

Edyta Rutkowska

doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Finansowego WPAiE
Uniwersytetu Wrocławskiego

Sąd Polubowny przy Komisji Nadzoru Finansowego nowym rozwiązaniem w zakresie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów między uczestnikami rynku finansowego

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie możliwości polubownego rozstrzygnięcia sporów między uczestnikami rynku finansowego przez powstały niedawno Sąd Polubowny przy Komisji Nadzoru Finansowego¹. Dobrze funkcjonujący rynek finansowy powinien być stabilny i przejrzysty oraz zapewniać bezpieczeństwo i ochronę interesów jego uczestników. Te cele i zadania są określone w wielu aktach prawnych, a istotna rola w ich realizacji została powierzona Komisji Nadzoru Finansowego (KNF)² jako organowi nadzoru nad rynkiem finansowym. Do zadań KNF (art. 4 NadRFU) oprócz przede wszystkim sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym, podejmowania działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego³,

1 Sąd Polubowny przy KNF rozpoczął swoją działalność 31.3.2008 r.

2 Zgodnie z art. 66 ustawy z 21.7.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. Nr 157, poz. 1119 ze zm.; dalej jako: NadRFU) z dniem 31.12.2007 r. znosi się Komisję Nadzoru Bankowego. Jej obowiązki przejęła Komisja Nadzoru Finansowego jako zintegrowany organ nadzoru nad całym rynkiem finansowym.

3 Na uwagę zasługują tutaj inicjatywy podjęte już przez KNF, m.in. uchwała KNF z 22.6.2007 r. w sprawie skierowania do Komisji Nadzoru Bankowego stanowiska odnośnie do przekazów reklamowych dotyczących produktów bankowych. Do zadań organu nadzoru należy zapewnienie, aby publikowany przez nadzorowane podmioty przekaz reklamowy w sposób rzetelny wpływał na decyzje konsumenckie jego odbiorców. Komisja Nadzoru Finansowego podjęła konkretne działania w celu ochrony interesów konsumentów usług finansowych, w tym także bankowych, które są realizacją jej zadań ustawowych, a mianowicie: opracowanie projektu Dobrych Praktyk Rynku Finansowego, wspólnych dla wszystkich uczestników rynku finansowego, podjęcie współpracy z UOKiK w celu zapewnienia ochrony uczestników rynku finansowego i przeciwdziałaniu praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów, podjęcie działań w celu wyeli-

działań edukacyjnych, informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego należy także stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygnięcia sporów między uczestnikami rynku finansowego, w szczególności sporów wynikających ze stosunków umownych między podmiotami podlegającymi nadzorowi KNF a odbiorcami usług świadczonych przez te podmioty.

Dla zapewnienia efektywnej i skutecznej ochrony biorcom usług finansowych, zwłaszcza konsumentom, istotne jest funkcjonowanie obok systemu struktur instytucjonalnych także pozasądowych ciał rozjemczych, stojących na straży ich praw i interesów, będących gwarancją uczciwych i zdrowych zasad obrotu gospodarczego w dziedzinie usług finansowych.

I. Uwagi wstępne

W ostatnich latach wyraźnie wzrosło znaczenie stałych sądów polubownych oraz przedsądowych, rozjemczych sposobów rozwiązywania sporów (w tym zwłaszcza konsumenckich), także na rynku usług finansowych. Wydaje się, że jest to związane z upowszechnieniem się ochrony konsumenta i prawa konsumenckiego. Ochrona konsumenta, w tym także usług finansowych, jest problemem głęboko zakorzenionym we współczesnych realiach codziennego życia. Poza tym rozwój polubownego sposobu rozstrzygnięcia sporów w sprawach konsumenckich jest zgodny także z tendencjami prawa europejskiego⁴.

Konflikty powstające zwłaszcza na tle umów konsumenckich w zakresie świadczenia usług finansowych charakteryzują się zazwyczaj stosunkowo niską wartością przedmiotu sporu; w zestawieniu z kosztownością postępowania w sądach powszechnych, długością postępowania sądowego, niepewnością dla słabszej strony pozytywnego rozstrzygnięcia sporu stanowią dla konsumenta barierę we wchodzenie w spór sądowy z profesjonalistą. Polubowne ciała rozjemcze, w tym sądy konsumenckie, zmniejszają opory konsumenta co do decyzji wejścia w spór i dochodzenia swoich roszczeń powstałych często w wyniku stosowania przez profesjonalistę nieuczciwych praktyk rynkowych.

Polubowne sposoby rozstrzygnięcia sporów konsumenckich – będące alternatywnym w stosunku do sądownictwa powszechnego sposobem rozstrzygnięcia sporów – cieszą się dużym zainteresowaniem z uwagi na to, że są szybsze, prostsze i tańsze.

minowania nieuczciwych praktyk w zakresie reklamy – patrz komunikat KNF z 27.7.2007 r., dostępny na: www.knf.gov.pl.

⁴ Aktem prawnym UE regulującym kwestie związane z pozasądowym postępowaniem rozjemczym w przypadku sporów usługodawców z konsumentami jest Zalecenie Komisji Europejskiej 98/257/EC z 30.3.1998 r. w sprawie podstawowych zasad dotyczących instytucji odpowiedzialnych za prowadzenie pozasądowych postępowań rozjemczych z udziałem konsumentów (Dz.Urz. L Nr 115 z 17.4.1998 r.; dalej jako: Zalecenie 98/257/EC). Akt wydany na podstawie art. 155 Traktatu Europejskiego, pozostaje w ścisłym związku z problematyką ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

II. Pojęcie rynku finansowego i uczestników rynku finansowego

Rynek finansowy stanowi wspólne dobro wszystkich jego uczestników, czyli podmiotów finansowych, jakimi są osoby fizyczne, prawne lub inne jednostki organizacyjne oferujące produkty lub usługi finansowe, a także ich klientów oraz innych instytucji i organizacji na nim działających. Podstawą zrównoważonego rozwoju i bezpieczeństwa rynku jest etyczny wymiar działań podmiotów finansowych, co podkreśla niedawno wprowadzony i opracowany z inicjatywy KNF **Kanon Dobrych Praktyk Rynku Finansowego**⁵, artykułując podstawowe wartości i ideały etyczne przyświecające podmiotom finansowym.

Rynek finansowy jest kluczowym pojęciem dla całej regulacji NadRFU, która obejmuje organizację, zakres i cel sprawowania zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym, jednak nie zawiera przepisu, w którym sformułowana byłaby wprost legalna definicja tego pojęcia. Zostało ono określone pośrednio przez definicję nadzoru nad rynkiem finansowym zawartą w art. 1 ust. 2 NadRFU, przez cel tego nadzoru, określony w art. 2 NadRFU, oraz zadania KNF sprecyzowane w art. 4 ust. 1 NadRFU. Nadzór nad rynkiem finansowym, zgodnie z art. 1 ust. 2 NadRFU, obejmuje: nadzór bankowy⁶, nadzór emerytalny⁷, nadzór ubezpieczeniowy⁸, nadzór nad rynkiem kapitałowym⁹, nad-

5 Komunikat KNF z 13.3.2008 r. w sprawie ogłoszenia Kanonu Dobrych Praktyk Rynku Finansowego wraz z tekstem Kanonu; dostępny na: www.knrf.gov.pl. Kanon podkreśla także w pkt 14, że podmioty finansowe dążą do rozwiązywania wzajemnych sporów, korzystając w miarę możliwości z mediacyjnych i polubownych form ich rozstrzygania.

6 Nadzór bankowy, sprawowany zgodnie z przepisami ustawy z 29.8.1997 r. – Prawo bankowe (t. jedn.: Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.), ustawy z 29.8.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t. jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.) oraz ustawy z 7.12.2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. Nr 119, poz. 1252 ze zm.). 1.1.2008 r., po wejściu w życie wszystkich zmian wprowadzanych przez NadRFU kwestia nadzoru bankowego nie będzie już przedmiotem regulacji ustawy o NBP (z dniem tym zostanie skreślony m.in. rozdz. 4 ustawy o NBP „Nadzór bankowy”).

7 Nadzór emerytalny, sprawowany zgodnie z przepisami ustaw: z 28.8.1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (t. jedn.: Dz.U. z 2004 r. Nr 159, poz. 1667 ze zm.), z 20.4.2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz.U. Nr 116, poz. 1207 ze zm.), z 20.4.2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych (Dz.U. Nr 116, poz. 1205 ze zm.) oraz z 22.5.2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz.U. Nr 124, poz. 1153 ze zm.).

8 Nadzór ubezpieczeniowy, sprawowany zgodnie z przepisami ustaw: z 22.5.2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. Nr 124, poz. 1151 ze zm.), z 22.5.2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym (Dz.U. Nr 124, poz. 1154 ze zm.), z 22.5.2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych oraz z 7.7.2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz.U. Nr 150, poz. 1249 ze zm.).

9 Nadzór nad rynkiem kapitałowym, sprawowany zgodnie z przepisami ustawy z 29.7.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. Nr 183, poz. 1538 ze zm.), ustawy z 29.7.2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. Nr 184, poz. 1539 ze zm.), ustawy z 27.5.2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz.U.

zór nad instytucjami pieniądza elektronicznego¹⁰, nadzór uzupełniający¹¹. Poszczególne przywołane tu nadzory sprawowane są zgodnie z przepisami wymienionych w tym artykule ustaw ustrojowych dla tych nadzorów, tj. na zasadach, w sposób i przy zastosowaniu instrumentów określonych w tych ustawach.

Celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku przez realizację celów określonych w ustawach regulujących nadzór nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego. W przepisach art. 2 NadRFU określone zostały cele zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym – wspólne dla całego rynku, z jednoczesnym wskazaniem na realizację celów nadzorczych określonych w ustawie – Prawo bankowe, ustawie o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym, ustawie o nadzorze nad rynkiem kapitałowym oraz w ustawie o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego

Definiując pojęcie „rynek finansowy”, należy też uwzględnić kontekst normatywny, w którym NadRFU posługuje się tym pojęciem, w szczególności art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 NadRFU, kreujące instrumenty realizacji celu nadzoru nad rynkiem finansowym. W uproszczeniu można przyjąć, że zakres podmiotowy pojęcia rynek finansowy wypełniają uczestnicy tego rynku. Na podstawie art. 1 ust. 2 NadRFU należałoby uznać, że **uczestnikami rynku finansowego są podmioty objęte poszczególnymi rodzajami nadzoru, składającymi się na nadzór nad rynkiem finansowym**¹².

III. Pojęcie i specyfika usług finansowych

Usługi finansowe stanowią jeden z najważniejszych obiektów zainteresowania prawa konsumenckiego. W prawie polskim sprecyzowano, co należy rozumieć pod pojęciem usługi finansowej, nie podając jednak definicji legalnej tego pojęcia, w ustawie z 16.4.2004 r. o zmianie ustawy o ochronie niektórych praw konsumentów oraz odpo-

Nr 146, poz. 1546 ze zm.), z 26.10.2000 r. o giełdach towarowych (t. jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 121, poz. 1019 ze zm.) oraz z 29.7.2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz.U. Nr 183, poz. 1537 ze zm.).

10 Nadzór nad instytucjami pieniądza elektronicznego, sprawowany zgodnie z przepisami ustawy z 12.9.2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych (Dz.U. Nr 169, poz. 1385 ze zm.).

11 Nadzór uzupełniający, sprawowany zgodnie z przepisami ustawy z 15.4.2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego (Dz.U. Nr 83, poz. 719 ze zm.).

12 Zakresem nadzoru bankowego i tym samym nadzoru finansowego nie są objęte podmioty działające na podstawie ustawy z 14.12.1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.) i NadRFU także nie objęła tych podmiotów zintegrowanym nadzorem nad rynkiem finansowym.

wiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz.U. Nr 116, poz. 1204). Do ustawy z 2.3.2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz.U. Nr 22, poz. 271 ze zm.; dalej jako: OchrKonsU) wprowadzono nowy Rozdział 2a pt. „Szczególne przepisy o umowach zawieranych na odległość dotyczących usług finansowych”. W art. 16a ust. 1 OchrKonsU wskazano przykładowy katalog usług finansowych, do których zaliczono czynności bankowe, umowy kredytu konsumenckiego, czynności ubezpieczeniowe i umowy uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych.

Charakteryzują się wyraźnie zwiększonym (w porównaniu z innymi usługami) ryzykiem ekonomicznym grożącym zwłaszcza konsumentowi, związanym z cechami usług finansowych, m.in. nieporównywalnie wielki stopień trudności w przełamaniu deficytu transparentności. Stąd też pojawia się potrzeba zwiększenia poziomu ochrony konsumenta przy nowoczesnej regulacji reżimu prawnego usług finansowych (w tym bankowych). Konsument usług finansowych, często zaślepiony nieuczciwą reklamą, nierzetelną informacją i sytuacją życiową, staje się „naiwnym biorcą” oferowanych usług bankowych, nie zawsze potrafi ocenić prawidłowość umowy, zwłaszcza pod kątem zawarcia w niej postanowień niedozwolonych (abuzywnych) czy też informacji wymaganych przez odpowiednie przepisy o charakterze prokonsumenckim. Niekiedy, nawet posiadając częściową wiedzę w zakresie bankowych umów obligacyjnych, nie jest się w stanie „prześwietlić” do końca wszystkich klauzul umownych, zwłaszcza tych niekorzystnych, krzywdzących, nieuczciwych. Zagrożeniem dla interesów konsumenta jest m.in. manipulowanie informacją o stopie procentowej (problem zmiennego i nadmiernego oprocentowania), skala obciążeń dotyczących udzielanego kredytu i innych usług (problem odpłatności za usługi bankowe – opłaty i prowizje), nieuzasadnione trudności lub obciążenia przy wycofywaniu się konsumenta z umowy, usługi świadczone drogą elektroniczną czy też uprzywilejowana pozycja banku jako wierzyciela.

Ochronie konsumenta usług finansowych sprzyjały i nadal sprzyjają wspólnotowe programy dotyczące ujednoczenia i zacieśnienia wspólnej polityki ochrony i informowania konsumentów oraz założenia wyrażone w Planie działań w zakresie rynków finansowych na lata 1999–2005 (*Financial Services Action Plan – FSAP*)¹³, a także Białej Księdze – Polityka w dziedzinie usług finansowych na lata 2005–2010¹⁴, których celem jest wyrównanie dysproporcji pomiędzy uczestnikami rynku finansowego, w tym poprzez zapewnienie nieprofesjonalnej stronie umów finansowych rzetelnej i pełnej wiedzy o usługach i produktach. Niezwykle istotnym instrumentem są również krajowe Strategie polityki konsumenckiej, jak i wydawane na poziomie unijnym Programy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów¹⁵.

13 COM(1999) 232 final. Omówienie przez *M. Pelczar*, Integracja detalicznych usług finansowych w Unii Europejskiej, Niebieskie Księgi 2004. Rekomendacje Nr 13, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004.

14 COM(2005) 629 wersja ostateczna; poprzedzona konsultacjami zainspirowanymi Zieloną Księgą w sprawie Polityki Usług Finansowych na lata 2005–2010 (COM(2005) 177 wersja ostateczna).

15 Obecnie realizowany jest Program działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów

IV. Idea sądownictwa polubownego w rozstrzygnięciu sporów

Charakter sporów na rynku usług finansowych, zwłaszcza konsumenckich, wymaga stworzenia łatwo dostępnego, szybkiego i taniego systemu dochodzenia roszczeń przez konsumentów, a także dostępu do wymiaru sprawiedliwości poprzez m.in. poszukiwanie systemów prawnych i pozaprawnych zapewniających, że spory o mniejszym ciężarze gatunkowym pomiędzy konsumentami a dostawcami dóbr i usług będą rozstrzygane szybko i skutecznie. Konsument ma uprawnienia chroniące jego różne interesy, często jednak rezygnuje z ich realizacji. Przyczyny takiego stanu są różne – od nieznamomości należnych mu uprawnień poczynając, na kosztownych, czasochłonnych i wręcz zniechęcających do aktywności procedurach sądowych kończąc.

Idea sądownictwa polubownego stanowi urzeczywistnienie postanowień art. 76 Konstytucji RP z 2.4.1997 r.¹⁶ oraz zbliża polskie regulacje prawne do rozwiązań przyjętych w Unii Europejskiej. Działalność polubownych sądów konsumenckich stanowi istotne uzupełnienie i odciążenie dla sądownictwa powszechnego (polubowne sądy konsumenckie są alternatywą dla sądów powszechnych) i powinna być rozwijana, bowiem ułatwia konsumentom dostęp do szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości¹⁷.

Istotą funkcjonowania takich ciał jest nawiązanie do tzw. uczciwej procedury obejmującej zasadę jasności, wysłuchania, umotywowania rozstrzygnięcia, zakaz schodzenia poza minimalny poziom ochrony gwarantowanej przez prawo i zakaz wyłączania drogi sądowej.

Założeniem sądownictwa polubownego jest zapewnienie konsumentom szybkiego i taniego rozwiązywania sporów wynikających z powszechnie zawieranych transakcji w życiu codziennym, co jest wyrazem działań w celu ułatwienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości poprzez wdrożenie uproszczonych procedur dochodzenia roszczeń konsumenckich. W przyjmowanych w Polsce regulacjach prawnych dotyczących rynku usług finansowych widać wyraźnie nadrzędne cele legislacji euro-

(2007–2013) – Decyzja Nr 1926/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.12.2006 r., ustanawiająca program działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów (2007–2013) (Dz.Urz. L Nr 404 z 30.12.2006 r., s. 39); Strategia polityki konsumenckiej na lata 2007–2009 – uchwała Rady Ministrów z 5.12.2007 r. w sprawie przyjęcia Strategii polityki konsumenckiej na lata 2007–2009 przedłożona przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, tekst dostępny na: www.uokik.gov.pl.

16 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

17 Szerzej: *M. Szafrąńska-Nejda*, Przed sądem polubownym, *Gazeta Prawna* 2000, Nr 7, s. 29; *P. Szymczak*, Konsument przed sądem polubownym, *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu* 1998, seria I, z. 263, Poznań 1998; *E. Łętowska, M. Jagielska, K. Lis, P. Miłkaszewicz, A. Wiewiórka-Domagalska*, Implementacja prawa konsumenckiego w Polsce [w:] *Z. Radwański* (red.), *Zielona księga*, Warszawa 2006, s. 511; *E. Łętowska*, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002; *R. Stefanicki*, Ustawa o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej w orzecznictwie polubownych sądów konsumenckich, *Głosa* 2007, Nr 3, s. 72–73; *M. Sujkowska*, Arbitraż, www.knf.pl; *E. Łętowska*, Europejskie prawo umów konsumenckich, Warszawa 2004, s. 385 i n.

pejskiej, która nie koncentruje się na ochronie indywidualnego interesu ekonomicznego poszczególnych konsumentów, ale na wyrównaniu dysproporcji między nimi a podmiotami oferującymi usługi finansowe.

Wypracowana przez Unię Europejską legislacja konsumencka dotyczy również pozasądowych postępowań rozjemczych z udziałem konsumentów. Konieczność wprowadzenia takich regulacji wynikała także z coraz większej ilości sporów prawnych o charakterze ponadgranicznym, co spowodowało potrzebę stworzenia wspólnych zasad rozstrzygnięcia tego rodzaju spraw. Jednocześnie oczywiste jest, że procedury pozasądowego rozstrzygnięcia sporów konsumenckich nie mogą zastąpić czy wyłączyć prawa do sądu, a jedynie mogą być alternatywą wzbogacającą – z korzyścią dla konsumenta – możliwości szybkiego i niekosztownego postępowania rozjemczego. Zalecenie 98/257/EC podkreśla potrzebę zwiększenia zaufania konsumentów do funkcjonowania rynku wewnętrznego, również przez możliwość rozstrzygnięcia sporów w postępowaniach pozasądowych. Zalecenie 98/257/EC ogranicza się do procedur, które bez względu na to, jak zostaną nazwane, prowadzić będą do rozstrzygnięcia sporu poprzez aktywną interwencję strony trzeciej, która zaproponuje albo narzuci rozwiązanie. Nie dotyczy to procedur, które polegają jedynie na próbie doprowadzenia do spotkania stron w celu przekonania ich, by znalazły za obopólną zgodą rozwiązanie. Decyzje podejmowane przez organy pozasądowe mogą być wiążące dla stron albo mogą mieć charakter zaleceń lub stanowić propozycję ich rozwiązań, które muszą być przez strony przyjęte. Dla zapewnienia ochrony praw konsumenckich osoby podejmujące decyzję muszą być bezstronne i obiektywne, co można zapewnić wówczas, gdy orzekający nie podlega żadnym naciskom, a jednocześnie posiada wysokie kwalifikacje. Wymaga to, by osoba ta otrzymała mandat o wystarczająco długim czasie trwania, w trakcie którego nie może być zwolniona ze swoich obowiązków bez uzasadnionej przyczyny. Kiedy decyzja jest podejmowana kolektywnie, równe współuczestnictwo przedstawicieli konsumentów i profesjonalistów jest właściwym sposobem zapewnienia takiej niezależności. W celu zapewnienia otrzymania przez zainteresowane strony potrzebnych im informacji musi być zagwarantowana przejrzystość postępowania i działań organów odpowiedzialnych za rozstrzygnięcie sporów. Interesy stron mogą być zabezpieczone tylko wówczas, gdy procedura zezwala im na wyrażenie stanowiska w sprawie przed kompetentnym organem i na zaznajomienie się z faktami przedstawianymi przez drugą stronę oraz z oświadczeniami ekspertów. Jeśli postępowanie pozasądowe ma być skuteczne, musi wyraźnie różnić się od postępowania sądowego wysokością opłat, czasem trwania postępowania i brakiem zawilości procedury. W celu zwiększenia skuteczności i sprawiedliwości postępowania kompetentny organ musi odgrywać aktywną rolę, która pozwoli mu na uwzględnienie każdego elementu użytecznego przy rozstrzygnięciu sporu. Aktywna rola staje się jeszcze ważniejsza, gdy w ramach postępowania pozasądowego konsumenci w wielu przypadkach nie mają możliwości skorzystania z porady prawnej. Co ważne, organy pozasądowe mogą podejmować decyzje nie tylko na podstawie ogólnych przepisów prawa, lecz również na podstawie tzw. miękkiego prawa, czyli kodeksów dobrych praktyk, a decyzje nie powinny prowadzić do umniejszania zakresu ochrony praw konsumenckich w porównaniu z ochroną przysługują-

jącą konsumentom na podstawie prawa wspólnotowego. Naczelne zasady pozasądowego postępowania to m.in. **zasada niezawisłości, przejrzystości (transparentności), kontrydiktoryjności, skuteczności (sprawności przebiegu postępowania), zasada legalności, wolności i reprezentacji**¹⁸.

V. Sąd Polubowny przy Komisji Nadzoru Finansowego

Nowym rozwiązaniem w zakresie pozasądowej ochrony interesów konsumenta usług bankowych jest, przewidziane w art. 18 w zw. z art. 4 NadRFU, utworzenie sądu polubownego działającego przy KNF.

Sąd Polubowny przy Komisji Nadzoru Finansowego, zwany dalej Sądem Polubownym¹⁹, jest stałym sądem polubownym właściwym do rozpoznawania sporów o prawa majątkowe oraz o prawa niemajątkowe mogące stanowić przedmiot ugody sądowej między uczestnikami rynku finansowego, w szczególności sporów wynikających ze stosunków umownych między podmiotami podlegającymi nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego a odbiorcami usług świadczonych przez te podmioty. Podmioty nadzorowane oraz odbiorcy usług finansowych są stronami postępowania przed Sądem Polubownym.

Sąd Polubowny przy KNF z chwilą rozpoczęcia działalności stał się dodatkową możliwością, poza Bankowym Arbitrażem Konsumentem²⁰, polubownego i pojednawczego rozstrzygnięcia, wynikających zwłaszcza ze stosunków umownych, sporów między podmiotami profesjonalnie świadczącymi usługi finansowe, podlegającymi nadzorowi KNF, a ich klientami, zwłaszcza nieprofesjonalnymi – konsumentami.

Sąd zajmuje się rozstrzygnięciem sporów pomiędzy instytucjami finansowymi oraz pomiędzy tymi instytucjami a odbiorcami usług finansowych, jeśli obie strony wyrażą zgodę na poddanie sprawy pod rozstrzygnięcie Sądu Polubownego. Sąd rozstrzyga spory pomiędzy uczestnikami rynku finansowego, przede wszystkim pomiędzy zakładami ubezpieczeń, towarzystwami funduszy inwestycyjnych, otwartymi funduszami emerytalnymi,

18 Zasady te określają zalecenia Komisji Europejskiej: Commission Recommendation of 30 March 1998 on the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes, Dz.Urz. L Nr 115 z 17.4.1998 r., s. 31; Commission Recommendation of 4 April 2001 on the principles for out-of-court bodies involved in the consensual resolution of consumer disputes, Dz.Urz. L Nr 109 z 19.4.2001 r., s. 56.

19 Organizację Sądu Polubownego przy Komisji Nadzoru Finansowego określa uchwalony 7.1.2008 r. Regulamin Sądu Polubownego – dostępny na: www.knf.gov.pl; dalej jako: Regulamin.

20 Instytucja prowadząca postępowanie pozasądowe dla konsumentów – klientów banków powołana została przez Związek Banków Polskich (ZBP) podczas XII Walnego Zgromadzenia ZBP 9.5.2001 r., kiedy to uchwalono Regulamin bankowego arbitrażu konsumentem; obecnie załącznik do uchwały Nr 15 XVII Walnego Zgromadzenia ZBP z 26.4.2006 r. – Regulamin Bankowego Arbitrażu Konsumentem. Szerzej na temat roli, jaką w aspekcie sporów między bankami a konsumentami odgrywa arbiter, patrz m.in.: *K. Marczyńska*, Stosunki między bankiem a klientem na tle skarg klientów do Arbitra Bankowego, Pr. Bank. 2005, Nr 6; *A. Myczkowska*, Rozstrzygnięcie sporów między instytucjami a klientami. Arbiter zamiast sądu, Rzeczpospolita 2002, Nr 18; *E. Rutkowska*, Pozasądowe postępowanie rozjemcze dla klientów banku – Bankowy Arbitraż Konsumentem, Pr. Bank. 2002, Nr 3, s. 41–47.

domami maklerskimi, bankami, a szeroko rozumianymi odbiorcami usług świadczonych przez te podmioty, w tym także konsumentami. Sąd Polubowny jest alternatywą dla rozstrzygnięcia sporów przed sądami powszechnymi; postępowanie przed Sądem Polubownym ma być z założenia: tańsze, szybsze, bardziej profesjonalne, gdyż arbitrami są osoby posiadające wiedzę i bogate doświadczenie zawodowe z danej dziedziny.

Sąd Polubowny przy Komisji Nadzoru Finansowego to niezależny organ, który rozstrzyga spory pomiędzy uczestnikami rynku finansowego. Koszty postępowania przed Sądem Polubownym są niższe niż koszty postępowania przed sądami powszechnymi. Przyjęty model rozpatrywania sprawy cechuje się mniejszymi wymogami formalnymi, co znacznie przyspiesza rozstrzygnięcie sporów.

Wyroki i ugody zawarte przed Sądem Polubownym przy KNF, po ich zatwierdzeniu przez właściwy miejscowo i rzeczowo sąd powszechny wskazany przez przepisy KPC, mają moc prawną na równi z jego wyrokiem. Przed rozpoczęciem właściwego postępowania pojednawczego strony będą miały możliwość skorzystania z mediacji w celu polubownego rozstrzygnięcia sporu.

VI. Skład Sądu Polubownego przy KNF

W skład Sądu Polubownego wchodzi nie mniej niż 12 arbitrów, z których nie mniej niż 1/3 posiada wykształcenie prawnicze. Arbitrów powołuje w drodze uchwały, na pięcioletnią kadencję, Zgromadzenie Ogólne Arbitrów zwykłą większością głosów – przy obecności co najmniej połowy członków Zgromadzenia. **Arbitrem może być każdy, kto: wyróżnia się wiedzą oraz doświadczeniem zawodowym w zakresie objętym właściwością Sądu Polubownego, posiada pełną zdolność do czynności prawnych, daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków arbitra, korzysta z pełni praw publicznych, posiada wyższe wykształcenie magisterskie, nie został skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo.** Funkcję arbitra Sądu może pełnić zarówno członek KNF, jak również pracownik Urzędu KNF. Przy wykonywaniu swych obowiązków arbiter jest bezstronny, niezależny i podlega jedynie powszechnie obowiązującym przepisom prawa. Przed przystąpieniem do orzekania arbiter składa oświadczenie o swej niezależności od stron danego postępowania. Przy wykonywaniu obowiązków arbiter kieruje się zasadami określonymi w, stanowiących załącznik Nr 1 do Regulaminu, **Zasadach etyki arbitrów i mediatorów Sądu Polubownego przy Komisji Nadzoru Finansowego.**

Lista arbitrów oraz lista mediatorów jest jawna. Lista arbitrów jest dostępna na stronie internetowej Komisji Nadzoru Finansowego i w siedzibie Sądu Polubownego. Obsługę organizacyjną i administracyjną Sądu Polubownego zapewnia Urząd Komisji Nadzoru Finansowego.

W skład zespołu arbitrów Sądu Polubownego wchodzi przedstawiciele nauki i praktyki polskiego rynku finansowego. W przeciwieństwie do postępowania przed sądami powszechnymi konsumenci biorą udział w wyborze arbitrów rozstrzygających sprawę wniesioną przed Sąd Polubowny przy KNF. W przypadku spraw, których war-

tość przedmiotu sporu przekracza 50 tys. zł, spór rozstrzygany jest przez trzech arbitrów; każda ze stron samodzielnie wskazuje jednego z arbitrów. Z kolei dwóch wybranych arbitrów wspólnie wybiera trzeciego – superarbitra. W przypadku spraw o wartości poniżej 50 tys. zł strony wspólnie wskazują osobę arbitra, jeśli zaś nie dojdą do porozumienia, arbitra wskazuje Prezes Sądu Polubownego.

VII. Zasady postępowania i zakres spraw poddanych pod rozstrzygnięcie Sądu Polubownego przy KNF

Jedną z głównych zasad sądownictwa polubownego, w przeciwieństwie do sądownictwa powszechnego, jest jego dobrowolność. Oznacza to, że sprawa przed Sądem Polubownym nie będzie rozpatrywana bez zgody drugiej strony. Instytucja finansowa, która wyraża zgodę na poddanie się pod rozstrzygnięcie Sądu Polubownego przy KNF, buduje zaufanie do siebie. Wysyła jasny sygnał do innych klientów, że w razie problemów będzie dążyć do ich rozwiązania w sposób jak najmniej konfliktowy i uciążliwy dla klienta. Takie zachowanie buduje pozytywny wizerunek instytucji finansowej na rynku.

Podstawą do rozstrzygnięcia sporu przez Sąd Polubowny jest zapis na Sąd Polubowny, zawarty z zachowaniem przepisów art. 1162 KPC. Jeżeli powstały spór nie jest objęty zapisem, strona zamierzająca skierować do Sądu Polubownego pozew może zwrócić się do Sekretarza Sądu z wnioskiem o zapytanie drugiej strony, czy zgadza się ona na rozstrzygnięcie sporu przez Sąd Polubowny. Zgoda wyrażona w terminie określonym przez Sekretarza jest równoznaczna z zawarciem zapisu. Wniosek ten może być zawarty w pozwie. Jeśli jest wnoszony przed wniesieniem pozwu, powinien co najmniej identyfikować drugą stronę i wskazywać jej adres do doręczeń oraz określać przedmiot sporu i podstawę prawną żądania.

Podstawowym warunkiem do przeprowadzenia sprawy przed Sądem jest uzyskanie przez powoda zgody pozwanego. Jeżeli powodem jest konsument, to może on zwrócić się do Sądu Polubownego o uzyskanie zgody pozwanego na poddanie się rozstrzygnięciu Sądu Polubownego. Sąd podejmie stosowne działania zmierzające do uzyskania zgody pozwanego – jednak nie gwarantuje jej uzyskania. Bez zgody pozwanego postępowanie nie może się rozpocząć.

Zasadą jest rozstrzygnięcie spraw, których wartość przedmiotu sporu jest wyższa niż 500 zł, jednak w szczególnych okolicznościach (określonych w Regulaminie) istnieje możliwość rozpoznania sprawy, której wartość przedmiotu sporu jest niższa niż 500 zł; w sprawie, w której powodem jest odbiorca usług finansowych, opłata stała wynosi 250 zł, w pozostałych przypadkach uzależniona jest od wartości przedmiotu sporu i wynosi nie mniej niż 250 zł; Sąd Polubowny rozpoznaje spory o prawa majątkowe, w których wartość przedmiotu sporu wynosi co najmniej 500 zł oraz o prawa niemajątkowe. Prezes Sądu Polubownego może zdecydować o rozpoznaniu sprawy, której wartość przedmiotu sporu jest niższa niż 500 zł, jeżeli powodem jest konsument. W takim wypadku na konsumentce spoczywa obowiązek uzasadnienia szczególnego charakteru sporu, wskazującego na zasadność rozpatrzenia tejże sprawy przez Sąd Polubowny.

Niewątpliwie zakres spraw, którymi zajmować się będzie Sąd Polubowny przy KNF, jest szerszy od zakresu spraw poddanych Arbitrowi Bankowemu. Przedmiotem sporu mogą być bowiem nie tylko roszczenia pieniężne, ale wszelkie prawa majątkowe i mogące stanowić przedmiot ugody prawa niemajątkowe. Konkurencyjny charakter postępowania przed Sądem Polubownym przy KNF ograniczony jest więc do tej części sporów, które mieszczą się jednocześnie w zakresie właściwości Arbitra Bankowego. Tylko bowiem w tym przypadku konsument będzie mógł dokonać wyboru pomiędzy dwoma dostępnymi mu sposobami rozstrzygnięcia sporu powstałego między nim a profesjonalnie świadczącym usługi finansowe bankiem. Regulamin Sądu Polubownego przy KNF nie przewiduje także górnej granicy kwotowej wartości przedmiotu sporu²¹, podczas gdy Bankowy Arbitraż Konsumencki staje się niedopuszczalny, jeśli wartość ta, nie wliczając odsetek i innych kosztów żądanych obok roszczenia głównego, przekroczy kwotę 8000 zł.

Skład orzekający instruuje konsumentów, którzy nie są reprezentowani przez profesjonalnych pełnomocników, o przysługujących im prawach w związku z toczącym się postępowaniem polubownym; maksymalna wysokość kosztów zastępstwa procesowego nie może przekraczać dwukrotności stawki minimalnej, o której mowa w § 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28.9.2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz.U. Nr 163, poz. 1348 ze zm.). Oznacza to, że w przypadku przegranej konsumenta, który zostanie obciążony kosztami sprawy, jeśli instytucja finansowa była reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika (np. adwokata, radcę prawnego), to koszt, którym będzie obciążony konsument z tego tytułu, nie będzie wyższy niż dwukrotność stawki, o której mowa w rozporządzeniu.

VIII. Koszty postępowania przed Sądem Polubownym

Koszty postępowania przed Sądem Polubownym reguluje Taryfa opłat za czynności Sądu Polubownego przy Komisji Nadzoru Finansowego, stanowiąca załącznik Nr 2 do Regulaminu. Na koszty postępowania składają się: wpis, wydatki Sądu Polubownego. Wydatkami Sądu Polubownego są w szczególności koszty powołania biegłych oraz koszty wykonywania czynności Sądu Polubownego poza siedzibą Sądu Polubownego. Wydatki Sądu Polubownego ponosi tymczasowo strona postępowania, na której wniosek dokonano czynności procesowej pociągającej wydatek. W szczególności wydatki związane z uczestnictwem w rozprawie świadków obciążają tymczasowo stronę, która wnosi o powołanie świadka. Ostateczne rozstrzygnięcie o kosztach postępowania zapada z urzędu w orzeczeniu kończącym postępowanie.

Postępowanie przed Sądem Polubownym przy KNF jest także droższe – opłata stała wynosi bowiem 250 zł, podczas gdy koszt obciążający konsumenta korzystającego z

²¹ Wprowadzona dolna granica w wysokości 500 zł, z uwagi na szczególny charakter sporu, może być obniżona decyzją Prezesa Sądu Polubownego przy KNF.

rozstrzygnięcia Bankowego Arbitrażu Konsumentckiego wynosi 50 lub 20 zł, gdy wartość przedmiotu sporu jest niższa niż 50 zł.

IX. Zakończenie

Wobec kształtującej się nowej sytuacji w zakresie ochrony klienta, zwłaszcza konsumenta usług finansowych, w tym bankowych, pojawia się potrzeba prowadzenia przez podmioty świadczące usługi na rynku finansowym odpowiedniej polityki prokonsumenckiej. Liczne działania w dziedzinie ochrony konsumenta oraz odpowiednia ich promocja wśród klientów nabierają szczególnego znaczenia w obliczu zwiększającej się konkurencji podmiotów świadczących usługi finansowe.

Wymusza to zmiany na polskim rynku usług finansowych w kierunku dostosowania do standardów europejskich. Ich przejawem są także opracowywane przez same banki reguły deontologii zawodowej, na podstawie których mogą orzekać pozasądowe ciała rozjemcze. Jednym z ważniejszych elementów tej polityki, jak się wydaje, może być instytucja prowadząca pozasądowe postępowanie rozjemcze dla indywidualnych klientów banków, za pomocą której banki oferowałyby klientom indywidualnym prawidłowy sposób rozwiązywania sporów opierający się na obiektywnie wydawanych orzeczeniach, będąca wyrazem stwarzania ułatwień dla klienta.

Instytucja polubownego, pozasądowego rozstrzygnięcia sporów na rynku finansowym ugruntowała się już, jak się wydaje, w sektorze bankowym w obrocie konsumentckim, a także szerzej na całym rynku finansowym, czego przejawem jest powołanie ostatnio Sądu Polubownego przy organie nadzoru nad rynkiem finansowym. Wskazuje to niewątpliwie na potrzebę funkcjonowania takich sposobów rozstrzygnięcia sporów na rynku usług finansowych, nie tylko o charakterze konsumentckim, ale także szukanie nowych rozwiązań, czego przykładem jest powstanie Sądu Polubownego właściwego dla całego rynku finansowego, nie tylko w obrocie konsumentckim.

Warto podkreślić, że ciała zajmujące się alternatywnymi sposobami rozstrzygnięcia sporów opierają się na regułach deontologii zawodowej²², którymi na rynku finansowym są m.in. Zasady Dobrych Praktyk Bankowych²³ (ZDPB), a od niedawna także –

22 Dotychczas nie było definicji legalnej tego pojęcia, została ona wprowadzona w art. 2 pkt 5 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 171, poz. 1206), który definiuje kodeks dobrych praktyk jako zbiór zasad postępowania, a w szczególności norm etycznych i zawodowych przedsiębiorców, którzy zobowiązali się do ich przestrzegania w odniesieniu do jednej lub większej liczby praktyk rynkowych. Jednocześnie ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym wymienia wśród nieuczciwych praktyk rynkowych stosowanie kodeksu dobrych praktyk, którego postanowienia są sprzeczne z prawem (art. 11 ust. 1).

23 Opracowane przez Związek Banków Polskich, przyjęte uchwałą Nr 9/XV 21.4.2004 r. zastąpiły przyjęte w kwietniu 1995 r. przez Walne Zgromadzenie Związku Banków Polskich kodeks dobrej praktyki bankowej – tekst dostępny na: www.zbp.pl; patrz szerzej uwagi dotyczące ich znaczenia: P. Zapadka, Dobre Praktyki Rynku Finansowego – wybrane aspekty, Pr. Bank. 2007, Nr 7–8; M. Bączyk [w:] S. Włodyka (red.), Prawo umów handlowych, Warszawa 2006; A. Mokrysz-Olszyńska, Rola kodeksów dobrych praktyk w ochronie konsumenta [w:] C. Banasiński (red.), Ochrona konkurencji i konsumenta (studia praw-

Kanon Dobrych Praktyk Rynku Finansowego²⁴, wspólnych dla wszystkich uczestników rynku finansowego.

Z powstaniem „pozasądowych ciał” zajmujących się alternatywnymi sposobami rozstrzygania sporów konsumenckich na rynku usług finansowych związane jest zwiększenie konkurencyjności między dostępnymi dla konsumenta metodami alternatywnego rozstrzygania sporów, co powinno korzystnie wpłynąć na poziom jego ochrony²⁵. Z powstaniem Sądu Polubownego przy KNF związane jest zwiększenie konkurencyjności między dostępnymi dla konsumenta metodami alternatywnego rozstrzygania sporów, co powinno korzystnie wpłynąć na poziom jego ochrony²⁶. Osiągnięcie tego efektu wydaje się jednak wątpliwe z uwagi na zakres przedmiotowy rozstrzyganych spraw i przewidziane w Regulaminie Sądu Polubownego przy KNF rozwiązania proceduralne.

ABSTRACT

The character of the disputes on the market of the financial services, in particular the consumer services, requires that an easily accessible, efficient, and cheap system of investigating the consumer claims be created; similarly, the administration of justice should be quickly accessible through legal and non-legal systems that would ensure the efficient and effective settlement of minor disputes between the consumers and suppliers of goods and services.

A new solution within the scope of the out-of-court protection that the consumer of the banking services is provided with is envisaged in Article 18 in relation to Article 4 of the Act on financial market supervision dated 21 July 2006 that is the establishment of the arbitration court at Komisja Nadzoru Finansowego, Polish Financial Supervision

no-ekonomiczne), Warszawa 2005.

24 Komunikat KNF z 13.3.2008 r. w sprawie ogłoszenia Kanonu Dobrych Praktyk Rynku Finansowego wraz z tekstem Kanonu; dostępny na: www.knrf.gov.pl.

25 Na temat innych możliwych alternatywnych sposobów rozstrzygania sporów konsumenckich patrz: E. Rutkowska, D. Wojtczak, Alternatywne sposoby rozwiązywania sporów między bankiem a konsumentem usług bankowych, Pr. Bank. 2008, Nr 7–8.

26 E. Więclaw, Rusza sąd dla klientów, Rzeczpospolita z 24–25.11.2007 r., s. B1; S. Kluza, Powstanie sąd polubowny przy Komisji Nadzoru Finansowego, Rzeczpospolita z 9.10.2007 r., s. C8.

Authority (PFSA). The Arbitration Court at the Polish Financial Supervision Authority is a regular arbitration court competent to investigate the disputes concerning the proprietary and non-proprietary rights that could constitute the subject of consent judgment between the participants of the financial market, in particular the disputes that result from the contractual relations between the entities that are subjected to the supervision of the Polish Financial Supervision Authority, hereinafter referred to as PFSA, and the receivers of the services rendered by these entities. The supervised entities and the receivers of the financial services are the parties of the proceedings in the Arbitration Court.

The Arbitration Court at PFSA has become an additional possibility, apart from the Bankowy Arbitraż Konsumentcki, Arbitration between Banks and Consumers, to amicably settle the disputes that result mainly from the contractual relations between the entities that render professionally the financial services and are subject to the supervision of PFSA and their clients, in particular the ordinary consumers.