Ochrona konsumenta w prawie polskim i Unii Europejskiej, M. Królikowska-Olczak, B. Pachuca-Smulska (red.), Warszawa 2013, s. 46.

¹⁷ Patrz: M. Wróblewski, Ochrona osób starszych jako konsumentów, w: Wzmocnienie roli obywateli, polityka Unii Europejskiej dotycząca ochrony konsumentów, M.B. Król (red.), Kraków 2012, s. 43.

¹⁸ Dz.U. z 2014 r. poz. 1497 ze zm.

¹⁹ Oprócz ustawy o kredycie konsumenckim, również w ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, czy też w ustawie o prawach konsumenta.

cowany, w zależności od rodzaju umowy (uregulowanej ze względu na sposób zawarcia lub specyficzny przedmiot umowy), z którą wiąże się zagrożenia w postaci deficytu informacji u konsumenta²⁰. Przepisy ustawy o kredycie konsumenckim mają charakter prewencyjny, ponieważ obowiązki informacyjne mogą zmniejszyć ryzyko podjęcia przez konsumenta decyzji bez odpowiedniej wiedzy. Ponadto w przypadku niewywiązania się przedsiębiorcy z obowiązków informacyjnych, przewidziane względem niego zostały odpowiednie sankcje²¹. Niewątpliwie istotne w celu obniżenia zagrożeń związanych z brakiem wiedzy, są działania informacyjno-edukacyjne, na które zwraca uwagę UE i które realizowane są zarówno przez organy administracji publicznej jak i organizacje pozarządowe. Problemem może być jednak ich skala, jak również środki oddziaływania. Nie zawsze bowiem działania informacyjne dotrą do odpowiednich grup konsumentów, np. osób starszych. Ponadto nawet dobrze poinformowany konsument naraża swoje interesy ekonomiczne, jeżeli nie wykaże staranności i rozważa w swoim działaniu, nie czytając umowy przed jej podpisaniem lub nie żądając wyjaśnienia jej postanowień.

Bezpieczeństwo konsumentów na rynku usług finansowych w dużej mierze będzie zależało od sposobu działania przedsiębiorcy. Ustawodawca w ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym objął protekcją interes ekonomiczny konsumenta. Podlega on ochronie przed stosowaniem nieuczciwych praktyk rynkowych, które oddziałują na sferę decyzyjną konsumenta²². Przepisy ustawy zawarte w art. 12, stanowią narzędzie zmniejszające skutki wystąpienia nieuczciwej praktyki rynkowej, ale mogą również zmniejszać ryzyko jej wystąpienia, przewidując odpowiednie sankcje karne określone w Rozdziale 4. Ustawodawca wprowadził cywilnoprawne zasady odpowiedzialności za stosowanie nieuczciwych praktyk rynkowych, które realizują tradycyjne funkcje odpowiedzialności: funkcję kompensacyjną (roszczenie o odszkodowanie), funkcję prewencyjną (roszczenie o zaniechanie) i funkcję represyjną (roszczenie o zaniechanie niedozwolonych działań, roszczenie o ogłoszenie o określonej treści i formie oraz częściowo roszczenie odszkodowawcze)²³. Na uwagę zasługuje art. 12 ust. 1, w szczególności pkt 1, 2 i 4 NieuczPraktRynkU, zgodnie z którym w razie dokonania nieuczciwej praktyki rynkowej konsu-

²⁰ Szerzej: B. Gneta, *Umowa konsumencka w polskim prawie cywilnym i prywatnym międzynarodowym*, Warszawa 2013.

²¹ Sankcje cywilnoprawne (np. sankcja kredytu darmowego), a czy też karne (wykroczenie).

²² M. Sieradzka, *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 13.

²³ *Ibidem*.

ment, którego interes został zagrożony lub naruszony, może żądać: zaniechania tej praktyki, usunięcia skutków tej praktyki, czy też naprawienia wyrządzonej szkody na zasadach ogólnych, w szczególności żądania unieważnienia umowy z obowiązkiem wzajemnego zwrotu świadczeń oraz zwrotu przez przedsiębiorcę kosztów związanych z nabyciem produktu. Tego rodzaju roszczenia stanowią obronę przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi oraz niwelują skutki jakie praktyki wywołały. Dodatkowe sankcje karne związane z ryzykiem wystąpienia agresywnej praktyki rynkowej, o której mowa w art. 8, czy też praktyk wskazanych w art. 16, stanowią narzędzie, dzięki któremu możliwe jest zapobieganie wystąpieniu tego rodzaju zagrożeniom, a tym samym osiągnięcie skuteczniejszych rezultatów w zakresie ochrony ekonomicznych interesów konsumentów. Prewencyjna rola ustawy w tym zakresie może zmniejszać ryzyko wystąpienia tego typu praktyk w ogóle.

Ryzyka występujące na rynku, które trudno przewidzieć, stanowią istotne zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznych interesów konsumentów. Mogą one wpłynąć na zwiększenie zadłużenia konsumenta, a tym samym wywołać negatywne skutki gospodarcze. Szczególnym ryzykiem obciążone są kredyty hipoteczne, ze względu na wysokość kwoty kredytu i dłuższy okres spłat. Ustawodawca przez przepisy ustawy z 9.10.2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy²⁴, przewiduje wsparcie finansowe dla osób, które na skutek obiektywnych okoliczności znalazły się w trudnej sytuacji finansowej, a jednocześnie są zobowiązane do spłaty rat kredytu mieszkaniowego stanowiącego znaczne obciążenie dla ich domowych budżetów²⁵. Wsparcie, zgodnie z art. 5 ustawy, polega na przekazywaniu kredytodawcy przez Bank Gospodarstwa Krajowego kwoty środków pieniężnych z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań kredytobiorcy z tytułu kredytu mieszkaniowego, przez okres nie dłuższy niż 18 miesięcy. Wysokość wsparcia została określona jako równowartość 18 miesięcznych rat kapitałowych i odsetkowych kredytu mieszkaniowego, nie wyższa jednak niż 1500 zł. Warto dodać, że w przypadku, gdy kredyt mieszkaniowy jest spłacany w walucie obcej, wsparcie jest przekazywane po odpowiednim przeliczeniu. Ustawa wychodzi naprzeciw problemom konsumentów, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji na skutek, np. utraty pracy, a więc okoliczności, które są niezależne od nich. Jest to zatem przykład działania, choć istnieje spo-

²⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 1925.

²⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, Sejm RP, druk Nr 3859 z 3.9.2015 r.

łeczne oczekiwanie na zwiększenie pomocy dla kredytobiorców walutowych, które może zmniejszyć negatywne skutki urzeczywistnienia się ryzyka. Brakuje jednak rozwiązań, które zmniejszałyby w ogóle możliwość wystąpienia tego rodzaju ryzyka, np. poprzez przepisy prawne niedopuszczające do ponoszenia przez konsumentów negatywnych skutków w przypadku usług związanych z wysokim ryzykiem takich jak np. wzrost kursu walut przy zobowiązaniach kredytowych zwłaszcza długoterminowych, przy których nawet profesjonalista nie jest w stanie określić maksymalnego poziomu wzrostu.

Mówiąc o ochronie konsumentów, należy podkreślić, że jest ona w dużej mierze zależna od regulacji prawnych, które mogą zmniejszać ryzyko wystąpienia czynników naruszających ekonomiczne interesy konsumentów lub niwelować skutki jakie za sobą niosą. Skuteczność tej ochrony będzie zależała jednak od precyzyjnych, jasnych i zrozumiałych przepisów, a więc pewnej dbałości, która nie pozostawi furtki do wystąpienia rozbieżności interpretacyjnych. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, diagnozując sytuację w zakresie ochrony konsumentów, wskazuje problemy związane z niską przejrzystością i wysokim poziomem skomplikowania aktów prawnych obejmujących zagadnienia związane z ochroną konsumentów zgłaszane przez organizacje konsumentów oraz przedsiębiorców. Ponadto podkreśla, że fragmentaryzacja przejawiająca się rozsianiem przepisów konsumenckich w wielu aktach prawnych, niewystarczająca dostępność do orzecznictwa sądów powszechnych wspomagającego wykładnię przyjętych rozwiązań prawnych, są czynnikami utrudniającymi konsumentom sprawne poruszanie się w systemie ochrony praw konsumentów²⁶. Ze względu na specyfikę rynku finansowego brak spójnych i kompleksowych unormowań w zakresie ochrony konsumentów na rynku finansowym, zwiększa ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, podobnie jak w przypadku braku regulacji prawnych w ogóle. Odpowiedzią na tego rodzaju zagrożenie mogą być działania samoregulacyjne. Reguły stworzone przez przedsiębiorcę, które zobowiązał się stosować w ramach dobrych praktyk rynkowych²⁷, z powodzeniem mogą wypełniać luki w obowiązujących przepisach prawnych, jeżeli mieszczą się w granicach prawa. Przyjęcie odpowiednich procedur wewnętrznych może stanowić funkcję prewencyjną, niwe-

²⁶ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Polityka Konsumencka na lata 2014–2018*, Warszawa 2014, s. 12.

²⁷ Przykładem może być Kodeks Etyki Bankowej (Zasady Dobrej Praktyki Bankowej) Związku Banków Polskich z 2013 r., https://zbp.pl/public/repozytorium/dla_bankow/prawo/komisja_etyki_bankowej/KEB_final_WZ.pdf (stan na: 4.5.2016 r.).

lującą zagrożenie wystąpienia ryzyka, jeżeli w ślad za procedurami, zostaną przyjęte również odpowiednie sankcje²⁸.

5. Podsumowanie i wnioski

Ochrona konsumentów na rynku usług finansowych powinna ze szczególną troską obejmować działania prewencyjne, zmniejszające możliwość wystąpienia ryzyk. W praktyce bowiem usługi finansowe stanowią największe zagrożenie dla ekonomicznych interesów konsumentów z uwagi na wysoką specjalizację, brak powszechnej znajomości mechanizmów działania jak również często występujące nieuczciwe praktyki rynkowe. Tworzenie lub zmiana przepisów prawnych powinna odbywać się po wcześniejszym zbadaniu możliwości wystąpienia danego ryzyka i jego skutków. Szczególnie ważne wydają się także wszystkie działania wpisujące się w kanon dobrych praktyk rynkowych, które poprzez samoregulację mogą zapobiec wystąpieniu zagrożeń.

Niewątpliwie wpływ na skuteczność działań w zakresie ochrony konsumentów mają analizy wskazujące rzeczywisty obraz sytuacji konsumentów na rynku usług finansowym. Ich rola wydaje się szczególnie ważna, ponieważ mogą pomóc w stworzeniu norm prawnych, przewidujących ewentualne ryzyka, a nie tylko będących reakcją (najczęściej z opóźnieniem) na już istniejące. Analiza ryzyka w ochronie konsumentów wydaje się zatem szczególnie istotna w celu zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznym interesom konsumentów.

The risk in financial services and its impact on the safety of consumers' economic interests – selected aspects

Summary: *The market of financial services is particularly demanding due to the existing threats. Hence, the safety of consumers' economic interests makes one of the main pillars of law remaining the basis of consumer protection. Due to the consumer's position in relation to the financial entrepreneur, it is*

²⁸ Szerzej: E. Sługocka-Krupa, Ochrona konsumentów na rynku usług kredytowych – wybrane problemy, w: Ochrona konsumentów i jej współczesne wyzwania, M. Ganczar, E. Sługocka-Krupa (red.), Lublin 2014, s. 311.

crucial to strengthen protection involving risks, which are an unavoidable element of consumer's participation in the financial market. The most important threats include the lack of appropriate knowledge and information, dishonest market practices, various changing market factors such as: changing exchange rates, an increase of interest rates and unclear regulations of law or their lack. The existing provisions of law are the reaction to the results of risk realization, however not always the right one. The preventive regulations, which could protect the consumers' interests more efficiently by withholding the risk at all, remain in the strong minority.

Therefore, it is worthwhile to conduct a thorough analysis of the real consumers' situation on the market of financial services, thanks to which it will be possible to create adequate norms of law allowing us to predict potential risks and prevent them appropriately.

Key words: *consumer rights, economic security, risks in the financial markets, knowledge and information, unfair market practices, changing market factors, legal regulations.*