

Krzysztof Kil\*

## **ROLA POLUBOWNEGO ROZWIĄZYWANIA SPORÓW W POLITYCE OCHRONY KONSUMENTA USŁUG BANKOWYCH W POLSCE W PERSPEKTYWIE POKRYZYSOWEJ**

### **1. WSTĘP**

We współczesnym świecie konsumpcja stała się ideą, wartością autoteliczną, wyznacznikiem prestiżu oraz pozycji społecznej. W globalnej rzeczywistości jedną z podstawowych kategorii ekonomicznych i prawnych stał się konsument, który każdego dnia dokonuje setek wyborów dotyczących dóbr i usług. Czynnikiem wyboru stają się niewątpliwie cena, jakość, dostępność. Konsument pragnie maksymalizować swoje preferencje. Nieodłączną istotą życia gospodarczego jest także działalność podmiotów gospodarczych, których celem krótkookresowym jest maksymalizacja zysku. Cel ten osiągany jest jednak nie zawsze w pełni akceptowanymi społecznie metodami. Podejście takie zakłada bowiem moralną indyferencję, którą wyrazić można w popularnym haśle: liczy się tylko pieniądz. Zagrożenia konsumentów wiążą się z brakiem przejrzystości rynku, jego depersonalizacją, nowymi metodami przyciągania klientów poprzez oddziaływanie na sferę emocjonalną, sztucznym wywoływaniem potrzeb czy nowoczesnymi sposobami manipulacji ceną [Kieźel, 2007, s. 16–17]. W związku z tym miarą dojrzałości społeczeństwa staje się ocena sposobu traktowania słabszych podmiotów życia gospodarczego, a zwłaszcza konsumenta, włączając w te rozważania – rzecz jasna – także konsumenta usług bankowych. Podjęte rozważania dotyczące ochrony konsumenta usług bankowych wydają się tym bardziej ważne, że globalny kryzys finansowy, który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych w 2007 r. ukazał skomplikowaną konstrukcję wielu usług bankowych, będącą jedną z przyczyn problemów nie tylko wśród konsumentów wrażliwych (*vulnerable consumers*), ale także dla samych podmiotów sektora finansowego.

---

\* Mgr, asystent w Zakładzie Bankowości Katedry Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Nie sposób być obojętnym na nowe wątpliwości, czy regulacje prawnej ochrony konsumenta usług finansowych stanowiące dla wielu „lekarstwo” nie są gorsze od choroby.

Powstające na tle umów konsumenckich spory w zakresie usług bankowych charakteryzują się zazwyczaj względną niską wartością przedmiotu sporu w stosunku do kosztów postępowań w sądach powszechnych. Również czas trwania postępowania sądowego oraz niepewność co do pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy są istotną barierą dla konsumenta, u którego pojawia się konieczność wejścia w spór sądowy z profesjonalistą. Polubowne rozwiązywanie sporów, w tym działalność sądów konsumenckich stają się przesłanką zmniejszającą opory konsumenta co do tego rodzaju decyzji.

Wzrost znaczenia alternatywnych metod rozwiązywania sporów w ramach polityki ochrony konsumenta zarówno w Polsce jak i w Europie jest inspiracją do szerszego opisu tej problematyki. Wartym uwagi pozostaje problem wpływu kryzysu finansowego na zmiany postaw konsumentów w odniesieniu do ADR (ang. *Alternative Dispute Resolution*).

## 2. ALTERNATYWNE METODY ROZSTRZYGANIA SPORÓW

Pomimo wielu zapisów prawa cywilnego chroniących szeroko ujmowane interesy konsumenta nadal często obserwuje się rezygnację z ich wykorzystania. Również wprowadzona do polskiego systemu prawnego instytucja pozwu zbiorowego nie stała się narzędziem skutecznej walki konsumentów w zakresie egzekwowania ich praw. Do niewątpliwych przyczyn tego zjawiska zaliczyć należy obok nieznanomości przysługujących konsumentom uprawnień także niezwykle kosztowne, czasochłonne i zniechęcające do aktywności procedury sądowe. Wprowadzenie instytucji pozwu zbiorowego niewątpliwie wprowadziło nową motywację do działania nie rozwiązując jednak nadal wielu problemów.

Działalność podmiotów polubownego rozstrzygania sporów stanowi znaczące uzupełnienie sądownictwa powszechnego [Radwański, 2006, s. 511]. Jednocześnie alternatywa polubownych sądów konsumenckich wobec procesów w sądach powszechnych stanowić powinna znaczące odciążenie dla sądownictwa powszechnego [Szymczak, 1998, s. 45]. Podkreślana jest też konieczność ich rozwijania, gdyż w ocenie autorów usprawnia ona dostęp konsumentów do szeroko ujmowanego wymiaru sprawiedliwości [Stefanicki, 2007, s. 72].

Przekonujący jest pogląd, że struktury ADR ewoluują i dostosowują się do zmian życia społeczno-gospodarczego w poszczególnych państwach świata. Stąd nie jest możliwa konstrukcja jednego definicyjnego ujęcia tego pojęcia, a uprawnione jest posługiwanie się teorią kontinuum ADR [Gajda-Roszczyńska, 2012, s. 417].

W budowaniu idei alternatywnych metod rozwiązywania sporów niezwykle dużą rolę odegrała Komisja Europejska, co znalazło później swe odzwierciedlenie w polskich rozwiązaniach w tym zakresie. Podwaliny regulacji w tej płaszczyźnie stanowią Zalecenie Komisji w sprawie podstawowych zasad dotyczących instytucji odpowiedzialnych za prowadzenie pozasądowych postępowań rozjemczych z udziałem konsumentów z 1998 r. [*Commission Recommendation*, 1998] oraz Zalecenie Komisji z 2001 r. dotyczące zasad stosowanych przez instytucje pozasądowe odpowiedzialne za polubowne rozstrzygnięcie sporów konsumenckich [*Commission Recommendation*, 2001].

W myśl zapisów pierwszego z zaleceń wszelkie alternatywne metody rozwiązywania sporów spełniać powinny siedem podstawowych zasad, do których zalicza się: niezależność, przejrzystość, sporność, skuteczność, legalizm, wolność oraz reprezentacja.

Brak jest jednoznacznego stanowiska do zakresu obowiązywania terminu alternatywnych metod rozwiązywania sporów [Błaszczak, 2006, s. 338]. Wcześniej opinie w tej sprawie oparte były na założeniu, że właściwe alternatywne metody rozwiązywania sporów konsumenckich obejmują swym zasięgiem wyłącznie techniki oparte na elementach koncyliacyjnych, a więc z wykluczeniem wszelkich postępowań opartych na adjudykacyjnym modelu rozwiązywania sporów [Wach, 2005, s. 136]. Oznacza to tym samym, że należałoby wykluczyć z tej grupy wszelkie rozstrzygnięcia sądów polubownych. Obecnie dominuje jednak nowe kryterium wyodrębnienia alternatywnych metod jakie stanowi forma i zakres udziału neutralnego podmiotu trzeciego w płaszczyźnie rozwiązania czy też szerzej rozstrzygnięcia sporów, a więc kryterium podmiotowe [Ereciński, Weitz, 2008, s. 25].

Wyróżnić można cztery najczęściej stosowane systemy właściwego alternatywnego rozstrzygnięcia sporów stosowane w Unii Europejskiej, wyróżnione z uwagi na kryterium podmiotu trzeciego biorącego udział w procedurze [Europejskie Centrum Konsumenckie ECC-Net, 2007, s. 2–4]. Są to mediacja i koncyliacja, arbitraż, komisje skargowe, Ombudsman.

W ostatnich latach nastąpił wzrost znaczenia alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów z udziałem konsumentów w całej Unii Europejskiej. Na podstawie przeprowadzonych badań należy stwierdzić, że liczba sporów przedkładanych do rozstrzygnięcia w ramach metod alternatywnych, zdecydowanie wzrosła w ostatnim czasie z poziomu 410 000 w 2006 r. do 530 000 w roku 2008. Mimo takiego wzrostu zainteresowania alternatywnymi sposobami rozwiązywania sporów w 2010 r. zaledwie 5% konsumentów Unii Europejskiej zwróciło się z prośbą o rozstrzygnięcie swojej sprawy do podmiotu ADR, a wśród przedsiębiorstw jedynie 9% deklaroowało korzystanie z tego narzędzia<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Na podstawie sprawozdania Mario Montiego dla Przewodniczącego Komisji Europejskiej: *Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku* z dnia 9 czerwca 2010 r., dostępne na stronie: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

### 3. PRZYKŁADY BRANŻOWYCH ALTERNATYWNYCH METOD ROZWIĄZYWANIA SPORÓW KONSUMENCKICH Z UDZIAŁEM BANKÓW

Wśród alternatywnych metod rozwiązywania sporów konsumenckich wyróżnia się te o charakterze ogólnym i szczegółowym, inaczej branżowym lub sektorowym [Gajda-Roszczyńska, 2012, s. 14]. O ile w ramach pierwszej grupy rozstrzyganiu podlegają właściwie wszystkie spory z udziałem konsumentów, o tyle w przypadku branżowych ADR-ów przewidziane zostały szczególne metody i instytucje, mające zastosowanie jedynie do określonej grupy sporów. W przypadku sektora bankowego można mówić o Bankowym Arbitrażu Konsumenckim, Sądzie Polubownym przy Komisji Nadzoru Finansowego oraz Sądzie Polubownym przy Związku Banków Polskich właśnie jako o branżowych metodach alternatywnego rozwiązywania sporów konsumenckich.

#### **Bankowy Arbitraż Konsumencki**

Bankowy Arbitraż Konsumencki (dalej także BAK) stanowi jedno z ogniw sieci FIN-NET, od 1 marca 2002 r. działa przy Związku Banków Polskich. Celem jego powołania było rozstrzyganie sporów pomiędzy klientami banków będącymi jednocześnie konsumentami usług finansowych a bankami [Rutkowska, 2002, s. 41]. Obszar rozstrzyganych sporów obejmuje roszczenia pieniężne z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przez bank czynności bankowych lub innych czynności na rzecz konsumenta<sup>2</sup>. W skład Bankowego Arbitrażu Konsumenckiego wchodzi obecnie wszystkie banki – członkowie ZBP a także banki spółdzielcze nie zrzeszone w Związku, które zadeklarowały chęć współpracy z BAK. Bankowy Arbitraż Konsumencki dodatkowo współpracuje także w ramach Biura Związku Banków Polskich z Zespołem Bankowości Detalicznej i Rynków Finansowych. Całość kosztów funkcjonowania BAK pokrywana jest przez banki członkowskie Związku Banków Polskich [ZBP, 2012, s. 2].

Przedmiotem analiz przed Arbitrem Bankowym może być każdy spór, którego wartość nie przekracza 8 000 zł<sup>3</sup>. Wartość sporu nie obejmuje odsetek i innych kosztów stanowiących uzupełnienie roszczenia podstawowego [§ 2 ust. 3 r.b.a.k.]. Organem rozstrzygającym spory we wspomnianym zakresie jest Arbitr Bankowy, powoływany przez Zarząd ZBP na kadencję czteroletnią, który zajmował przez minimum 7 lat stanowisko sędziego lub wykonywał profesję adwokata lub radcy prawnego [§ 4 i 5 r.b.a.k.].

Warunkiem formalnym rozpatrzenia wniosku konsumenta jest dołączenie do niego dokumentu potwierdzającego zakończenie postępowania reklamacyjnego w banku albo równoważnie oświadczenie konsumenta, że w terminie

<sup>2</sup> <http://www.zbp.pl/site.php?s=ZjA0YjhiNTkwODU4> [dostęp: 23.11.2012].

<sup>3</sup> *Regulamin Bankowego Arbitrażu Konsumenckiego*, Załącznik do Uchwały nr 15 XVII Walnego Zgromadzenia ZBP z dnia 26 kwietnia 2006 r., Warszawa, § 2 ust. 1.

30 dni nie uzyskał z banku odpowiedzi na swoją skargę oraz wniesienie opłaty w wysokości 50 zł<sup>4</sup>. Arbiter ma prawo do zwrotu wniosku do konsumenta w sytuacji, gdy w jego ocenie rozpoznanie sprawy wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego z udziałem świadków i biegłych, i możliwe jest tylko w postępowaniu sądowym [§ 9 ust. 2 oraz § 10 r.b.a.k.]. W przypadku zwrotu wniosku konsument odzyskuje połowę wpłaconej na konto Arbitra kwoty [§ 12 ust. 2 r.b.a.k.].

Postępowanie kończy się orzeczeniem, w którym Arbiter zasądza żadaną kwotę na rzecz wnioskodawcy lub oddala roszczenie w przypadku uznania braku jego słuszności. W sytuacji, gdy podczas postępowania strony uzgodnią porozumienie możliwe jest potwierdzenie treści ugody w sentencji orzeczenie po wcześniejszej kontroli jego prawidłowości oraz zgodności z prawem i zasadami współżycia społecznego. Niezwykle ważną rolą Arbitra jest próba nakłaniania, w każdym stadium postępowania zarówno konsumenta jak i bank do polubownego rozwiązywania sporu z wykorzystaniem możliwości zawarcia ugody [§ 17 r.b.a.k.].

Wartym podkreślenia jest fakt otrzymania przez konsumenta zasądzonej sumy wraz z kwotą opłaconego wniosku w przypadku pozytywnego orzeczenia w terminie 14 dni od całkowitego, rzeczywistego zakończenia sporu. Jest to wynikiem braku możliwości odwoławczych od decyzji Arbitra w przypadku niekorzystnego dla banku wyniku sprawy. W warunkach przegranej konsumenta przysługuje mu pełne, dwuinstancyjne postępowanie sądowe. W takiej sytuacji decyzja Arbitra może być traktowana przez obie strony jedynie jako opinia prawna [§ 24 i 25 r.b.a.k.].

Organem pomocniczym Arbitra jest Rada Arbitra Bankowego, w której zasiadają obecnie m. in. przedstawiciele środowisk nadzorczych i bankowych [ZBP, 2012, s. 10].

### **Sąd Polubowny przy Komisji Nadzoru Finansowego**

Celem działalności KNF jest zapewnienie stabilności, przejrzystości oraz bezpieczeństwa rynków finansowych w Polsce. W tej płaszczyźnie mieści się także działalność KNF w zakresie ochrony konsumenta usług finansowych, w tym usług bankowych. Pierwszym z obszarów realizacji funkcji ochrony konsumenta jest przyjmowanie przez KNF skarg dotyczących podmiotów podlegających jej nadzorowi. Na podstawie informacji uzyskanych od klientów, nadzorca przeprowadza trójstopniową analizę wnoszonych skarg. Może być do tego celu wykorzystana m. in. interwencyjna korespondencja z podmiotem naruszającym prawo, wnioski o nałożenie kary, zalecenia oraz inne narzędzia.

Działania te nie stanowią jednak podstawowego narzędzia pomocnego w rozstrzyganiu sporów oferowanego przez Komisję. 31 marca 2008 r. rozpoczął bowiem działalność Sąd Polubowny przy Komisji Nadzoru Finansowego

<sup>4</sup> Opłata wynosi 20 zł gdy wartość sporu nie przekracza 50 zł.

powołany na mocy ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>5</sup>. Zgodnie z zapisem ustawy sąd działa na podstawie regulaminu przyjętego przez Komisję w drodze uchwały [art. 18 ust. 3 u.n.f.]. Sąd Polubowny przy KNF, podobnie jak Bankowy Arbitraż Konsumencki jest członkiem FINNET.

Celem działania Sądu Polubownego przy KNF jest rozstrzygnięcie sporów pomiędzy uczestnikami rynku finansowego, a zwłaszcza kwestii pomiędzy instytucjami finansowymi a odbiorcami usług przez nie świadczonych [§ 1 ust. 1; § 3 ust. 1 r.s.p.]. Sąd rozpatruje sprawy, w zakresie praw majątkowych, gdy jest wyższa niż 500 zł oraz o prawa niemajątkowe [§ 3 ust. 1 r.s.p.]. W przypadku konsumentów istnieje możliwość poddania pod rozstrzygnięcie sporu majątkowego o wartości niższej niż wcześniej wskazana, pod warunkiem słusznego uzasadnienia wniosku [§ 3 ust. 2 r.s.p.].

Najistotniejszym mankamentem postępowania przed Sądem Polubownym przy KNF jest jego dopuszczalność jedynie w sytuacji, gdy bank zgodzi się na to poprzez zamieszczenie w umowie klauzuli zapisu na sąd polubowny, albo poprzez wyrażenie zgody w konkretnej sprawie w późniejszym terminie [§ 2 r.s.p.]. Zgodę może uzyskać konsument we własnym zakresie lub też zwrócić się do sekretarza Sądu z prośbą o skierowanie zapytania do przedsiębiorcy co do akceptowalności przez niego takiej formy rozstrzygnięcia problemu.

Wysokość sporu determinuje wielkość składu orzekającego [§ 18 r.s.p.]. Koszty postępowania przed Sądem Polubownym uregulowane zostały *Taryfą opłat za czynności Sądu Polubownego przy Komisji Nadzoru Finansowego*, która stanowi załącznik nr 2 do regulaminu Sądu. Zgodnie z jej treścią, koszt wniesienia pozwu wynosi 250 zł. Ponadto, w trakcie postępowania czasowo wydatki w zakresie powołania biegłych, świadków i inne ponosi strona, na wniosek której czynność taką się wykonuje. O ostatecznym podziale kosztów decyduje Sąd w orzeczeniu kończącym postępowanie polubowne [§ 13 r.s.p.].

Ważnym aspektem dochodzenia roszczeń przed Sądem Polubownym przy KNF jest także regulaminowo gwarantowana szybkość rozstrzygnięcia spraw. Została ona wprowadzona, podobnie jak narzędzia dyscyplinujące arbitrów w drodze uchwał Komisji zmieniających regulamin Sądu Polubownego przy KNF z 23 maja oraz 21 czerwca 2011 r. [KNF, 2011, s. 2]. Jeśli tylko bez szkody dla wszechstronnego wyjaśnienia sprawy możliwe jest jej rozstrzygnięcie na pierwszym posiedzeniu, sprawa powinna wówczas zostać zakończona [§ 3<sup>1</sup> r.s.p.].

Postępowanie przed Sądem Polubownym składa się z postępowania wstępnego, postępowania mediacyjnego, właściwego postępowania polubownego, wyrokowania, czynności końcowych [§ 14 ust. 2 r.s.p.]. Postępowanie mediacyjne prowadzone jest co do zasady przez jednego mediatora. Jest ono jednak uwarunkowane zgodą obydwu stron na jego przeprowadzenie. Na wniosek Sąd

---

<sup>5</sup> Art. 18 ust. 1 w zw. z art. 4 *Ustawy z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym*, DzU 2006, nr 157, poz. 1119 ze zm.

Polubowny może nadać ugodzie formę wyroku [§ 22 r.s.p.]. Zadaniem mediatora jest pomoc stronom w uzgodnieniu warunków polubownego rozwiązania sporu. Jest on zobowiązany jednocześnie do zachowania pełnej tajemnicy [§ 23 r.s.p.]. Od wyroku Sądu Polubownego przy KNF nie przysługuje apelacja, a po zatwierdzeniu przez właściwy miejscowo i rzeczowo sąd powszechny wyrok i ugoda Sądu Polubownego mają moc prawną równą wyrokowi sądu powszechnego [§ 32 r.s.p.].

Należy podkreślić, że KNF i Urząd Komisji prowadzą także inne działania zapobiegawcze w zakresie ochrony konsumenckiej. I tak zaliczyć do nich należy niewątpliwie monitoring przekazów reklamowych, służący eliminacji przekazów mogących wprowadzać w błąd konsumentów usług finansowych. W latach 2009–2011 KNF dokonała ponad dwudziestu interwencji w tej sprawie. Dodatkowo, w maju 2011 r. Komisja przedstawiła wytyczne w zakresie rozpatrywania reklamacji przez instytucje finansowe. Ich celem jest ujednoczenie tego procesu we wszystkich instytucjach finansowych, co ma pomóc w rozwiązywaniu problemów między konsumentem a bankiem już na etapie składania i rozpatrywania reklamacji, bez konieczności wykorzystywania sądowych lub alternatywnych metod rozstrzygania sporów, które zostały wyżej zaprezentowane [KNF, 2011, s. 23].

### **Sąd Polubowny przy Związku Banków Polskich**

Sąd Polubowny przy Związku Banków Polskich w Warszawie powołany został na podstawie uchwały Walnego Zgromadzenia ZBP z dnia 6 marca 1992 r., na mocy § 41 Statutu Związku Banków Polskich. Na podstawie § 1 Regulaminu Sądu<sup>6</sup> może on rozstrzygać spory zarówno o prawa majątkowe, jak i o prawa niemajątkowe, pod warunkiem, że mogą być one przedmiotem ugody. Możliwość wykorzystania Sądu Polubownego (Arbitrażowego) przy ZBP do rozstrzygania sporów uwarunkowana jest istnieniem zapisu na sąd polubowny, a więc umowy pisemnej poddającej powstały spór lub potencjalne przyszłe konflikty między stronami, pod rozstrzygnięcie Sądu Arbitrażowego<sup>7</sup>.

W ramach pierwszej instancji wyroki Sądu Polubownego przy ZBP wydawane są w trzyosobowym składzie arbitrów o ile strony sporu nie postanowią w tym zakresie inaczej [§ 14<sup>1</sup> r.s.p. ZBP].

Postępowanie prowadzone być może w formie rozprawy, w celu przedstawienia przez strony twierdzeń lub dowodów na ich poparcie lub jedynie na podstawie dokumentów i innych pism, i wówczas nie wyznacza się rozprawy. Jeśli postępowanie przewiduje wyznaczenie rozprawy powinna ona być jedyną i na niej spór powinien zostać rozstrzygnięty [§ 28 r.s.p. ZBP]. Rozprawy nie mają charakteru publicznego, przy czym mogą się im przysłuchiwać arbitrzy zapaso-

<sup>6</sup> *Regulamin Sądu Polubownego (Arbitrażowego) przy Związku Banków Polskich* obowiązujący od 17 kwietnia 2012 r., dostępny: [www.zbp.pl](http://www.zbp.pl).

<sup>7</sup> <http://www.zbp.pl/site.php?s=MDUxNzc3> [dostęp: 09.11.2012].

wi i Członkowie Prezydium, po dwóch mężów zaufania dla każdej ze stron oraz po wspólnych ustaleniach także dodatkowe osoby [§ 29 r.s.p. ZBP]. Strony mogą zawrzeć ugodę przed Sądem Polubownym, a jej treść winna być włączona do protokołu i stwierdzona podpisami stron. Sąd Polubowny może także na wniosek stron nadać ugodzie formę wyroku. Taki wyrok ma takie skutki takie jak każdy inny wyrok Sadu Arbitrażowego [§ 37 r.s.p. ZBP].

Wyrok Sadu Polubownego, co do którego nie zostało wniesione odwołanie w przepisany terminie, a także wyrok Sądu Polubownego drugiej instancji mają charakter ostateczny [§ 49 r.s.p. ZBP]. Wykorzystanie Sądu Arbitrażowego przy ZBP wymaga niezwykle wysokich nakładów początkowych, zwłaszcza w przypadku niewielkiej kwoty sporu. W myśl taryfy opłat Sąd pobiera od powoda opłatę rejestracyjną w kwocie 2 000 zł netto niezależnie od wartości przedmiotu sporu [§ 3 t.o. SP ZBP w zw. z § 9 r.s.p. ZBP]. Co więcej, minimalna wysokość opłaty zasadniczej wynosi również 2 000 zł netto i dotyczy sporów o wartości nie przekraczającej 10 000 zł. Wyższa wartość przedmiotu postępowania powoduje odpowiednio wyższy poziom opłaty zasadniczej [§ 9 t.o. SP ZBP]. Jak widać, jest to postępowanie niezwykle kosztowne.

#### **4. OCENA FUNKCJONOWANIA POLUBOWNYCH SEKTOROWYCH PODMIOTÓW ROZWIĄZYWANIA SPORÓW Z UDZIAŁEM KONSUMENTÓW USŁUG BANKOWYCH W POLSCE**

W postępowaniach mediacyjnych oraz alternatywnych przed Sądem Polubownym oraz Arbitrem Bankowym efektywność sporu opierać się powinna przede wszystkim na jego polubownym charakterze. Stąd też za niezwykle ważną miarę uznać należy przy ocenie funkcjonowania tych instytucji odsetek spraw zakończonych ugodą stron.

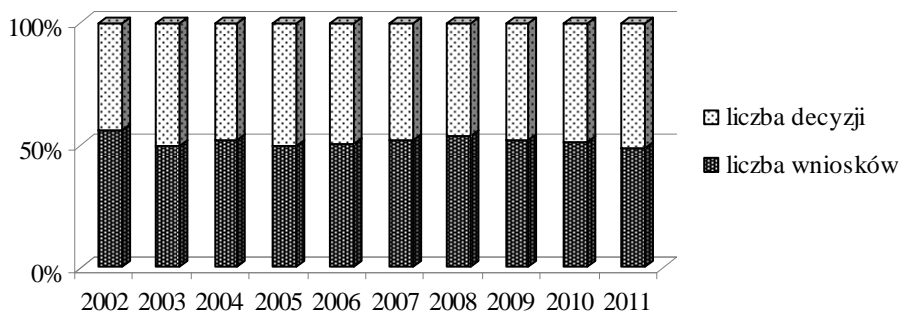
Bankowy Arbitr Konsumencki jest najpopularniejszym organem pojedynczym w Polsce w zakresie sporów dotyczących usług bankowych w ramach alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich. Od początku działalności, tj. od 2002 r. do końca 2011 r. do Arbitra wpłynęło 9 284 wniosków i wydał on 8 777 decyzji dotyczących spraw z udziałem banków. Szczegółowe dane zostały przedstawione na rys. 1.

Od samego początku funkcjonowania tej instytucji w ramach ADR zainteresowanie jej działalnością było stosunkowo wysokie. W latach 2002–2008 liczba składanych corocznie wniosków wahała się w przedziale 700–900 sztuk, a w 2009 r. aż 1 400 wniosków.

Od 2002 r. dominujące znaczenie w strukturze rozpatrywanych sporów miały kwestie związane z kredytami udzielanymi konsumentom przez banki. Ich udział w perspektywie lat systematycznie wzrastał w ogólnej ilości wniosków. W 2010 r. spory dotyczące kredytów stanowiły ponad 65% złożonych wnio-



sków. Dużą grupę w tej kategorii stanowiły skargi konsumentów kwestionujących zasady rozliczania przez bank przedterminowych spłat kredytów. Ponad połowę pozwów stanowiły kwestie związane z obsługą kredytów hipotecznych.



Rys. 1. Liczba wniosków złożonych i ilość podjętych rozstrzygnięć przez Bankowego Arbitra Konsumentckiego w latach 2002–2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z działalności Bankowego Arbitra Konsumentckiego za lata 2002–2011.

Tabela 1

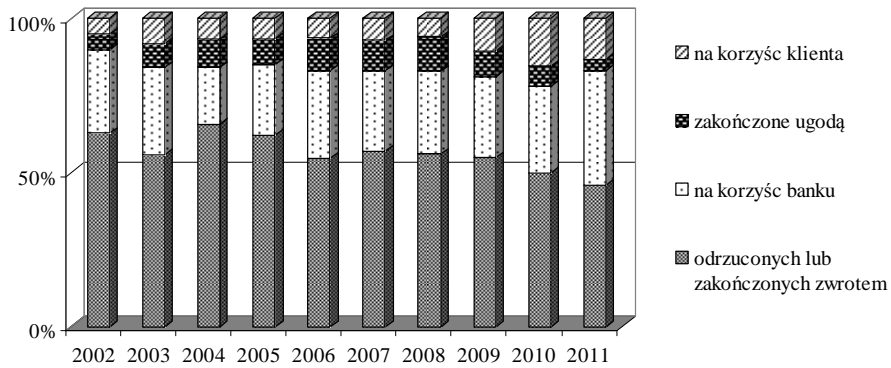
Struktura wniosków składanych do Arbitra w latach 2002–2011 według przedmiotu sporu (w%)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kredyty bankowe	38,2	47,2	55,8	58,3	54,4	57,4	62,8	70,8	73,3	63,5
Rachunki i lokaty	29,1	25,6	16,1	12,0	14,1	15,2	15,8	13,7	12,2	21,4
Obrót płatniczy	20,6	15,0	12,1	13,6	14,1	14,0	11,9	10,5	10,5	9,6
Inne	12,1	12,2	16,0	16,1	17,3	13,5	9,5	5,0	4,0	5,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z działalności Bankowego Arbitra Konsumentckiego za lata 2002–2011.

Na stabilnym poziomie pozostawała liczba wniosków dotyczących obrotu płatniczego, stanowiły one około 10% wszystkich wniosków składanych do Arbitra.

Kolejną istotną kwestią, którą poddać należy analizie w kontekście oceny skuteczności funkcjonowania Bankowego Arbitra Konsumentckiego jest struktura orzeczeń wydawanych w związku z rozpatrywaniem składanych do niego wniosków. Dane w tym zakresie zostały zaprezentowane na rys. 2.



Rys. 2. Struktura orzeczeń wydanych przez Bankowego Arbitra Konsumenckiego w latach 2002–2011

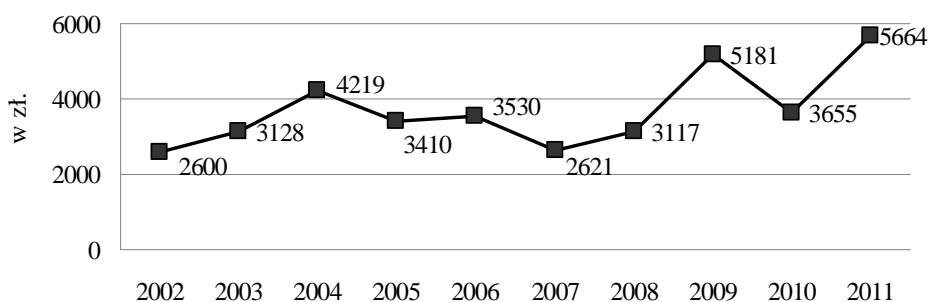
Źródło: jak do rys. 1.

Stwierdzić należy, że od 2002 do 2011 r. udział liczby odrzuconych lub zwróconych wniosków spadł o ponad 30% do poziomu 45,8% wszystkich złożonych do Arbitra pozwów. Spowodowane jest to zapewne znaczącym wzrostem świadomości co do zadań i roli arbitra z jednej strony oraz obowiązków konsumenta przy sporządzaniu wniosku z drugiej.

Jednocześnie w badanym okresie wystąpił wzrost liczby wniosków pozytywnie rozstrzygniętych poprzez orzeczenie przyznające rację konsumentowi. Jest to wzrost blisko 150-cio procentowy. Obecnie co siódmy wniosek zostaje pozytywnie zweryfikowany na korzyść klienta banku. Bardzo niepokojące są wyniki dotyczące udziału spraw prowadzonych przed Arbitrem, a zakończonych w formie ugody. W ciągu ostatnich trzech lat ich liczba drastycznie spadła i w 2011 r. jedynie nieco ponad 3% spraw kończyło się tą formą zawartego porozumienia. Jest to swoista porażka wynikająca z faktu, że co do zasady wszelkie instytucje ADR dążyć powinny przede wszystkim do polubownego rozstrzygnięcia sporu.

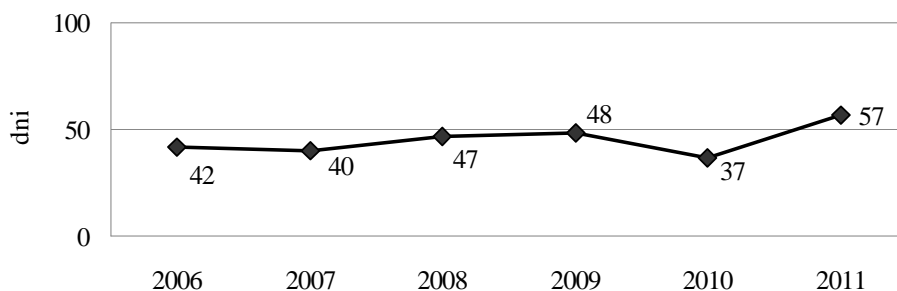
Warto zwrócić uwagę na dwie kategorie charakteryzujące postępowania – przeciętną wartość sporu oraz średni czas trwania. Informacje dotyczące tych wielkości zostały zaprezentowane na rys. 3 i 4.

Fakt tak znaczącego wzrostu w ostatnim czasie przeciętnej wartości sporu może wskazywać na konieczność zmian w zapisach regulaminu Arbitrażu. Obecna maksymalna wartość przedmiotu sporu w wysokości 8 000 zł przy tak wysokiej przeciętnej może powodować znaczące wykluczenie konsumentów chcących dochodzić swoich praw poprzez rozstrzygnięcia BAK. Zmiana ta wydaje się tym bardziej wskazana, że brak jest waloryzacji wspomnianego wyżej limitu od momentu powstania Arbitrażu, tj. od dziesięciu lat.



Rys. 3. Średnia wartość sporów rozstrzyganych przez Bankowego Arbitra Konsumentckiego w latach 2002–2011

Źródło: jak do rys. 1.



Rys. 4. Przeciętny czas rozpatrywania wniosku konsumenta przez Bankowego Arbitra Konsumentckiego w latach 2002–2011

Źródło: jak do rys. 1.

Sąd Polubowny przy Komisji Nadzoru Finansowego rozpoczął swoją działalność siedem lat później niż BAK. Stąd też dużo trudniej jest mówić w tym przypadku o możliwości pełnej oceny funkcjonowania tego podmiotu w perspektywie czasu. Należy jednak podjąć próbę analizy skuteczności i efektywności jego działania. Dodatkowym problemem w przypadku przeprowadzanej tu oceny funkcjonowania Sądu jest zmiana czasookresów publikowania danych statystycznych. Dane obejmują okresy roczne, z tym, że ostatni okres, tj. rok 2011, zachodzi jednym kwartałem na wyniki publikowane wcześniej. Z uwagi jednak na fakt, że dane mają charakter zbiorczy dwunastomiesięczny, będą analizowane bez dodatkowych założeń, jako dane ciągle. Analiza ta będzie prowadzona dwupłaszczyznowo, równolegle. Jak wspomniane już zostało, postępowanie w ramach Sądu Polubownego przy KNF może toczyć się w ramach postępowania

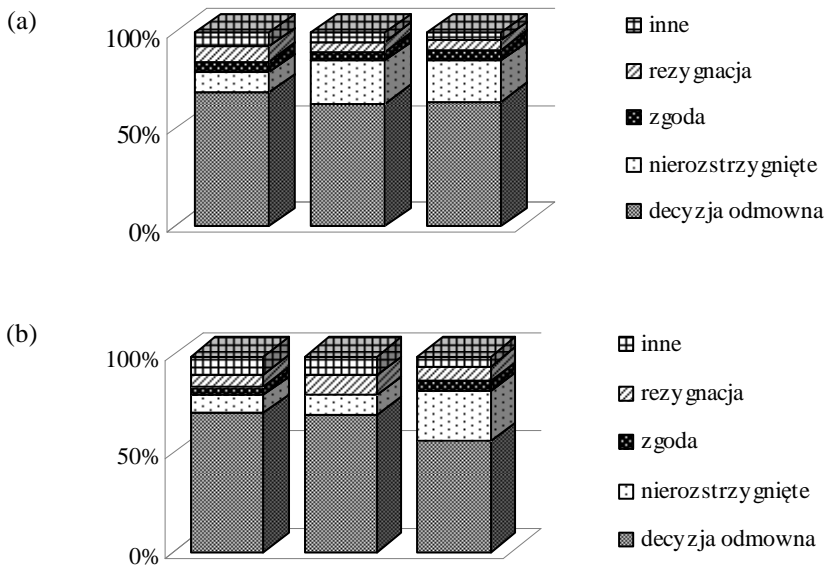
mediacyjnego lub klasycznego postępowania polubownego przed Sądem, stąd też odrębnie potraktowane w analizach są te dwa rozwiązania, aby tym mocniej uwypuklić istotę mediacji jako bardziej efektywnego narzędzia.

Tabela 2

Liczba wniosków o zapytanie złożonych do Sądu Polubownego przy Komisji Nadzoru Finansowego w okresie 01.04.2009–31.12.2011

	II kw. 2009–I kw.2010	II kw. 2010–I kw.2011	rok 2011
Łącznie	133	93	109
W zakresie postępowania sądowego	68	30	39
W zakresie mediacji	65	63	70

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z działalności Sądu Polubownego przy Komisji Nadzoru Finansowego w okresie 01.04.2009–31.12.2011.



Rys. 5. Struktura odpowiedzi na wnioski z zapytaniem o rozstrzygnięcie mediacyjne wpływające do Sądu Polubownego przy KNF ((a) mediacja, (b) sądowy)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z działalności Sądu Polubownego przy Komisji Nadzoru Finansowego w okresie 01.04.2009–31.12.2011.

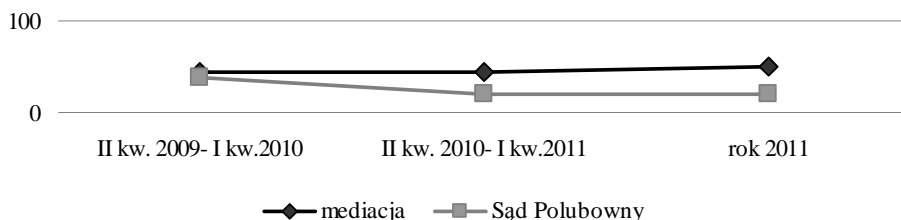
Warto przypomnieć, że warunkiem rozpoczęcia postępowania przed Sądem Polubownym przy KNF jest uzyskanie zgody pozywanej strony. Stąd też kon-

sumenci kierują za pośrednictwem Sądu zapytania do banków o zgodę na rozstrzygnięcie sporu w ramach ADR. Liczba wniosków, które wpływały do Sądu Polubownego przy KNF od drugiego kwartału 2009 r. z podziałem na mediację i Sąd Polubowny przedstawiona została na rys. 6.

Można stwierdzić, że zainteresowanie możliwością rozstrzygnięcia sporu przez Sąd Polubowny od początku jego funkcjonowania nie zwiększyło się. W drugim roku funkcjonowania wpłynęło 30% mniej wniosków z zapytaniem o możliwość wykorzystania tej formy ADR niż rok wcześniej. Zmniejszenie tej liczby nie odbyło się kosztem zapytań o mediację, co uznać należy za aspekt pozytywny. Spośród wszystkich złożonych zapytań bardzo niewielka ich liczba uzyskała pozytywną odpowiedź.

W całym badanym okresie łącznie jedynie 11 wniosków o zgodę na postępowanie mediacyjne zostało rozpatrzonych pozytywnie przez pozwanego. Jeszcze gorzej sytuacja przedstawia się w zakresie zapytań o polubowne rozstrzygnięcie sądowe sporu. Spośród 137 wniosków jedynie 5 uzyskało pozytywną rekomendację przedsiębiorców. W ostatnim roku 2011, decyzji co do zgody na przystąpienie do rozstrzygnięcia w ramach tego typu ADR nie podjęło 25 podmiotów pozywanych, w tym 15 w zakresie mediacji.

Większość wniosków składanych przez Sąd Polubowny dotyczyła nieprawidłowości działania podmiotów sektora bankowego. W badanym okresie liczba wniosków o zgodę na postępowania mediacyjne w tym segmencie rynku finansowego wzrosła, podczas gdy w płaszczyźnie próśb o zgodę na polubowne postępowanie sądowe uległa ograniczeniu.



Rys. 6 . Liczba wniosków o zapytanie dotycząca działalności banków złożonych przez Sąd Polubowny przy KNF

Źródło: jak do rys. 5.

Mimo pozytywnych proporcji nie można uznać za satysfakcjonującą liczbę 70 wniosków rocznie wpływających do przedsiębiorców przez ręce sekretarza Sądu Polubownego. Podobnie jak w przypadku Arbitra Bankowego, dominujące w strukturze wniosków zarówno mediacyjnych, jak i sądowych są podania w zakresie naruszeń dotyczących umów kredytowych, które w zależności od

okresu stanowią od 40 do 60% wszystkich wniosków. W dalszej kolejności pojawiają się zarzuty dotyczące nieprawidłowości rachunków i lokat bankowych.

Przytoczona tu krótka charakterystyka funkcjonowania Sądu Polubownego przy Komisji Nadzoru Finansowego nie stwarza pozytywnych perspektyw rozwojowych. Ograniczenie liczby wniosków, zdecydowane ich odrzucanie przez pozywanych oraz niewielka skuteczność w rozwiązywaniu spraw stanowią podstawowe mankamenty działalności Sądu.

Sąd Polubowny przy Związku Banków Polskich powstał jako najwcześniejsza, sektorowa forma ADR w Polsce w zakresie usług na rynku bankowym. Mimo dwudziestoletniej tradycji, niestety brak jest jakichkolwiek szczegółowych danych dotyczących funkcjonowania Sądu. Od kilku lat na stronie internetowej Sądu znajduje się jedynie informacja o tym, że Sąd rozpatrzył w okresie swej działalności ponad 100 spraw, a przeciętny czas rozstrzygnięcia sporów wynosi 4 miesiące. Marginalizacja roli Sądu Polubownego przy ZBP jako instytucji realizującej ideę ADR na rynku usług bankowych w Polsce jest efektem zarówno wysokich kosztów procesowych, jak i konkurencji ze strony funkcjonującego przy Związku Banków Polskich od 2002 r. Bankowego Arbitrażu Konsumentckiego<sup>8</sup>.

## 5. ZAKOŃCZENIE

Konieczność ochrony konsumenta korzystającego z usług banków pozostaje kwestią bezsporną, zarówno w ramach polityki Unii Europejskiej, jak i na gruncie polskim.

Instytucje ADR w ramach rynku usług bankowych w zakresie rozstrzygania sporów konsumenckich posiadają już swoją blisko dwudziestoletnią historię, przy czym początkowa ich aktywność w ramach Sądu Polubownego przy ZBP miała charakter raczej symboliczny. Wzrost znaczenia tego typu podmiotów obserwuje się właściwie dopiero od kilku lat, a największą zasługę przypisać w tej kwestii należy Bankowemu Arbitrażowi Konsumentickiemu.

Powszechnie podkreśla się potrzebę odłączenia finansowania Arbitra od środków banków, które stanowią zawsze stroną postępowań. Mimo wielu pozytywnych głosów o istotności podmiotów rozwiązujących spory poza systemem sądownictwa powszechnego, obiektywna ocena wymaga podkreślenia wielu mankamentów i płaszczyzn, które w przyszłości wymagają niezwykle wyężonych działań. Warto zwrócić uwagę na relatywnie nieznaną liczbę zgłaszanych spraw wynikającą z nieświadomości konsumentów. Obowiązki informacyjne i potrzeba uświadomienia konsumenta o istnieniu alternatywnych w sto-

<sup>8</sup> <http://www.zbp.pl/site.php?s=MDAwMTg3> [dostęp: 13.11.2012].

sunku do długiego i kosztownego procesu sądowego rozwiązań powinny stać się priorytetem dla władzy publicznej. Z drugiej strony możliwość wykorzystania instrumentów alternatywnych przez konsumentów została również mocno ograniczona. Maksymalna wysokość sporu w przypadku Arbitra, czy konieczność uzyskania zgody na polubowne rozstrzygnięcie sprawy w przypadku Sądu Polubownego przy KNF, niewątpliwie stanowią istotne czynniki zniechęcające konsumentów do korzystania z ADR.

W zakresie poprawy sytuacji konsumentów usług bankowych w Polsce podejmowane są przyszłościowe zadania mające wzmocnić możliwość wykorzystywania alternatywnych metod rozwiązywania sporów do rozstrzygania sporów konsumenckich z instytucjami finansowymi. Do prac legislacyjnych skierowany został projekt Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego zakładający możliwość wprowadzenia Arbitrażu Konsumenckiego w zakresie usług finansowych, w tym bankowych. Podstawowe założenia projektu obejmują modyfikację dotychczasowej koncepcji funkcjonowania sądów polubownych działających przy organach administracji publicznej, polegające na powołaniu w ich ramach tzw. Arbitrażu Konsumenckiego oraz wprowadzenie ustawowego obowiązku poddania się rozstrzygnięciu Arbitrażowemu przez instytucje finansowe sporów konsumenckich, których wartość nie przekracza kwoty 10 000 zł. Istotnym elementem jest też propozycja wprowadzenia możliwości odwołania do sądu powszechnego od orzeczenia Arbitrażu Konsumenckiego [KNF, 2011, s. 2].

W kierunku ułatwienia dostępu do ADR prowadzone są również prace przez Komisję Europejską. W celu rozwiązania pojawiających się nadal problemów 29 listopada 2011 r. ogłoszony został pakiet wniosków ustawodawczych, których celem jest zagwarantowanie, że wszyscy konsumenci w Unii Europejskiej uzyskają możliwość rozwiązywania problemów bez konieczności korzystania z drogi sądowej także w zakresie usług bankowych. Z uwzględnionych w projektach szacunków wynika, że ogólny dostęp do ADR na terenie całej Unii Europejskiej powinien pozwolić konsumentom zaoszczędzić około 22,5 miliarda euro rocznie. Konsumenci będą posiadać dostęp do informacji we wszystkich umowach i dokumentach handlowych – min. w pokwitowaniach i fakturach, co do systemu ADR właściwego w przypadku wystąpienia sporu z przedsiębiorcą. Dzięki temu w myśl przewidywań Komisji systemy ADR staną się dla konsumentów powszechnie znane, a poziom świadomości istotnie wzrośnie. Planowane jest też stworzenie ogólnodostępnego internetowego narzędzia rozstrzygnięcia sporów [European Commission, 2011, s. 9]. Wdrożenie zaproponowanych rozwiązań mogłoby stanowić rzeczywistą alternatywę wobec nieskuteczności części działań polskich podmiotów ADR, stając się jednocześnie narzędziem dyscyplinującym dla banków.

## BIBLIOGRAFIA

- Błaszczak Ł., 2006, *Alternatywne formy rozwiązywania sporów – analiza zjawiska na tle prawa polskiego*, [w:] *Czterdziestolecie Kodeksu cywilnego. Zjazd katedr postępowania cywilnego w Zakopanem*, Kraków 2006.
- Commission Recommendation of 30 March 1998 on the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes*, DzUrz L Nr 115 z 17.4.1998 r.
- Commission Recommendation of 4 April 2001 on the principles for out-of-court bodies involved in the consensual resolution of consumer disputes*, DzUrz L Nr 109 z 19.4.2001 r.
- Ereciński T., Weitz K., 2008, *Sąd arbitrażowy*, LexisNexis, Warszawa.
- European Commission, 2011, *Executive summary of the impact assessment*, Brussels, 29.11.2011 SEC(2011) 1409 final.
- Europejskie Centrum Konsumentek ECC-Net, 2007, *Dlaczego ADR? Pozasądowe rozwiązywanie sporów jako priorytet polityki konsumenckiej UE*, Warszawa.
- Gajda-Roszczyńska K., 2012, *Sprawy o ochronę indywidualnych interesów konsumentów w postępowaniu cywilnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kieźel E. (red.), 2007, *Ochrona interesów konsumenta w Polsce w aspekcie integracji europejskiej*, Difin, Warszawa.
- KNF, 2011, *Komisja Nadzoru Finansowego. Pięć lat działalności*, Warszawa.
- KNF, 2012, *Sprawozdanie z działalności Sądu Polubownego przy Komisji Nadzoru Finansowego w 2011 roku*, Warszawa.
- Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku z dnia 9 czerwca 2010 r.*, dostępne na stronie: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).
- Radwański Z. (red.), 2006, *Zielona Księga. Optymalna wizja Kodeksu Cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa.
- Regulamin Bankowego Arbitrażu Konsumentek*, 2006, Załącznik do Uchwały nr 15 XVII Walnego Zgromadzenia ZBP z dnia 26 kwietnia 2006 r., Warszawa.
- Regulamin Sądu Polubownego (Arbitrażowego) przy Związku Banków Polskich* obowiązujący od 17 kwietnia 2012 r., dostępny: [www.zbp.pl](http://www.zbp.pl).
- Rutkowska E., 2002, *Pozasądowe postępowanie rozjemcze dla klientk banku – Bankowy Arbitraż Konsumentek*, „Prawo Bankowe”, nr 3, Warszawa.
- Stefanicki R., 2007, *Ustawa o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej w orzecznictwie polubownych sądków konsumenckich*, „Glosa”, nr 3.
- Szymczak P., 1998, *Konsument przed sądem polubownym*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu”, seria I, Poznań.
- Ustawa z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym*, DzU 2006, nr 157, poz. 1119 ze zm.
- Wach A., 2005, *Alternatywne formy rozwiązywania sporów sportowych*, Liber Sp. z o.o., Warszawa.
- ZBP, 2012, *Informacja z działalności Bankowego Arbitrażu Konsumentek w 2011 roku*, Warszawa.



*Krzysztof Kil*

**THE ROLE OF AMICABLE DISPUTE SETTLEMENT IN FIELD OF BANKING  
CONSUMER PROTECTION IN POST-CRISIS POLAND**

Introduction of alternative ways of solving consumer quarrels to the Polish banking reality has undoubtedly led to increased competitiveness of customer available dispute resolution methods. Time consuming and high initial cost demanding processes available through public judicial proceedings are no longer the only available ways of market defense for weaker entities. Growing importance of such options can be observed within last few years, and the greatest contribution can be assigned to the meditations of Alternative Dispute Resolution. Observed in 2008 appointment of Court of Arbitration, acting together in terms on supervision of financial market can be viewed as a sign of needed expansion of ADR's responsibilities. The settlement of those bodies under the supervision of FSA (KNB) or Polish Bank Association (ZBP) remains as a major drawback. Despite the many positive signals of the importance of solving disputes outside of the system of public justice, objective evaluation requires underlining of many shortcomings. A relatively small number of reported cases arising from the lack of knowledge of consumers is worth mentioning. Informational obligations and the need for increased consumer awareness of the existence of an alternative to the lengthy and costly trial solutions should become a priority for public authorities. In addition, the possibility of using those alternative instruments by consumers is limited, for example by introduction of limits on disputes available through arbitration. In time horizon appointment of Consumer Arbitration, for which the project of the Financial Supervision Commission calls for, seems to be an important issue. Another important point may be a simplification of the procedures for the settlement of disputes, also through the use of digitization, which is a priority of the European Parliament and Council for the next period in the ODR in the field of consumer protection.