

• F I N A N S E I P R A W O F I N A N S O W E •
• Journal of Finance and Financial Law •

Marzec/March 2016 • vol. III, no. 1

ISSN 2353-5601

<https://doi.org/10.18778/2391-6478.3.1.03>

POZASĄDOWE ROZWIĄZYWANIE SPORÓW Z PODMIOTEM RYNKU FINANSOWEGO JAKO ELEMENT OCHRONY KONSUMENTA

Adrian Bogusławski*

Streszczenie:

Tematem rozważań w niniejszym artykule jest problematyka ochrony konsumenta oraz instrumentów mu przysługujących, zapewnionych przez ustawodawcę. Autor zbadał w szczególności problematykę pozasądowego rozwiązywania sporu z instytucją finansową, która została wprowadzona 1 stycznia 2016 r. Celem autora było przeprowadzenie analizy porównawczej w zakresie ochrony konsumenta – w stanie prawnym przed wprowadzeniem instytucji Rzecznika Finansowego oraz po wprowadzeniu tej instytucji. Autor skupiając się na pozasądowym rozwiązywaniu sporu wskazał wady i zalety tego rodzaju postępowania – w oparciu o zasady i regulacje wskazane w tzw. ustawie reklamacyjnej. Na podstawie dokonanej analizy zostały przedstawione wnioski dotyczące oceny zasadności wprowadzenia instytucji Rzecznika Finansowego oraz pozasądowego rozwiązywania sporów.

Słowa kluczowe: Rzecznik Finansowy, pozasądowe rozwiązywanie sporów, ochrona konsumenta, reklamacja.

JEL Class: D18.

Przyjęto/Accepted: 01.03.2016

Opublikowano/Published: 31.03.2016

WPROWADZENIE

Spór powstaje w momencie, gdy dwie strony zaczynają widzieć i rozumieć różnice w postrzeganiu swoich interesów. Sposoby rozwiązywania sporu natomiast były i są tak różne, jak różne zdają się być strony, czasy, zwyczaje i prawa. Dążenie stron do usprawnienia i przyspieszenia rozwiązania konfliktów

* Magister nauk prawnych, absolwent studiów podyplomowych z zakresu Prawa podatkowego.

wykształciło natomiast sposoby pozasądowego rozwiązywania sporu. Sposoby te są oparte na elastyczności procedury i co za tym idzie – na dążeniu do konsensusu wypracowanego w wyniku rozpatrywania jedynie merytoryki, z pominięciem szczególnych zasad formalnych. Jednocześnie pozasądowe rozwiązywanie sporu cechuje koncyliacyjny charakter i uwzględnienie woli i interesów stron [*Polubowne rozwiązywanie sporów...*]. Pozasądowe rozwiązywanie sporu jest istotne również ze względu na koszty rozstrzygnięcia danej sprawy. Otóż, ze względu na kwestie ekonomiczne, bardzo często spór nie jest kierowany na drogę sądową. Tym samym „postępowanie sądowe okazuje się zbyt drogie, długotrwałe, antagonistyczne, jawne, sformalizowane” [Morek 2011]. Oczywiście, pomimo tego, nie można stwierdzić, że samo postępowanie pozasądowe ma charakter konkurencyjny do postępowania sądowego. Mianowicie, zadaniem postępowania pozasądowego jest uzupełnianie systemu sądowego w taki sposób, aby strony mogły wypracować wspólne rozwiązanie sporu [Morek 2011].

W sporach z instytucjami finansowymi ustawodawca wprowadził natomiast regulacje, które mają za zadanie ochronę konsumenta. Tym samym pozasądowe rozwiązywanie sporów pomiędzy konsumentem a podmiotem rynku finansowego prowadzone jest według szczególnych procedur opisanych w przedmiotowym artykule.

Niniejszy artykuł ma natomiast na celu przeprowadzenie analizy porównawczej w zakresie ochrony konsumentów w sporach z podmiotami finansowymi, w stanie prawnym sprzed nowelizacji oraz po wprowadzeniu instytucji Rzecznika Finansowego. Tym samym w artykule zostały wskazane nowe regulacje, wprowadzone po 1 stycznia 2016 r. w zakresie pozasądowego rozwiązywania sporów pomiędzy konsumentem a instytucją finansową.

1. ZAKRES REGULACJI SPRZED WPROWADZENIA INSTYTUCJI RZECZNIKA FINANSOWEGO

Przed wprowadzeniem *Ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym* (DzU2015, poz. 1348 ze zm.), zwanej dalej ustawą reklamacyjną, funkcjonowały (część nadal funkcjonuje jako dopełnienie ustawy reklamacyjnej), podmioty działające w ramach administracji publicznej, nie będące jednak organami administracji, mające za zadanie ochronę konsumenta.

Do przywołanych podmiotów należy Komisja Nadzoru Finansowego (KNF), której zadaniem jest nadzór nad sektorem bankowym, w tym nad instytucjami płatniczymi oraz kasami spółdzielczymi. Tym samym w sporach z instytucjami z tego sektora, konsument obejmowany jest ochroną działających w ramach KNF: mediacji i Sądu Polubownego [*Raport Urzędu Ochrony...*, 2014]. Przeprowadzenie mediacji ma charakter dobrowolny. Tym samym możliwość jej przeprowadzenia uzależniona jest od woli stron. Należy przy tym wskazać, że

taka forma rozstrzygnięcia sporu wymaga wniesienia opłaty, uzależnionej od wartości przedmiotu sporu – 100 zł przy wartości do 10 tys. zł albo 250 zł przy wartości powyżej tej kwoty. Opłata ta wnoszona jest przez każdą ze stron sporu.

Niewątpliwie istotna dla stron jest waga prawna zawartej ugody. Mianowicie, moc prawna takiej ugody jest równa mocy orzeczenia sądu powszechnego. W przypadku, gdy postępowanie mediacyjne nie doprowadzi do zawarcia ugody pomiędzy stronami, strony sporu mogą skorzystać z instytucji Sądu Polubownego. W takim wypadku wymagana jest zgoda obu stron sporu. Wiąże się to z wniesieniem kolejnej opłaty. W przypadku konsumenta opłata ta jest stała i wynosi 250 zł.

Warto także zauważyć, że poza podmiotami działającymi w ramach administracji publicznej, konsument może skorzystać także z Arbitra Bankowego – instytucji działającej przy Związku Banków Polskich. Taka możliwość przysługuje w sporze pomiędzy konsumentem – klientem banku a bankiem. Rozstrzygane są przez ten podmiot sprawy dotyczące „roszczeń pieniężnych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przez bank czynności bankowych lub innych czynności na rzecz konsumenta” [*Regulamin Bankowego Arbitrażu Konsumentckiego...*, 2014].

Przywołane powyżej podmioty funkcjonują również obecnie, po wejściu w życie ustawy reklamacyjnej i powołaniu Rzecznika Finansowego. Tym samym konsument może w obecnym stanie prawnym skorzystać z każdej z tych instytucji.

Natomiast wprowadzenie instytucji Rzecznika Finansowego wiązało się z likwidacją instytucji, która chroniła konsumenta w sporach z zakresu ubezpieczeń – z instytucją Rzecznika Ubezpieczonych (RU). W ramach RU konsument mógł uzyskać bezpłatnie informację dotyczącą sektora ubezpieczeń, jak również skierować skargę. W wypadku wpłynięcia takowej, biuro RU weryfikowało jej zasadność, a w przypadku stwierdzenia jej zasadności – występowało do ubezpieczyciela w celu zmiany jego stanowiska, czy też udzielenia wyjaśnień. Istotnym jest, że również w ramach RU działał Sąd Polubowny, którego zadaniem było rozstrzyganie sporów w danym zakresie. W tym wypadku również postępowanie było nacechowane dobrowolnością. Postępowanie, jak również złożenie wniosku, było odpłatne. Mianowicie, opłata rejestracyjna wynosiła 15 zł, natomiast opłata za postępowanie uzależniona była od wartości przedmiotu sporu – jednak nie mniejsza niż 100 zł [*Raport Urzędu Ochrony...*, 2014].

2. POZYCJA KONSUMENTA PO WPROWADZENIU RZECZNIKA FINANSOWEGO

Wprowadzenie instytucji Rzecznika Finansowego przez ustawodawcę nastąpiło wraz z wejściem w życie 11 października 2015 r. ustawy reklamacyjnej. Zgodnie z założeniami ustawodawcy, ustawa reklamacyjna ma na celu zwiększenie ochrony konsumenta na rynku finansowym „poprzez unormowanie trybu

i terminów rozpatrywania przez podmioty rynku finansowego składanych przez ich klientów reklamacji w ramach procedur skargowych” [*Informacja w sprawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r...*]. Tym samym należy zaznaczyć, że nowe uregulowania dotyczą nie tylko tzw. „sektora usług bankowych”, ale również rynku ubezpieczeniowego. Ujednoczenie procedur ma natomiast na celu objęcie pełniejszą ochroną klienta danej instytucji finansowej. Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z art. 2 pkt 1 ppkt a–d ustawy reklamacyjnej, ochroną jest objęty klient w rozumieniu osoby fizycznej. Ze względu natomiast na stosunkowo szeroki katalog instytucji finansowych objętych przywołaną ustawą, ochrona dotyczy zarówno ubezpieczającego, ubezpieczonego, uposażonego lub uprawnionego z umowy ubezpieczenia, jak również członka funduszu emerytalnego lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, czy też klienta zarówno banku, jak i instytucji płatniczej, czy kredytowej.

Zakres przedmiotowej ochrony również jest szeroki, bowiem przywołane podmioty są uprawnione do składania reklamacji, w każdej z jednostek danej instytucji obsługującej klientów, do której kierowana jest reklamacja. Tym samym klient nie musi składać reklamacji jedynie w centrali instytucji, w biurze obsługi klienta. Uprawnienie to rozciąga się bowiem na wszystkie jednostki. Oczywiście na mocy przedmiotowego zapisu ustawy reklamacyjnej powstaje wątpliwość, co do jednostki, w której klient może złożyć reklamację. Mianowicie, jeżeli reklamacja może zostać złożona w każdej jednostce danej instytucji, która obsługuje klientów, a ustawodawca rozpatruje klienta jako osobę fizyczną, wówczas zakres tych jednostek ogranicza się do tych, które obsługują osoby fizyczne, z wyłączeniem zatem jednostek obsługujących wyłącznie klientów korporacyjnych. Tym bardziej problematyczne staje się to w przypadku sektora ubezpieczeniowego, bowiem trudno określić w jaki sposób ma być rozpatrywany agent ubezpieczeniowy i czy zatem klient uprawniony jest do złożenia reklamacji temu agentowi.

Sposób złożenia reklamacji nie jest silnie sformalizowany. Tym samym klient ma prawo do złożenia reklamacji zarówno w formie pisemnej, składając ją osobiście w danej jednostce, ale również w formie elektronicznej, czy też ustnej – telefonicznie albo osobiście do protokołu. Oczywiście ze względu na interes klienta najbardziej zasadnym wydaje się złożenie reklamacji na piśmie.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że instytucja finansowa ma obowiązek zarówno rozpatrzenia reklamacji, jak również udzielenia na nią odpowiedzi, w określonym terminie. Forma odpowiedzi na reklamację została również ściśle określona przez ustawodawcę. Mianowicie, podmiot finansowy udziela przedmiotowej odpowiedzi w postaci papierowej lub za pomocą innego trwałego nośnika informacji [*Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r...*, art. 5, ust. 1]. Dostarczenie odpowiedzi w formie elektronicznej jest dopuszczalne, ale jedynie na wniosek klienta. Z przywołanego zapisu wynika, iż wolą ustawodawcy również w kwestii dostarczenia odpowiedzi na reklamację, było objęcie klienta ochroną szczególną. Wskazuje na to również treść art. 6 ustawy reklamacyjnej, zgodnie z którym przedmio-

towa odpowiedź na reklamację ma być udzielona bez zbędnej zwłoki, przy jednoczesnym wskazaniu terminów granicznych udzielenia odpowiedzi. Tym samym instytucja finansowa zobowiązana jest do udzielenia odpowiedzi nie później niż w terminie 30 dni od dnia, w którym otrzymała reklamację. Ustawodawca, mając na uwadze złożoność niektórych sporów i wysoki stopień skomplikowania, dopuścił przedłużenie powyższego terminu do 60 dni, nakładając jednocześnie w takim wypadku na podmiot finansowy obowiązek zarówno wyjaśnienia przyczyn powodujących opóźnienie, jak również wskazania okoliczności, które mają zostać ustalone w sprawie i których ustalenie byłoby niemożliwe przy zachowaniu 30-dniowego terminu.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że termin 30-dniowy na odpowiedź na reklamację zostanie uznany za zachowany, w przypadku, gdy odpowiedź zostanie klientowi wysłana przed ich upływem. Tym samym nie jest wymagane zachowanie terminu doręczenia odpowiedzi, czy też zapoznania się klienta z odpowiedzią na reklamację. Ustawodawca zawarł zapis mówiący o zachowaniu terminu – *do zachowania terminu wystarczy wysłanie odpowiedzi przed jego upływem* – jedynie w art. 6 ustawy reklamacyjnej. Pozwala to zatem wnioskować, że do terminu 60-dniowego zastosowanie znajdzie art. 61 *Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny* (DzU 2014, poz. 121 ze zm.), zwanej dalej KC. Zgodnie z przywołanym przepisem „oświadczenie woli, które ma być złożone innej osobie, jest złożone z chwilą, gdy doszło do niej w taki sposób, że mogła zapoznać się z jego treścią”. Tym samym w takim przypadku wymagane byłoby wysłanie odpowiedzi stosunkowo wcześniej, z zachowaniem powyższego terminu 60-dniowego do dostarczenia.

Skoro ustawodawca wskazał określone terminy graniczne, nakładając jednocześnie na instytucję finansową obowiązek ich zachowania, niedotrzymanie powyższych terminów również zostało usankcjonowane. Mianowicie, w przypadku niezachowania terminów udzielenia odpowiedzi na reklamację, owa zostaje uznana za rozpatrzoną zgodnie z wolą klienta [*Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r...*, art. 8].

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że art. 8 ustawy reklamacyjnej, który reguluje powyższą sankcję był konsultowany z KNF. Komisja wskazywała, że w przywołanym przepisie nie jest wystarczająco ostro sprecyzowany zwrot *rozpatrzenia reklamacji zgodnie z wolą klienta*, w przypadku uchybienia terminowi odpowiedzi na reklamację. Podniesiono, że taki zapis może rodzić skutki finansowe, które mogą być dotkliwe dla instytucji finansowych i narażać je na straty [*Pismo z dnia 8 października 2015 r. Komisji Nadzoru Finansowego...*].

Jednocześnie nie oznacza to, że klient instytucji finansowych miałby zostać pozbawiony ochrony w tym zakresie, a jego reklamacja miałaby nie zostać rozpatrzone. Przeciwnie, zakładano możliwości wprowadzenia sankcji w postaci kar pieniężnych nakładanych przez Rzecznika Finansowego na te podmioty finansowe, które zwlekałyby z odpowiedzią na reklamację.

Ustawodawca podjął jednak decyzję o pozostawieniu przywołanego art. 8 i zapewnieniu klientowi ochrony w zakresie sankcji zawartych w przedmiotowym przepisie.

Warto zaznaczyć, że na instytucję finansową został nałożony również obowiązek w zakresie sformalizowania odpowiedzi. Tym samym przedmiotowa odpowiedź winna zawierać zarówno faktyczne, jak i prawne uzasadnienie. Jednocześnie taka odpowiedź winna zawierać pouczenie o możliwości odwołania się od stanowiska zawartego w odpowiedzi na reklamację, skorzystania z instytucji mediacji, wystąpienia do sądu powszechnego, czy też wystąpienia z wnioskiem do Rzecznika Finansowego o rozpatrzenie sprawy. Z takim obowiązkiem nie jest związana odpowiedź, która jest spójna z wolą klienta. Mianowicie, w przypadku uwzględnienia reklamacji odpowiedź na ową nie musi zawierać uzasadnienia.

Ponadto należy zauważyć, że ustawodawca w powyższym przypadku zobowiązał podmiot finansowy również do podjęcia czynności wynikających z rozpatrzenia reklamacji zgodnie z wolą klienta, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia, w którym została sporządzona odpowiedź na reklamację [*Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r...*, art. 9 i 10].

Jak zostało wspomniane na wstępie, ustawą reklamacyjną została powołana również instytucja Rzecznika Finansowego, której celem jest zapewnienie instrumentów, które służą klientowi instytucji finansowej w sporze z przedmiotową instytucją. Mowa tu o możliwości złożenia przez klienta wniosku o rozpatrzenie sprawy w wypadku, gdy podmiot finansowy nie uznał roszczeń tegoż klienta. Ponadto klient ma prawo również złożyć wniosek w przypadku niewykonania przez instytucję finansową czynności, zgodnie z jego wolą – na skutek przyjęcia uznania reklamacji w przypadku braku odpowiedzi lub uchybienia terminowi na odpowiedź na reklamację.

Ostatecznie, ochrona klienta obejmuje również uregulowanie dotyczące „pozasądowego postępowania w sprawie rozwiązywania sporów między klientami podmiotów rynku finansowego a tymi podmiotami” [*Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r...*, art. 17, ust. 2], które to postępowania prowadzone są przy Rzeczniku Finansowym.

3. POZASĄDOWE ROZWIĄZYWANIE SPORU KLIENTA Z PODMIOTEM RYNKU FINANSOWEGO – DOBROWOLNOŚĆ CZY OBOWIĄZEK

Zasady pozasądowego postępowania w sprawie rozwiązywania sporów klienta z instytucją rynku finansowego zostały uregulowane w Rozdziale 4, w art. 35–43 ustawy reklamacyjnej oraz w *Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie pozasądowego postępowania przed Rzecznikiem Finansowym* (DzU 2016, poz. 92).

Zgodnie z powyższym wszczęcie postępowania uzależnione jest od woli klienta. Mianowicie, to do klienta należy inicjatywa złożenia wniosku. Ustawodawca zastrzegł jednak, iż Rzecznik Finansowy może odmówić wszczęcia postępowania w ściśle określonych przypadkach. Mianowicie, zgodnie z art. 36, ust. 2, pkt 1–5 ustawy reklamacyjnej, Rzecznik może odmówić wszczęcia postępowania, jeśli:

- klient nie wyczerpał drogi postępowania reklamacyjnego (chodzi o możliwość złożenia reklamacji w trybie i na zasadach określonych w Rozdziale 2 przedmiotowej ustawy);
- wniosek służy spowodowaniu uciążliwości dla drugiej strony;
- spór jest lub był rozpatrywany przez sąd, inny organ powołany do rozpoznania spraw danego rodzaju lub podmiot uprawniony do przeprowadzenia pozasądowego rozwiązywania sporów;
- rozpatrzenie sporu spowodowałoby poważne zakłócenie skutecznego przeprowadzenia postępowania przy Rzeczniku;
- klient nie uiścił opłaty, o której mowa w art. 38, ust. 1, i nie został od niej zwolniony.

Tym samym klient ma możliwość skorzystania z takiej formy postępowania jedynie po wyczerpaniu procedury reklamacyjnej i po uzyskaniu odpowiedzi sprzecznej z jego wolą lub nieuzyskaniu odpowiedzi w ogóle, czy też we wskazanym ustawowo terminie.

Ponadto przedmiotowe postępowanie ma na celu polubowne rozstrzygnięcie sporu, zatem nie może służyć jedynie jako narzędzie uciążliwości wobec instytucji finansowej. Oczywistym jest również, że taka forma rozstrzygania sporu może dotyczyć jedynie tych spraw, które nie były rozpatrywane przez organy sądowe lub podmioty uprawnione do postępowania pozasądowego, bowiem w takich sprawach rozpatrywanie ponowne byłoby bezcelowe. Obowiązkiem klienta jest natomiast uiszczenie opłaty, którą ustawodawca określił na poziomie 50 zł, jednocześnie umożliwiając zwolnienie z tej opłaty „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” [*Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r...*, art. 38 ust. 1 i 2].

Należy wskazać, że w przypadku spełnienia powyższych przesłanek i wszczęcia postępowania przez Rzecznika Finansowego udział instytucji w przedmiotowym postępowaniu jest obowiązkowy. Tym samym podmiot finansowy nie może odmówić udziału w postępowaniu pozasądowym. Nie jest zatem możliwe, aby owa strona sporu nie wzięła w nim udziału, aczkolwiek Rzecznik Finansowy nie może narzucać żadnej ze stron stanowiska w sporze. Do Rzecznika należy jednak zapoznanie instytucji finansowej z roszczeniami klientami oraz przedstawienie przepisów prawnych, które mają zastosowanie w danym postępowaniu i propozycji zakończenia sporu. Istotnym jest, że jest to jedynie propozycja, która może zostać przez strony przyjęta, aczkolwiek nie musi. Strony mają jednak obowiązek ustosunkowania się do propozycji Rzecznika w terminie wyznaczonym przez niego. Należy wskazać, że termin ten nie

może być krótszy niż 7 dni [*Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 stycznia 2016 r...*].

Wprowadzenie powyższych zasad ma na celu wyrównywanie pozycji stron w sporze, a ponadto służy przedstawieniu klientowi pełnego obrazu sprawy.

Jak zostało wskazane powyżej, Rzecznik Finansowy nie ma instrumentów przymusu w zakresie zakończenia sprawy w postępowaniu pozasądowym. Tym samym spór może zostać zakończony jedynie w wyniku osiągnięcia przez strony wspólnego stanowiska.

Z przeprowadzonego postępowania, w terminie 14 dni od dnia, w którym postępowanie zostało zakończone, sporządzany jest protokół wraz z informacją o sposobie zakończenia sporu. Każda ze stron otrzymuje przedmiotowy protokół w terminie 7 dni od jego sporządzenia.

4. POZASĄDOWE ROZSTRZYGNIE SPORÓW – KONIECZNA CZY ZBĘDNA OCHRONA KLIENTA RYNKU FINANSOWEGO

W oparciu o wskazane powyżej zasady i regulacje, które weszły w życie 11 października 2015 r. oraz 1 stycznia 2016 r., klient instytucji finansowej został objęty niewątpliwie szeroką ochroną, aczkolwiek powstają pytania: czy wprowadzenie instytucji pozasądowego rozstrzygnięcia sporów z podmiotem rynku finansowego jest konieczne, czy też wystarczającą ochronę zapewniały klientowi instrumenty dotychczasowe oraz czy możliwe byłoby przejęcie kompetencji w zakresie rozpatrywania sporów z podmiotami rynku finansowego przez inne, już istniejące podmioty ochrony konsumenta?

Niewątpliwie należy stwierdzić, że samo postępowanie pozasądowe jest możliwe i było możliwe przed 1 stycznia 2016 r., jednakże m.in. w formie określonej w art. 183¹ i n. *Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego* (DzU 2014, poz. 101 ze zm.), zwanej dalej KPC. Tym samym spór taki mógł być rozstrzygany w trybie postępowania mediacyjnego i pojednawczego. Należy jednak zauważyć, że w oparciu o art. 183¹ § 1 KPC, postępowanie takie ma charakter dobrowolny. Tym samym żadna ze stron nie może zostać przymuszona do wzięcia w nim udziału. Zasada dobrowolności wydaje się w tym wypadku szczególnie istotna, bowiem strony przystępujące do takiego postępowania winna charakteryzować wola polubownego rozstrzygnięcia sporu. Ustawodawca wprowadzając regulację zawartą w art. 37 ustawy reklamacyjnej uznał, że udział instytucji finansowej w postępowaniu pozasądowym powinien być jednak obowiązkowy. Jak wskazuje ustawodawca, celem całej ustawy było „podwyższenie poziomu ochrony osób korzystających z usług finansowych” [*Informacja w sprawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r...*]. Samo przystąpienie podmiotu finansowego do postępowania pozasądowego następuje zatem na zasadach przymusu. Jednakże Rzecznik Finansowy nie posiada instrumentów wymuszających określone rozstrzygnięcie sporu. Jak zostało wskazane powyżej,

Rzecznik przedstawia jedynie propozycje zakończenia sporu. Nadal do stron należy wybór, czy na tę propozycję przystaną. Tym bardziej może wydawać się, że przymuszanie jednej ze stron do wzięcia udziału w postępowaniu pozasądowym może nie wpłynąć na rozstrzygnięcie sporu zgodnie z wolą konsumenta, a wręcz przeciwnie – może wpływać negatywnie na przymuszaną stronę.

Podnoszone są również argumenty, w których wskazywane jest, iż „za nieuprawnione należy (...) uznać zmuszanie podmiotów rynku finansowego do uczestniczenia w postępowaniu mediacyjnym. Należy pamiętać, że udział w takim postępowaniu będzie generował koszt, gdyż podmiot rynku finansowego będzie musiał oddelegować pracownika” (ponadto istnienie takiej formy ochrony interesów klientów instytucji finansowych może się przyczyniać do „zaspokajania roszczeń klienta, które mogą być przecież całkowicie bezzasadne” [*Opinia Związku Pracodawców Business Centre Club...*]).

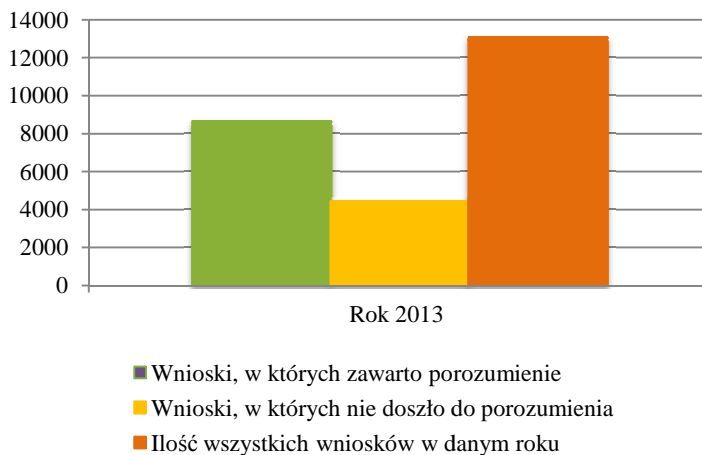
Poza powyższym, należy również wskazać argumenty kwestionujące zasadność nowych regulacji, ale ze względu na możliwość realizacji kompetencji Rzecznika Finansowego przez inne, funkcjonujące już organy. Mianowicie, chodzi o funkcjonujące na podstawie *Ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym* (DzU 2016, poz. 174), zwanej dalej UoNRF, regulacje dotyczące polubownego rozstrzygania sporów. Otóż, zgodnie z art. 18, ust. 1 UoNRF przy KNF utworzony jest Sąd Polubowny. Zadaniem tej instytucji jest rozpatrywanie sporów powstałych pomiędzy podmiotami finansowymi (nadzorowanymi przez KNF), a odbiorcami usług tych podmiotów, czyli klientami. Tym samym sąd ten uprawniony jest do działań zmierzających do pozasądowego rozstrzygnięcia sporu. Oczywiście w przypadku tego Sądu Polubownego postępowanie toczy się w oparciu o regulacje KPC. Tym samym powstaje również rozbieżność w zakresie fakultatywności a obligatoryjności udziału w postępowaniu. Warto jednak wskazać na opinie, zgodnie z którymi możliwe byłoby stworzenie instrumentów ochrony podobnych do tych, które przysługują Rzecznikowi Finansowemu, jednak w oparciu o instytucję już istniejącą. Podnoszone są argumenty, iż „sąd ten (Sąd Polubowny przy KNF) ma przecież opracowany regulamin, ustaloną listę mediatorów i doświadczenie w rozstrzyganiu spraw należących do jego właściwości” [Kowalewski i Ziemiak 2015]. Tym samym dysponowałby narzędziami pozwalającymi na rozszerzenie jego kompetencji na cały sektor finansowy.

Podobnie, wskazywane są inne instytucje, które mogłyby wykonywać czynności obejmujące kompetencje instytucji Rzecznika Finansowego w sporach konsumentów z podmiotem finansowym. Mianowicie, chodzi o powstałe na mocy *Ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej* (DzU 2014, poz. 148 ze zm.), zwana dalej UoIH, stałe polubowne sądy konsumenckie. Zgodnie z art. 37, ust. 3 UoIH zadaniem takich sądów jest rozpatrywanie m.in. sporów o prawa majątkowe wynikające również z umów o świadczenie określonych usług pomiędzy konsumentem a przedsiębiorcą. W przypadku tych sądów

również zastosowanie znajdują przepisy KPC regulujące mediacje i postępowanie polubowne. Tym samym, w tym wypadku postępowanie charakteryzuje także przymiot dobrowolności. Za takim rozwiązaniem przemawia również „rozwój idei sądów konsumenckich, a także (zapewnienie) (...) powszechnego dostępu do procedur mediacyjnych” [Kowalewski i Ziemiak 2015]. Za rozszerzeniem obowiązków organów Inspekcji Handlowej może przemawiać stosunkowo sprawne działanie przedmiotowych organów w realizacji obecnie nałożonych przez ustawodawcę obowiązków. Mianowicie, z danych statystycznych wynika, że w 2013 r. inspektorzy Inspekcji Handlowej rozpatrzyli ponad 13 050 wniosków. Oczywistym jest, że w tym wypadku o sprawnym działaniu decyduje procent zakończonych pozytywnie dla konsumenta spraw, których ilość stanowiła 2/3 ilości wszystkich przywołanych wniosków [Raport Urzędu Ochrony..., 2014].

Przez pozytywne zakończenie sprawy dla konsumenta rozumiane jest w tym wypadku zakończenie sporu w postępowaniu pozasądowym, natomiast przez negatywne zakończenie sporu rozumiane jest nie dojście do porozumienia z przyczyn nieuznania stanowiska konsumenta przez drugą stronę lub z powodu nie przystania na propozycję przedsiębiorcy przez konsumenta. Przywołane statystyki obrazuje wykres 1.

Na podstawie powyższych danych można wskazać na sprawne działanie organów Inspekcji Handlowej. Oczywistym jest jednak, że powierzenie tym organom kompetencji w zakresie rozpatrywania sporów przed instytucjami finansowymi wymagałoby kompleksowego przygotowania przedmiotowych organów w tym zakresie.



Wykres 1. Wnioski rozpatrywane przy Inspekcji Handlowej w roku 2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Raportu Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów...*, 2014 r.

Z powyższych rozważań wynika zatem, że możliwe byłoby zapewnienie pełnej ochrony konsumenta na fundamencie instytucji już istniejących, przy rozszerzeniu ich kompetencji. Jednakże w żadnej z przywołanych instytucji pozasądowe rozpatrywanie sporów nie rozstrzyga się przy obowiązkowym udziale którejkolwiek ze stron. Można zatem wnioskować, że intencją ustawodawcy, rozumianą poprzez szersze objęcie ochroną konsumenta, było wprowadzenie obligatoryjności udziału dla instytucji finansowej.

PODSUMOWANIE

Wprowadzenie nowych regulacji, mających na celu szerszą ochronę konsumenta w sporach z instytucją finansową, spowodowało powołanie do życia Rzecznika Finansowego, do którego szczególnych zadań należy wszczynanie postępowania pozasądowego. Od 1 stycznia 2016 r. konsument ma bowiem możliwość skorzystania z pozasądowego rozstrzygnięcia sporu z instytucją finansową. Uprawnienie to przysługuje dopiero po wykorzystaniu procedury reklamacyjnej – określonej w ustawie reklamacyjnej, oraz przy braku innych przeciwwskazań, takich jak m.in. rozpatrywanie wcześniejsze sporu przez sąd lub organ sądownictwa polubownego. Należy wskazać znaczącą różnicę pomiędzy znaną wcześniej możliwością przeprowadzenia postępowania mediacyjnego w oparciu o przepisy KPC a regulacjami wprowadzonymi ustawą reklamacyjną. Mianowicie, w pierwszym przypadku przystąpienie do postępowania pozasądowego ma charakter fakultatywny, natomiast w art. 37 ustawy reklamacyjnej ustawodawca wskazał obowiązek przystąpienia instytucji finansowej do postępowania. Takie rozwiązanie miało na celu rozszerzenie ochrony konsumenta. Należy jednak wskazać, że brak dobrowolności postępowania może skutkować negatywnym nastawieniem instytucji finansowej do samego postępowania i brakiem dążenia do rozstrzygnięcia pozasądowego.

Tym samym można stwierdzić, że pomimo założeń ustawodawcy dotyczących zwiększenia ochrony konsumenta, zachodzi ryzyko braku możliwości osiągnięcia zgodnego stanowiska stron przy poszanowaniu ich interesów. Obawę wzbudza także brak informacji w ustawie reklamacyjnej o terenowych organach Rzecznika Finansowego. Może to skutkować ograniczeniem możliwości dostępu do tej instytucji dla konsumenta. Jednocześnie, wprowadzenie opłaty przy pozasądowym rozstrzygnięciu sporów nie powinno ograniczać dostępu do samej instytucji, mając szczególnie na uwadze możliwość zastosowania zwolnienia z tej opłaty w szczególnych przypadkach.

BIBLIOGRAFIA

- Informacja w sprawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym*, [w:] <http://www.prezy-dent.pl/prawo/ustawy/podpisane/art,1,sierpien-2015-r.html>.
- Kowalewski E., Ziemiak M. P., 2015, *Ustawa reklamacyjna a obrót ubezpieczeniowy* (część I), Kwartalnik naukowy „Wiadomości Ubezpieczeniowe”, nr 3.
- Morek R., 2011, *Mediacja w sprawach cywilnych*, Ministerstwo Sprawiedliwości: Mediacje w polskim systemie prawnym, Warszawa.
- Opinia Związku Pracodawców Business Centre Club dotycząca projektu Ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym*, Warszawa, 5 sierpnia 2015.
- Polubowne rozwiązywanie sporów*, [w:] https://www.web.gov.pl/rozwiazywanie_spo-row/300_925.html.
- Pismo z dnia 8 października 2015 r. Komisji Nadzoru Finansowego – Stanowisko UKNF dotyczące rozpatrywania reklamacji przez podmioty nadzorowane w związku z wejściem w życie ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym* (DOK/WPR/075/11/1/2015/PM).
- Raport Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Polubowne Rozstrzygnięcie Sporów Konsumentów w Polsce*, Warszawa, kwiecień 2014 r., [w:] <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=15037>.
- Regulamin Bankowego Arbitrażu Konsumentów*, Załącznik do Uchwały Nr 12/2014 XXVI Walnego Zgromadzenia ZBP z dnia 15 kwietnia 2014 r.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie pozasądowego postępowania przed Rzecznikiem Finansowym*, DzU 2016, poz. 92.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny*, DzU 2015, poz. 4 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego*, DzU 2015, poz. 2 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej*, DzU 2014, poz. 148 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym*, DzU 2016 r., poz. 174.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym*, DzU 2015, poz. 1348 ze zm.

OUT-OF COURT SETTLEMENT OF DISPUTES WITH AN ENTITY OPERATING ON THE FINANCIAL MARKET AS AN ELEMENT OF CONSUMER PROTECTION

The main issue analysed in this article is the topic of consumer protection and instruments that he may use, provided by the legislator. The author analysed, in particular, the issue of out-of-court settlement of a dispute with a financial institution, which was introduced on 1 January 2016. The author's objective was to conduct a comparative analysis in the area of consumer protection – within the legal framework valid as of before the introduction of the Financial Ombudsman and after said institution was introduced. The author, focusing on out-of-court settlement of a dispute pointed out to advantages and drawbacks of such procedure – basing on the rules and regulations indicated in the so-called Complaint Act. Basing on the analysis carried out, the author presented certain conclusions concerning the assessment of the reasonability of introducing the institution of Financial Ombudsman and out-of-court settlement of disputes.

Key words: Financial Ombudsman, out-of-court settlement of disputes, consumer protection, complaint.