

# K

## A

### R

# Alternatywne metody rozwiązywania sporów konsumenckich w prawie unijnym – nowe rozwiązania prawne (dyrektywa 2013/11/UE w sprawie ADR oraz rozporządzenie nr 524/2013 w sprawie ODR)

#### Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Pierwsze inicjatywy unijne w zakresie alternatywnych metod rozwiązywania sporów konsumenckich
- III. Nowy pakiet legislacyjny – dyrektywa 2013/11/UE w sprawie ADR i rozporządzenie nr 524/2013 w sprawie ODR
- IV. Kontrowersje wokół przepisów dyrektywy 2013/11/UE w sprawie ADR i rozporządzenia nr 524/2013 w sprawie ODR
- V. Wnioski

#### Streszczenie

Zapewnienie prostych, szybkich, tanich i skutecznych sposobów rozstrzygnięcia sporów, które zwiększą zaufanie konsumentów do rynku, stało się w ostatnich latach jednym z najważniejszych zadań instytucji europejskich. Z uwagi na fakt, że alternatywne metody rozwiązywania sporów (ang. *alternative dispute resolution*, dalej: ADR) spełniają wszystkie powyższe kryteria, Komisja Europejska podjęła szereg inicjatyw zmierzających do wykorzystania tych metod do rozstrzygnięcia sporów konsumenckich. W 2011 r. Komisja opracowała dwa wnioski, które zaowocowały wydaniem dyrektywy 2013/11/UE w sprawie ADR oraz rozporządzenia nr 524/2013 w sprawie ODR w sporach konsumenckich. Analiza poszczególnych postanowień tych aktów pozwala dostrzec zagrożenia wiążące się z wprowadzeniem tych przepisów do krajowych porządków prawnych. W niniejszym artykule wskazane zostaną kwestie problematyczne wiążące się z wprowadzeniem w życie i stosowaniem tych uregulowań, w szczególności możliwe utrudnienie konsumentom dostępu do sądownictwa powszechnego, zwiększone ryzyko nadużyć przedsiębiorców, jakość wydawanych rozstrzygnięć, zagrożenia bezstronności i niezależności podmiotów ADR, a także konieczność poniesienia nakładów finansowych w celu stworzenia spójnego systemu ADR w całej Unii.

\* Autorka jest doktorantką w Katedrze Prawa Europejskiego w Instytucie Prawa Międzynarodowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Przygotowuje rozprawę doktorską na temat alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów konsumenckich pod opieką naukową prof. UW dr hab. Roberta Grzeszczaka; e-mail: jagna.mucha@uw.edu.pl.

**Słowa kluczowe:** alternatywne metody rozwiązywania sporów; ochrona konsumenta; dochodzenie roszczeń konsumenckich; egzekwowanie praw konsumentów; ODR; dyrektywa 2013/11/UE w sprawie ADR w sporach konsumenckich; rozporządzenie nr 524/2013 w sprawie ODR w sporach konsumenckich; podmioty ADR; dostęp do wymiaru sprawiedliwości

## I. Wprowadzenie

Od kilkunastu lat zauważyć można wzmożone zainteresowanie instytucji europejskich pozasądowymi metodami rozwiązywania sporów konsumenckich, zwanymi skrótowo metodami ADR. Akronim ten wywodzi się od wyrażenia *alternative dispute resolution*, co w języku angielskim oznacza dosłownie „alternatywne metody rozwiązywania sporów”. W kontekście takiego tłumaczenia automatycznie nasuwa się pytanie: „Metody alternatywne wobec czego?”. Zgodnie z najszerszą definicją tego pojęcia metody ADR stanowią alternatywę dla całego wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądownictwo powszechne (państwowe)<sup>1</sup>, a do najczęściej wykorzystywanych metod w UE zalicza się przede wszystkim arbitraż, mediację oraz koncyliację<sup>2</sup>. Na potrzeby niniejszej publikacji, posługując się pojęciem ADR, będę miała na myśli właśnie taką szeroką definicję ADR, obejmującą wszystkie pozasądowe metody rozwiązywania sporów.

Zainteresowanie UE przejawia się w podejmowaniu wielu inicjatyw, także legislacyjnych, na rzecz promowania i wykorzystywania metod ADR. O uwadze poświęconej przez instytucje w tym zakresie świadczą m.in.: stworzone dwie sieci zajmujące się konsumenckimi sporami transgranicznymi ECC-NET i FIN-NET<sup>3</sup>, wydane przez Komisję Europejską zalecenia w sprawie ADR w sporach konsumenckich<sup>4</sup> oraz szereg innych aktów wypracowanych w formie zielonych ksiąg, planów działań i komunikatów<sup>5</sup>.

Kluczową unijną inicjatywą w zakresie pozasądowego rozstrzygnięcia sporów konsumenckich było przyjęcie 21.05.2013 r. nowego pakietu legislacyjnego, w skład którego weszły dyrektywa 2013/11/UE w sprawie alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów konsumenckich<sup>6</sup> (dalej: dyrektywa 2013/11/UE) oraz rozporządzenie nr 524/2013 w sprawie internetowego systemu rozstrzygnięcia sporów konsumenckich<sup>7</sup>, (dalej: rozporządzenie nr 524/2013)<sup>8</sup>. Akty te są powiązane i wzajemnie się uzupełniają. Ich celem jest poprawa funkcjonowania detalicznego rynku wewnętrznego, a w szczególności ułatwienie procesu dochodzenia roszczeń przez konsumentów m.in. za

<sup>1</sup> A.J. Stitt, *Alternative dispute resolution for organisations: how to design a system for effective conflict resolution*, Toronto, Wiley, 1998, s. 14; N. Blackaby, C. Partasides, A. Redfern, M. Hunter, *Redfern Hunter on international arbitration*, Oxford Univ. Press, Oxford 2009, s. 34.

<sup>2</sup> Na temat poszczególnych alternatywnych metod rozwiązywania sporów, w tym m.in. arbitrażu i mediacji: J. Mucha, *Rozwój alternatywnych metod rozwiązywania sporów w Unii Europejskiej*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2014, nr 6, s. 33–43.

<sup>3</sup> Informacje na temat sieci ECC-NET oraz FIN-NET dostępne są pod adresem: [http://ec.europa.eu/consumers/ecc/about\\_ecc\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/consumers/ecc/about_ecc_pl.htm) oraz [http://ec.europa.eu/internal\\_market/fin-net/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/index_en.htm).

<sup>4</sup> Zalecenie KE 98/257/WE z 30.03.1998 r. w sprawie zasad, jakie stosuje się do organów odpowiedzialnych za pozasądowe rozstrzygnięcie sporów konsumenckich, (Dz. Urz. UE 1998 L 115/31) oraz zalecenie KE 2001/310/WE z 4.04.2001 r. w sprawie zasad mających zastosowanie do organów pozasądowych uczestniczących w polubownym rozstrzygnięciu sporów konsumenckich, (Dz. Urz. UE 2001 L 109/56).

<sup>5</sup> Zielona Księga KE z 16.11.1993 r. w sprawie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości i rozwiązywania sporów konsumenckich na jednolitym rynku, COM(93) 576; Plan działań KE z 14.02.1996 r. w sprawie ułatwiania dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości i rozstrzygnięcia sporów konsumenckich na rynku wewnętrznym, COM (96) 13; Komunikat KE z 30.03.1998 r. w sprawie procedury alternatywnego rozwiązywania sporów, COM(98) 198; Zielona Księga KE z 19.04.2002 r. w sprawie alternatywnego rozwiązywania sporów w zakresie prawa cywilnego i handlowego, COM (2002) 196.

<sup>6</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z 21.05.2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich), (Dz. Urz. UE 2013 L 165/63).

<sup>7</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 524/2013 z 21.05.2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygnięcia sporów konsumenckich (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich), (Dz. Urz. UE 2013 L 165/1).

<sup>8</sup> Zamiennie również „rozporządzenie 524/2013 w sprawie ODR”. Akronim „ODR” pochodzi od ang. *online dispute resolution* i oznacza rozstrzygnięcie sporów za pośrednictwem internetu.

pośrednictwem Internetu<sup>9</sup>. Dzięki nowo zaproponowanemu systemowi pozasądowych procedur, dochodzenie tych roszczeń ma być bardziej efektywne, a rozstrzyganie sporów konsumenckich ma stać się szybsze i tańsze.

Mimo wielu niekwestionowanych zalet rozwiązań wprowadzonych w tych aktach, niektóre przepisy, w tym zwłaszcza postanowienia dyrektywy 2013/11/UE, budzą wątpliwości w środowisku prawniczym<sup>10</sup>. Największe kontrowersje związane są z przekazaniem kompetencji do rozstrzygania sporów konsumenckich z rąk sędziów sądów państwowych w ręce podmiotów i instytucji prywatnych, posiadających jedynie „ogólną znajomość” prawa i pozbawionych doświadczenia orzeczniczego. Ponadto, wątpliwości rodzi konieczność ponoszenia kosztów stworzenia nowego, jednolitego dla całej UE systemu rozstrzygania sporów konsumenckich w przypadku istnienia już systemu sądowego dochodzenia drobnych roszczeń (a takimi najczęściej są roszczenia konsumenckie) zarówno w państwach członkowskich, jak i w całej UE<sup>11</sup>. Niejasne jest także, czy wprowadzone rozwiązania faktycznie zwiększą dostęp konsumentów do wymiaru sprawiedliwości (ang. *access to justice*), czy wręcz odwrotnie, przez skierowanie ich do podmiotów ADR, utrudnią i ograniczą ten dostęp<sup>12</sup>.

W niniejszej pracy przedstawione zostaną najważniejsze propozycje ustawodawcy unijnego w zakresie pozasądowych metod rozstrzygania sporów konsumenckich, których głównym celem było ułatwienie konsumentom dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Kluczowym punktem publikacji będzie analiza postanowień dyrektywy 2013/11/UE i rozporządzenia nr 524/2013 oraz dyskusja na temat kontrowersji związanych z wprowadzeniem tych przepisów do krajowych porządków prawnych. Przedmiotem niniejszej publikacji nie jest natomiast orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczące alternatywnych metod rozwiązywania sporów konsumenckich<sup>13</sup>.

## II. Pierwsze inicjatywy unijne w zakresie alternatywnych metod rozwiązywania sporów konsumenckich

Początkowo instytucje UE nie miały bezpośredniego umocowania do wprowadzania prawnie wiążących przepisów w zakresie ADR. Dlatego wydawane przez nie w tej dziedzinie dokumenty kwalifikowane były w postaci aktów prawa miękkiego (ang. *soft law*) i stanowiły jedynie minimalne kryteria w zakresie stosowania metod ADR. Sytuacja zmieniła się w 2009 r., po wprowadzeniu Traktatu z Lizbony, kiedy to Unii przyznano szersze kompetencje w zakresie współpracy sądowej w sprawach cywilnych. Zgodnie z art. 81 (2) TFUE<sup>14</sup> Parlament Europejski i Rada przyjmują środki mające na celu m.in. zapewnienie skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz rozwoju alternatywnych metod rozwiązywania sporów. Na mocy tego artykułu UE może przyjmować środki w celu zbliżenia przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich w zakresie metod ADR.

<sup>9</sup> Kontekst wniosku KE 2011/0373 (COD) z 29.11.2011 r. w sprawie wprowadzenia dyrektywy w sprawie ADR w sporach konsumenckich, KOM (2011) 793, s. 2.

<sup>10</sup> Kontrowersyjne kwestie związane z wprowadzeniem omawianego pakietu legislacyjnego zostały poruszone na konferencji *Die Umsetzung der ADR-Richtlinie und der ODR-Verordnung der EU in Deutschland*, zorganizowanej 25.11.2013 r. na Uniwersytecie Ludwika Maximiliana w Monachium.

<sup>11</sup> Rozporządzenie (WE) nr 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.07.2007 r. ustanawiające europejskie postępowanie w sprawach drobnych roszczeń, (Dz. Urz. UE 2007 L 199/1).

<sup>12</sup> G. Wagner, *Private law enforcement through ADR: Wonder drug or snake oil?*, „Common Market Law Review” 2014, nr 1, s. 183.

<sup>13</sup> Na temat orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE w zakresie wykorzystywania arbitrażu, będącym jedną z metod ADR, do rozwiązywania sporów konsumenckich: J. Pękala, *Arbitration of consumer disputes in the case law of European Court of Justice*, [w:] A. Garnuszek, L. Mazur, A. Orzeł (red.), *Quo vadis Arbitrażu? Quo vadis Arbitration?*, Warszawa, 2013, s. 350–368.

<sup>14</sup> Skonsolidowana wersja Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2008 C 115/47).

Istotną rolę w zakresie pozasądowych metod rozwiązywania sporów<sup>15</sup> odegrało opracowanie przez KE Zielonej Księgi z 1993 r., dotyczącej dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości i rozwiązywania sporów konsumenckich<sup>16</sup>. W dokumencie tym Komisja Europejska poruszyła kwestię konieczności zwiększenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości, podkreślając, iż w związku z rosnącą popularnością dokonywania przez konsumentów transakcji w innych państwach członkowskich, spory konsumenckie coraz częściej mają charakter międzynarodowy<sup>17</sup>. W celu zwiększenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości Komisja zaproponowała możliwość wykorzystania pozasądowych metod rozwiązywania sporów, wyróżniając podział na metody alternatywne oraz komplementarne do postępowania sądowego, do pierwszej grupy zaliczając arbitraż, a do drugiej mediację oraz koncyliację<sup>18</sup>. Podział ten nie został jednak powielony w kolejnych aktach.

Temat wykorzystania pozasądowych metod do rozwiązywania sporów konsumenckich został także podniesiony w planach działania Komisji Europejskiej, w szczególności w planie z 1996 r. poświęconym dostępowi konsumentów do wymiaru sprawiedliwości oraz rozwiązywaniu sporów konsumenckich na rynku wewnętrznym<sup>19</sup>. Autorzy planu podkreślili, że to właśnie dostęp konsumentów do wymiaru sprawiedliwości jest miernikiem efektywności systemu prawnego, dlatego też niezbędne jest uproszczenie procedury sądowego dochodzenia roszczeń konsumenckich oraz stworzenie mechanizmu pozasądowego dochodzenia roszczeń przeznaczonego właśnie dla konsumentów, a także umożliwienie monitorowania przebiegu rozstrzygnięcia transgranicznych sporów konsumenckich wewnątrz UE<sup>20</sup>.

Doniosłą inicjatywą było także wydanie przez Komisję Europejską w 1998 r. komunikatu<sup>21</sup>, w którym przedstawione zostały dwie propozycje mające na celu ułatwienie konsumentom dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Pierwszą z nich było stworzenie formularza skargi, który umożliwi komunikację konsumentów i przedsiębiorców oraz ułatwi dostęp do pozasądowych procedur rozwiązywania sporów. Drugą stanowiło przyjęcie rekomendacji zawierającej zasady właściwe dla pozasądowych procedur rozwiązywania sporów konsumenckich. Przedstawiono ponadto trzy podejścia umożliwiające poprawę dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości: uproszczenie i poprawę jakości postępowania sądowego, ułatwienie komunikacji między konsumentami i przedsiębiorcami oraz stworzenie wspólnego dla państw członkowskich UE mechanizmu pozasądowego rozstrzygnięcia sporów konsumenckich.

Szczególne znaczenie miała także propozycja Parlamentu Europejskiego dotycząca ujęcia pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich w rozporządzeniu Bruksela I<sup>22</sup>, przywołana w Zielonej Księdze Komisji Europejskiej z 2002 r.<sup>23</sup> Zgodnie z tą propozycją spory wynikające umów konsumenckich miały zostać rozstrzygnięte w pierwszej kolejności w ramach systemu pozasądowego, akredytowanego wcześniej przez Komisję. Pomysł ten nie spotkał się jednak

<sup>15</sup> Instytucje unijne do 2002 r. posługiwały się pojęciem „pozasądowych” metod rozwiązywania sporów (ang. *out-of-court procedures*) i dopiero od 2002 r. zaczęły używać terminu ADR.

<sup>16</sup> Zielona Księga KE z 16.11.1993 r.

<sup>17</sup> K. Gajda-Roszczyńska, *Sprawy o ochronę indywidualnych interesów konsumentów w postępowaniu cywilnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 409.

<sup>18</sup> Zielona Księga KE z 16.11.1993 r., s. 57.

<sup>19</sup> Plan działań KE z 14.02.1996 r.

<sup>20</sup> Plan działań KE z 14.02.1996 r., s. 6.

<sup>21</sup> Komunikat KE z 30.03.1998 r.

<sup>22</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z 22.12.2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. UE 2001 L 12/1).

<sup>23</sup> Zielona Księga KE z 19.04.2002 r.

z uznaniem Komisji, gdyż jego wdrożenie wymagało wprowadzenia zmian do przepisów krajowych poszczególnych państw członkowskich rodzących wątpliwości konstytucyjne. W opinii Komisji propozycja wymagała także dopracowania, ze względu na złożoność, zależności proceduralnych występujących między procedurami pozasądowymi a postępowaniem sądowym, m.in. wprowadzenia ograniczeń czasowych na wnoszenie roszczeń, uregulowania kwestii przedawnienia itp. W efekcie propozycja Parlamentu nie została uwzględniona w treści rozporządzenia Bruksela I.

W Zielonej Księdze z 2002 r. Komisja po raz pierwszy posłużyła się pojęciem „alternatywnych” metod rozwiązywania sporów, rozumianym jako pozasądowe procedury rozwiązywania sporów z wyłączeniem arbitrażu. Był to jednak jedyny akt, w którym instytucje unijne wyłączyły arbitraż z pojęcia ADR.

Konsekwencją wydania Zielonej Księgi z 2002 r. było przyjęcie przez Komisję Europejską na konferencji w Brukseli Europejskiego Kodeksu Postępowania dla Mediatorów w 2004 r.<sup>24</sup>, stanowiącego zbiór zasad, którymi powinni kierować się mediatorzy podczas postępowania mediacyjnego oraz wydanie dyrektywy 2008/52<sup>25</sup> dotyczącej niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych w 2008 r.

Ponadto, w celu ułatwienia konsumentom dochodzenia roszczeń ze sporów transgranicznych, Komisja Europejska ustanowiła dwie sieci zajmujące się ADR: Europejską Sieć Centrów Konsumenckich ECC-NET oraz sieć FIN-NET<sup>26</sup>. Celem pierwszej z nich jest pomoc konsumentom w uzyskaniu dostępu do odpowiedniego podmiotu ADR w innym państwie członkowskim. Pracownicy Europejskich Centrów Konsumenckich zlokalizowanych w całej UE udzielają porad w zakresie praw konsumentów i możliwości rozwiązania sporów ze sprzedawcami i usługodawcami z innych państw członkowskich. Centra finansowane są przez Komisję Europejską oraz władze poszczególnych państw członkowskich. Druga z sieci, FIN-NET, składa się z systemów ADR, które zajmują się sporami transgranicznymi między konsumentem a dostawcami usług finansowych. W ramach sieci konsumenci mogą uzyskać informację o pozasądowych metodach rozwiązania sporu w zakresie usług finansowych, a za pośrednictwem internetowej bazy mogą złożyć skargę do krajowej instytucji będącej członkiem sieci FIN-NET, która skieruje ją do swojego odpowiednika w innym państwie członkowskim<sup>27</sup>.

Najważniejszymi i zarazem najbardziej konkretnymi z dotychczas przywołanych inicjatyw unijnych w zakresie alternatywnych metod rozwiązywania sporów konsumenckich były dwa zalecenia Komisji Europejskiej. Pierwsze z nich, zalecenie 98/257/EWG wydane w 1998 r., dotyczyło zasad mających zastosowanie do organów odpowiedzialnych za pozasądowe rozstrzygnięcie sporów konsumenckich<sup>28</sup>. Zgodnie z jego postanowieniami wszystkie organy odpowiadające za pozasądowe rozstrzygnięcie sporów mają przestrzegać zasad: niezawisłości organu, przejrzystości postępowania, kontradyktoryjności sporu, skuteczności postępowania, legalności decyzji, wolności stron oraz prawa do reprezentacji stron. Zasady te mają ujednolicić reguły w zakresie stosowania metod ADR w poszczególnych państwach członkowskich oraz ułatwić konsumentom dostęp do tych

<sup>24</sup> E. Gmurzyńska, R. Morek, *Mediacje. Teoria i praktyka*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s.163.

<sup>25</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z 21.05.2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych, (Dz. Urz. UE 2008 L 136/3).

<sup>26</sup> Informacje na temat sieci ECC-NET oraz FIN-NET dostępne są pod adresem: [http://ec.europa.eu/consumers/ecc/about\\_ecc\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/consumers/ecc/about_ecc_pl.htm) oraz [http://ec.europa.eu/internal\\_market/fin-net/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/index_en.htm).

<sup>27</sup> C.J.S. Hodges, *Consumer ADR in Europe...*, s. 13.

<sup>28</sup> Zalecenie KE 98/257/WE.

metod. Z kolei zalecenie Komisji 2001/310/EG z 2001 r. wprowadziło zasady dotyczące organów pozasądowych uczestniczących w polubownym rozstrzygnięciu sporów konsumenckich<sup>29</sup>. Zgodnie z jego postanowieniami organy odpowiedzialne za pozasądowe rozstrzygnięcie sporów konsumenckich mają dążyć do rozstrzygnięcia sporu w drodze wzajemnego porozumienia, z poszanowaniem zasady bezstronności organu, przejrzystości, efektywności oraz uczciwości postępowania.

Początkowo istniały plany nadania przepisom zawartym w zaleceniach Komisji Europejskiej mocy wiążącej przez przeniesienie ich do odrębnej dyrektywy. Ostatecznie jednak ustawodawca europejski zdecydował się na wprowadzenie do porządku prawnego zupełnie nowej dyrektywy 2013/11/UE w sprawie ADR oraz rozporządzenia nr 524/2013 w sprawie ODR.

### III. Nowy pakiet legislacyjny – dyrektywa 2013/11/UE w sprawie ADR i rozporządzenie nr 524/2013 w sprawie ODR

W 2011 r. Komisja Europejska opracowała dwa projekty, które zaowocowały wydaniem dyrektywy 2013/11/UE w sprawie ADR oraz rozporządzenia nr 524/2013 w sprawie ODR. W uzasadnieniu wniosków KE podnosiła, że rozwiązywanie sporów za pomocą metod alternatywnych uzupełni system tradycyjnego sądowego dochodzenia roszczeń, a wprowadzone przepisy pozwolą na wyrównanie jakości procedur ADR w UE i ułatwią rozstrzygnięcie sporów wynikłych z transakcji transgranicznych<sup>30</sup>.

Zgodnie z art. 2 dyrektywy 2013/11/UE celem dyrektywy jest zapewnienie możliwości skierowania sporów B2C (ang. *business to consumer*), wynikających z umów sprzedaży towarów bądź z umów świadczenia usług, do podmiotu zajmującego się ADR. Jak wynika z art. 5 ust. 2 lit. e dyrektywy 2013/11/UE, ma ona zastosowanie zarówno do sporów krajowych (tj. gdy konsument ma miejsce zamieszkania w tym samym państwie członkowskim, w którym przedsiębiorca ma siedzibę), jak i transgranicznych (tj. kiedy siedziba przedsiębiorcy znajduje się w innym państwie członkowskim, niż to, w którym zamieszkuje konsument). Celem rozporządzenia 524/2013 w sprawie ODR jest zaś stworzenie europejskiej platformy ODR, ułatwiającej pozasądowe rozstrzygnięcie sporów konsumenckich przez Internet. Dzięki platformie konsument będzie mógł wypełnić elektroniczny formularz skargi, a po jego złożeniu zostanie poinformowany o akredytowanych przez KE podmiotach ADR, które są właściwe rozpatrzenia jego spornej sprawy.

Oba akty posługują się pojęciem „podmiotu ADR”, rozumianym jako każdy podmiot utworzony na stałe i oferujący rozstrzygnięcie sporu w ramach postępowania ADR [art. 4 ust. 1 lit. h) dyrektywy 2013/11/UE oraz art. 4 ust. 1 lit. i) rozporządzenia nr 524/2013]. Na podmioty te dyrektywa 2013/11/UE nałożyła szereg obowiązków, m.in. prowadzenia strony internetowej umożliwiającej dostęp do informacji dotyczących postępowania ADR i pozwalającej konsumentom na wniesienie skargi i przekazanie dokumentów w formie elektronicznej, przy czym przepisy nie stoją na przeszkodzie wnoszeniu skarg również w tradycyjnej formie nonelektronicznej [art. 5 ust. 2 lit. a) oraz c) dyrektywy 2013/11/UE]. Ponadto, podmioty ADR zobowiązane są do udostępniania na swych stronach internetowych informacji na temat m.in. osób fizycznych odpowiedzialnych za ADR oraz ich wiedzy specjalistycznej, przepisów proceduralnych regulujących rozstrzygnięcie sporu,

<sup>29</sup> Zalecenie KE 2001/310/WE.

<sup>30</sup> K. Tonner, C. Berlin, *Zur Umsetzung der AS-Richtlinie (Richtlinie 2013/11/EU). Nebst Entwurf eines Gesetzes ueber alternative Streitbeilegung*, Rostock 2014, s. 5, dostępny pod adresem: <http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/Schlichtung-AS-Richtlinie-Gutachten-Tonner-2014.pdf>.

możliwości wycofania się przez strony z postępowania, ewentualnych kosztów postępowania oraz wykonalności decyzji ADR, o ile jest to właściwe (art. 7 ust. 1 dyrektywy 2013/11/UE).

Dyrektywa 2013/11/UE nałożyła na przedsiębiorców obowiązek w zakresie informowania konsumentów o podmiocie ADR, właściwym do rozstrzygnięcia sporu związanego z zawartą z nim umową (art. 13 dyrektywy 2013/11/UE). Konsument może skorzystać z postępowania ADR po wcześniejszym skontaktowaniu się z przedsiębiorcą, w celu omówienia składanej przez niego skargi oraz możliwości rozwiązania sporu bezpośrednio z przedsiębiorcą [art. 5 ust. 4 lit. a) dyrektywy 2013/11/UE]. Jeżeli konsument pominie ten krok, podmiot ADR będzie miał prawo odmówić mu rozpatrzenia skargi. Podobnie prawo odmowy będzie przysługiwać podmiotom ADR także wtedy, gdy spór jest lub był już rozpatrywany przez inny podmiot ADR lub wartość przedmiotu sporu jest wyższa lub niższa od ustalonego z góry progu finansowego [art. 5 ust. 4 lit. c) oraz d) dyrektywy 2013/11/UE]. W takich przypadkach podmiot ADR zobowiązany jest przedstawienia przyczyn niemożności rozpatrzenia sporu.

Zgodnie z postanowieniami dyrektywy 2013/11/UE i rozporządzenia nr 524/2013 konsumenci mogą dobrowolnie składać skargi na działania przedsiębiorców do podmiotów ADR, a postępowania ADR nie powinny zmierzać do zastąpienia postępowań sądowych i nie powinny pozbawiać konsumentów ani przedsiębiorców ich praw dochodzenia roszczeń przed sądami (pkt 45 preambuły dyrektywy 2013/11/UE oraz pkt 26 preambuły rozporządzenia nr 524/2013). Dyrektywa 2013/11/UE stanowi, że państwa członkowskie zapewniają, aby „porozumienie o złożeniu skarg do podmiotu ADR nie było wiążące dla konsumenta, jeżeli zostało zawarte przed powstaniem sporu i skutkuje pozbawieniem konsumenta prawa do wniesienia do sądu sprawy o rozstrzygnięcie sporu” (art. 10 dyrektywy 2013/11/UE). Przepis ten odnosi się zatem do postępowań arbitrażowych, których celem jest rozstrzygnięcie sporu poprzez narzucenie stronom konkretnego rozwiązania. Można zatem wnioskować, że nie ma on zastosowania do postępowań mediacyjnych czy koncyliacyjnych, które nie pozbawiają konsumenta prawa do wniesienia sprawy do rozstrzygnięcia przez sąd. Wydaje się zatem, że w przypadku, gdy spór może zostać rozstrzygnięty w ramach mediacji czy koncyliacji, zaleca się, aby konsument najpierw złożył skargę do odpowiedniego podmiotu ADR, a dopiero w przypadku niepowodzenia rozwiązania sporu w ramach ADR wszczął postępowanie sądowe. Wątpliwości może zatem budzić wymieniona w art. 1 dyrektywy 2013/11/UE „możliwość dobrowolnego składania skarg na działania przedsiębiorców do podmiotów ADR”, omówiona w punkcie 4 poniżej.

Jednym z podstawowych założeń dyrektywy 2013/11/UE i rozporządzenia 524/2013 jest skuteczność dochodzenia roszczeń. Zgodnie z przepisami dyrektywy 2013/11/UE, aby postępowanie uznać za skuteczne, należycie funkcjonujący podmiot ADR powinien zakończyć postępowanie sporne, w terminie 90 dni kalendarzowych od otrzymania przez ten podmiot pełnej skargi zawierającej niezbędną dokumentację, do dnia, w którym udostępniono wynik postępowania ADR [art. 8 lit. e) dyrektywy 2013/11/UE]. Zgodnie z postanowieniami dyrektywy 2013/11/UE jedynie w wyjątkowych przypadkach o bardzo złożonym charakterze okres ten może zostać przedłużony. Analogiczne uregulowanie w rozporządzeniu nr 524/2013 stanowi, że porozumienie musi zostać zawarte między stronami w ciągu 30 dni kalendarzowych od przedłożenia formularza skargi (art. 9 ust. 8 rozporządzenia nr 524/2013). Uregulowania te świadczą o dużej wadze przykładowej przez ustawodawcę unijnego do szybkości rozwiązania sporu i, jak się wydaje, pominięciu

kwestii dokonania wnikliwej analizy stanu prawnego, co w efekcie może przełożyć się na jakość rozstrzygnięć wydawanych przez podmioty ADR.

Wątpliwości co do merytorycznego poziomu rozstrzygnięć nie usuwają przepisy omawianych aktów, dotyczące kompetencji podmiotów ADR [art. 6 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2013/11/UE oraz art. 4 ust. 1 lit. i) oraz pkt 16 preambuły rozporządzenia nr 524/2013]. Ustawodawca unijny ogólnie stwierdza w nich, że osoby fizyczne odpowiedzialne za ADR muszą posiadać „niezbędną wiedzę fachową”, rozumianą jako „konieczną wiedzę i umiejętności w dziedzinie alternatywnego lub sądowego rozstrzygania sporów konsumenckich”, jak również posiadać „ogólną znajomość prawa”. Przepisy wyraźnie dopuszczają więc do roli podmiotów ADR rozstrzygających spory konsumenckie także osoby bez wyższego wykształcenia prawniczego. Powierzenie rozstrzygania sporów konsumenckim osobom o ogólnej znajomości prawa może budzić obawy, zwłaszcza ze względu na złożoność europejskiego systemu ochrony praw konsumenta i fundamentalną rolę tych praw w europejskim porządku prawnym.

Ponadto ustawodawca europejski wprowadził w dyrektywie 2013/11/UE przepisy dotyczące monitorowania podmiotów ADR w zakresie ich prawidłowego i skutecznego funkcjonowania. Na mocy tych przepisów każde państwo członkowskie wyznacza właściwy organ, który m.in. kwalifikuje podmioty ADR spełniające wymogi dyrektywy 2013/11/UE i tworzy wykaz takich podmiotów, który następnie publikuje i aktualizuje na swoich stronach internetowych, oraz zachęca stosowne organizacje konsumenckie do jego publikacji (art. 18–20 dyrektywy 2013/11/UE). Ani dyrektywa 2013/11/UE, ani rozporządzenie nr 524/2013 nie zawierają jednak żadnych przepisów wprowadzających mechanizmy kontroli spełniania przez podmioty ADR wymogów niezależności, bezstronności czy przejrzystości prowadzonych przez nich postępowań. Sytuacja ta nie dziwi z uwagi na brak uregulowania w tych aktach wymogów co do przebiegu postępowania ADR, lakoniczne odniesienia do kwestii kompetencji podmiotów ADR oraz istnienie zasady poufności postępowań alternatywnych. Co więcej, z uwagi na mnogość podmiotów ADR istniejących w UE wydaje się, że egzekwowanie przez państwa członkowskie spełniania przez te podmioty podstawowych wymogów przewidzianych dla procedur ADR będzie w praktyce bardzo ograniczone<sup>31</sup>.

Zgodnie z postanowieniami dyrektywy 2013/11/UE osoby odpowiedzialne za rozstrzygnięcie sporów konsumenckich muszą być niezależne i bezstronne. Jednocześnie przepisy dyrektywy 2013/11/UE dopuszczają możliwość finansowania podmiotów ADR przez podmioty prywatne. W świetle tych przepisów państwa członkowskie powinny same zdecydować o odpowiedniej formie finansowania podmiotów ADR na swoim terytorium, przy czym dozwolone jest ich finansowanie zarówno ze środków publicznych, jak i prywatnych (pkt 46 preambuły dyrektywy 2013/11/UE). Omawiany akt nie wyłącza możliwości finansowania podmiotów przez przedsiębiorstwa, organizacje zawodowe lub stowarzyszenia, lecz zachęca wręcz do korzystania z prywatnych form finansowania<sup>32</sup>. Zgodnie z dyrektywą 2013/11/UE, postępowania ADR powinny jednak być dla konsumentów nieodpłatne lub dostępne za opłatą o nieznaczej wysokości [art. 8 lit. c) dyrektywy

<sup>31</sup> Badania na temat wykorzystania alternatywnych metod rozstrzygania sporów w Unii Europejskiej oraz liczebności podmiotów ADR przeprowadzone zostały przez Civic Consulting of the Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC), *Study on the use of Alternative Dispute Resolution in the European Union*, 2009, dokument dostępny pod adresem: [http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/evaluation/pages/eims\\_en.htm](http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/evaluation/pages/eims_en.htm); oraz przez Directorate-General for Internal Policies, *Cross-border alternative dispute resolution in the European Union*, 2011, dokument dostępny pod adresem [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/imco/dv/adr\\_study/\\_adr\\_study\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/imco/dv/adr_study/_adr_study_en.pdf); na ten temat także: R. Morek, *ADR and ODR for EU consumers: Proposals for new Directive and Regulation*, dokument dostępny pod adresem: <http://kluwermediationblog.com/2011/12/09/adr-and-odr-for-eu-consumers-proposals-for-new-directive-and-regulation/>.

<sup>32</sup> G. Wagner, *Private law enforcement...*, s. 183.



2013/11/UE]. W związku z powyższym nietrudno się domyślić, że finansowanie podmiotów ADR jedynie przez jedną stronę sporu może mieć wpływ na wynik rozstrzygnięcia wydawanego przez te podmioty, co w oczywisty sposób naruszy zasadę bezstronności i niezależności.

#### **IV. Kontrowersje wokół przepisów dyrektywy 2013/11/UE w sprawie ADR i rozporządzenia nr 524/2013 w sprawie ODR**

Analiza regulacji dyrektywy 2013/11/UE i rozporządzenia nr 524/2013 pozwala dostrzec zagrożenia wiążące się z wprowadzeniem tych przepisów do krajowych porządków prawnych, w szczególności możliwe utrudnienie konsumentom dostępu do sądownictwa powszechnego, spadek efektywności dochodzonych roszczeń, ryzyko nadużyć przez przedsiębiorców, niska jakość wydawanych rozstrzygnięć oraz zagrożenia bezstronności i niezależności podmiotów ADR, a także konieczność poniesienia nakładów finansowych w celu stworzenia nowego systemu ADR.

Po pierwsze, wprowadzony pakiet legislacyjny przekazuje kompetencje do rozstrzygania sporów między konsumentami a przedsiębiorcami z rąk sądów państwowych do rąk podmiotów prywatnych. Mimo że przepisy stanowią, iż postępowania ADR nie powinny pozbawiać konsumentów dochodzenia swoich praw przed sądami, można się spodziewać, że w praktyce tak właśnie się stanie<sup>33</sup>. Zgodnie z przepisami dyrektywy 2013/11/UE porozumienia o złożeniu skargi do podmiotu ADR trudniącego się mediacją (lub inną formą ADR, która nie skutkuje pozbawieniem konsumenta prawa do wniesienia do sądu sprawy o rozstrzygnięcie sporu) zawarte między przedsiębiorcami i konsumentami jeszcze przed powstaniem sporu będą wiążące także dla tych ostatnich, co oznacza, że konsumenci będą zobligowani do wzięcia udziału w takim postępowaniu. I choć konsumenci nieusatysfakcjonowani wynikiem mediacji będą mogli nadal wnieść sprawę do sądu, to wydaje się mało prawdopodobne, że zdecydują się na ten krok. Po usłyszeniu niekorzystnej dla nich opinii „profesjonalnego” mediatora istnieje obawa, że konsumenci staną się niechętni dochodzeniu swych roszczeń w postępowaniu sądowym. Z tego względu przepisy dyrektywy 2013/11/UE i rozporządzenia nr 524/2013 mogą przynieść skutek odwrotny do zamierzonego i nie ułatwić, lecz utrudnić konsumentom dostęp do wymiaru sprawiedliwości, zagwarantowany im w art. 47 Karty praw podstawowych<sup>34</sup>.

Po drugie, przepisy dyrektywy 2013/11/UE w sprawie ADR i rozporządzenia nr 524/2013 w sprawie ODR mogą stworzyć przedsiębiorcom pole do nadużyć. Nietrudno wyobrazić sobie sytuację, w której podczas postępowania ADR przedsiębiorcy będą systematycznie odrzucać propozycje rozwiązania sporu jedynie w celu opóźnienia egzekwowania praw przez konsumentów<sup>35</sup>. W konsekwencji realna możliwość dochodzenia roszczeń przez konsumentów zostanie znacznie odsunięta w czasie, przez co postępowanie stanie się nieefektywne, wbrew założeniom dyrektywy 2013/11/UE i rozporządzenia nr 524/2013. Ponadto, wątpliwości budzi wspomniana wcześniej kwestia korzystania przez podmioty ADR głównie z prywatnych form finansowania. Istnieją uzasadnione obawy, że fakt utrzymywania podmiotów ADR przez prywatnych przedsiębiorców nie pozostanie bez wpływu na rozstrzygnięcia wydawane przez te podmioty w sporach B2C, zwłaszcza przy zachowaniu zasady nieodpłatnego uczestnictwa konsumentów w postępowaniach ADR.

<sup>33</sup> H. Eidenmüller, M. Engel, *Against false settlement: designing efficient consumer rights enforcement system in Europe*, 2014, s. 31, dostępny pod adresem: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2290654](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2290654).

<sup>34</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, (Dz. Urz. UE 2010 C 83/02).

<sup>35</sup> K. Tonner, C. Berlin, *Zur Umsetzung der AS-Richtlinie...*, s. 9.

Po trzecie, w związku z wymogiem posiadania przez podmioty ADR jedynie „ogólnej znajomości prawa” powstaje wątpliwość co do jakości merytorycznej rozstrzygnięć wydawanych przez te podmioty<sup>36</sup>. Europejski system ochrony praw konsumenta jest bowiem na tyle rozbudowany i skomplikowany, że pozostawienie kwestii tak fundamentalnej jak egzekwowanie prawa w rękach podmiotów bez odpowiedniego wykształcenia prawniczego i niezwiązanych sztywno określonymi procedurami, może budzić zastrzeżenia. Co więcej, przepisy wyznaczające sztywne ramy czasowe, w jakich mają zostać wydawane rozstrzygnięcia (90 dni postępowania ADR i 30 dni dla postępowania ODR), będą utrudniać dokonanie dokładnej analizy prawnej. Można obawiać się, że podmioty ADR, pozbawione doświadczenia i nieposiadające wiedzy prawniczej odpowiadającej wiedzy sędziów, będą przedkładać efektywność rozstrzygnięcia sporu (m.in. szybkość postępowania, czy jego niskie koszty), nad jego merytoryczną jakość.

Po czwarte, stworzenie systemu pozasądowego rozwiązywania sporów, jednolitego w całej Unii Europejskiej oraz zapewnienie systemu nadzoru nad usługami świadczonymi przez podmioty ADR, będzie wiązać się z koniecznością poniesienia przez państwa członkowskie znaczących nakładów finansowych. Stworzenie platformy ODR oraz zarządzanie sprawami wpływającymi do systemu internetowego pochłonie ogrom środków finansowych, które mogłyby zostać wykorzystane na modernizację istniejącego już systemu sądownictwa. Potrzeba budowania takiego systemu i konieczność ponoszenia związanych z tym dodatkowych kosztów wydaje się nieuzasadniona w świetle istniejących już w krajowych porządków prawnych regulacji dotyczących dochodzenia drobnych roszczeń przed sądami powszechnymi<sup>37</sup>, a także możliwości transgranicznego dochodzenia tych roszczeń w ramach europejskiego postępowania w sprawie drobnych roszczeń<sup>38</sup>.

## V. Wnioski

Mnogość inicjatyw unijnych podjętych jeszcze przed wprowadzeniem dyrektywy 2013/11/UE w sprawie ADR oraz rozporządzenia nr 524/2013 w sprawie ODR świadczy o dużym zainteresowaniu instytucji tematem alternatywnych metod rozwiązywania sporów konsumenckich. Początkowe inicjatywy te były mało konkretne, a postulaty w nich głoszone miały niewielkie przełożenie na praktyczne dochodzenie roszczeń przez konsumentów. Ustawodawca europejski, widząc, że mimo przedsięwziętych środków, metody alternatywne nie zostały prawidłowo zorganizowane i nie działają zadowalająco we wszystkich obszarach geograficznych Unii, zdecydował się na wprowadzenie zupełnie nowych regulacji, które mają wyrównać różnice w dostępności do metod ADR i poprawić ich jakość w całej UE.

W porównaniu do wcześniejszych propozycji legislacyjnych postanowienia dyrektywy 2013/11/UE w sprawie ADR oraz rozporządzenia nr 524/2013 w sprawie ODR są bardziej szczegółowe i wprowadzają więcej konkretnych rozwiązań. Ustawodawca unijny pozostawił jednak także wiele kwestii ogólnych, które wymagają doprecyzowania w krajowych ustawodawstwach. Dla prawidłowego funkcjonowania systemu ADR niezbędne będzie przede wszystkim wprowadzenie uregulowań w zakresie nadzoru nad działalnością podmiotów ADR i kontroli jakości prowadzonych

<sup>36</sup> C. Meller-Hannich, A. Höland, E. Krausbeck, „ADR” und „ODR”: Kreationen der europäischen Rechtspolitik. Eine kritische Würdigung, *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht* 2014, vol. 1, s. 36.

<sup>37</sup> W Polsce są to sprawy, których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 10 tys. złotych (a tak jest w przypadku większości sporów konsumenckich); rozstrzygane są w postępowaniu uproszczonym, por. art. 505<sup>1</sup>–505<sup>14</sup> ustawy z 17.11.1964 r. k.p.c. (Dz. U. Nr 2014, poz. 101, tekst jedn.).

<sup>38</sup> Rozporządzenie (WE) nr 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.07.2007 r. ustanawiające europejskie postępowanie w sprawach drobnych roszczeń (Dz. Urz. UE 2007 L 199/1).

przez nich postępowań. Z tego względu efektywność przepisów dyrektywy 2013/11/UE w sprawie ADR i ich praktyczne wykorzystanie będą zależeć przede wszystkim od sposobu implementacji tych postanowień przez ustawodawców krajowych.

Mimo kontrowersji, rozwiązań wprowadzonych przepisami dyrektywy 2013/11/UE i rozporządzenia nr 524/2013 nie sposób oceniać jednoznacznie. Koncepcja stworzenia nowego pozasądowego systemu rozwiązywania sporów może sprawdzić się zwłaszcza w tych państwach członkowskich, w których wymiar sprawiedliwości nie działa efektywnie, a prawa konsumentów nie są skutecznie egzekwowane. Metody ADR będą wtedy faktycznie stanowić ważną alternatywę dla przeciągających się postępowań sądowych i wydawanych w efekcie orzeczeń o wątpliwej jakości. W przypadku państw, w których wymiar sprawiedliwości działa sprawnie, tworzenie równoległego pozasądowego systemu rozwiązywania sporów może wydawać się zbyteczne. W państwach tych kierowanie sporów konsumenckich do rozstrzygnięcia przez podmioty ADR może okazać się mniej efektywne niż dochodzenie roszczeń w tradycyjnym postępowaniu sądowym.