Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

RAPORT

POLUBOWNE ROZSTRZYGANIE SPORÓW KONSUMENCKICH W POLSCE



Warszawa, kwiecień 2014 r.

Opracowanie:
Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Departament Inspekcji Handlowej
oraz Departament Polityki Konsumenckiej
Europejskie Centrum Konsumenckie ECK Polska

Spis treści:

Wstęp **5**
1. Pozasądowe rozstrzyganie sporów konsumenckich w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej **7**
1.1. Pozasądowe rozstrzyganie sporów konsumenckich (ADR) 7
1.2. Rozwój prawodawstwa Unii Europejskiej w zakresie pozasądowego rozstrzygania sporów konsumenckich 8
1.3. Baza ADR i Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich 10
1.4. Dalszy rozwój europejskiej legislacji i systemu ADR 11
1.5. Regulacje krajowe w zakresie pozasądowego rozstrzygania sporów konsumenckich 14
1.5.1. Podstawy prawne działalności sądownictwa polubownego 14
1.5.2. Podstawy prawne mediacji 16
1.6. Krajowe instytucje ułatwiające rozwiązywanie sporów konsumenckich 19
1.6.1. Rzecznicy konsumentów i organizacje pozarządowe 20
1.6.2. Europejskie Centrum Konsumenckie w Polsce (ECK Polska) 22
1.6.3. Instytucje sektorowe 25
1.7. Pozasądowe rozstrzyganie sporów w wybranych państwach Unii Europejskiej 31
1.7.1. Mediacja i koncyliacja 33
1.7.2. Rzecznicy – systemy ombudsmańskie 35
1.7.3. Komisje ds. sporów konsumenckich 37
1.7.4. Arbitraż 39
1.7.5. Rozwiązywanie sporów online 40
2. Pozasądowe rozstrzyganie spraw konsumenckich w Polsce na przykładzie stałych polubownych sądów konsumenckich i mediacji prowadzonych przez Inspekcję Handlową **41**
2.1. Stałe polubowne sądy konsumenckie 41
2.2. Mediacje prowadzone przez Inspekcję Handlową 48
3. Wyniki działalności organów Inspekcji Handlowej w zakresie prowadzenia stałych polubownych sądów konsumenckich i mediacji **53**
3.1. Wyniki działalności stałych polubownych sądów konsumenckich 53
3.2 Wyniki działalności organów Inspekcji Handlowej w zakresie prowadzenia mediacji 56
3.3. Współpraca organów Inspekcji Handlowej z ECK Polska w zakresie prowadzenia mediacji 59
3.4. Działalność stałych polubownych sądów konsumenckich w wojewódzkich inspektoratach Inspekcji Handlowej oraz prowadzenie mediacji – przykładowe sprawy 60
3.4.1. Przykłady spraw rozpatrywanych przez stałe polubowne sądy konsumenckie 61
3.4.2. Przykłady spraw rozpatrywanych w ramach mediacji 65
4. Wnioski z działalności stałych polubownych sądów konsumenckich i mediacji prowadzonych przez Inspekcję Handlową **69**

4.1. Wnioski z działalności stałych polubownych sądów konsumenckich 71
4.2. Wnioski z prowadzenia mediacji przez Inspekcję Handlową..... 74
5. Propozycje na przyszłość 77
5.1. Nowe regulacje UE w zakresie ADR i ODR..... 77
5.1.1. Dyrektywa ADR 77
5.1.2. Rozporządzenie ODR..... 81
5.2. Warunki, jakie powinien spełniać system ADR według nowych regulacji..... 82
Zakończenie..... 85

Wstęp

„Jeżeli sądy państwowe sądzą w sposób przewlekły, czy to dlatego, że procedura jest nieodpowiednia i przestarzała, czy też dlatego, że zbyt mała ilość sędziów powoduje zaległości w sądzeniu, jeżeli wreszcie proces przed sądem państwowym jest zbyt kosztowny; wówczas strony z konieczności niejako unikają takich sądów państwowych i poddają swe sprawy ocenie sądów polubownych”[1] – wskazywano w 1933 r., zachęcając zainteresowanych do skorzystania z szybszej, łatwiejszej i tańszej formy dochodzenia roszczeń, czyli z sądów polubownych.

Jak się wydaje, przez ponad 80 ostatnich lat niewiele się zmieniło. Korzyści płynące z alternatywnych wobec sądów powszechnych sposobów dochodzenia sprawiedliwości pozostały te same, przy czym paleta instytucji i metod wydaje się szersza. To szczególnie istotne w kontekście specyficznego rodzaju sporów, do których dochodzi między przedsiębiorcami a konsumentami. W tym zakresie możliwe jest skorzystanie z takich form rozstrzygania sporów, jak mediacje i stałe polubowne sądy konsumenckie działające przy wojewódzkich inspektorach Inspekcji Handlowej. W relacjach z przedsiębiorcami z Unii Europejskiej wsparciem służy zaś Europejskie Centrum Konsumenckie w Polsce (ECK Polska).

Szybkość jest jedną z wielkich zalet alternatywnych metod rozwiązywania sporów. Jak wynika z raportów Rzecznika Praw Obywatelskich[2], orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka czy informacji organizacji pozarządowych, uzyskanie rozstrzygnięcia w polskich sądach powszechnych łączy się niejednokrotnie z długim oczekiwaniem, co generuje koszty po obu stronach sporu. Tymczasem w sądach polubownych sprawa najczęściej kończy się już na pierwszej rozprawie albo jeszcze wcześniej – w drodze wspólnych negocjacji. Z kolei mediacje zazwyczaj kończą się w ciągu dwóch miesięcy.

Kolejną zaletą jest maksymalne **odformalizowanie** postępowania, tak aby konsumenci nie odczuwali obaw związanych z kontaktami z wymiarem sprawiedliwości. Jak podnosi się w prawniczej publicystyce: „W sądownictwie państwowym panuje rytuał, tajemniczy obrządek sprawiedliwości, opatrzony w insygnia trzeciej władzy (toga, łańcuch sędziowski, godło), słowem – atmosfera swoistej liturgii, niczym w świątyni, która ma w rzeczy samej podłoże psychologiczne, ukierunkowane na wzbudzenie respektu petenta do miejsca sprawowania sprawiedliwości, by poczuł się sparaliżowany i malutki, by po prostu bał się

[1] S. Gołąb, Z. Wustanowski, *Kodeks sądów polubownych*, Kraków 1933, cyt. za: T. Szumlicz, *Polubowne rozstrzyganie sporów na rynku ubezpieczeń*, www.rzu.gov.pl.

[2] *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2012*, s. 256, http://www.rpo.gov.pl/pl/content/informacja-o-działalności-rzecznika-praw-obywatelskich-w-roku-2012-oraz-o-stanie.

już z chwilą przekroczenia progu gmachu sądowego”[3]. Alternatywne metody nie mają w sobie nic ze wspomnianych rytuałów, co nie znaczy, że są pozbawione reguł. Naczelną zasadę stanowi **dobrowolność**, a więc niezbędna jest zgoda stron na rozwiązanie sporu w takiej formie, jaką sami zainteresowani wybiorą (np. mediacja czy sąd arbitrażowy). Już to, że strony wspólnie podpisały zgodę na polubowne rozstrzygnięcie konfliktu, wskazuje, iż nie są przeciwnikami w procesie, ale poszukują kompromisu. Brak formalizmu postępowania sprawia, że łatwiej znaleźć porozumienie. Ponadto w większości przypadków rozwiązanie sporu uzyskuje się w trakcie poufnego spotkania – nie będą więc miały na nie wstępu media czy konkurencja przedsiębiorcy. Spór może zatem zostać załatwiony nie tylko polubownie (w sposób satysfakcjonujący obie strony), lecz także bez zbędnego rozgłosu.

Koszty ponoszone przez strony są zdecydowanie niższe niż w sądach powszechnych, a czasem nie ma ich wcale. Ani konsument, ani przedsiębiorca nie są zobligowani do posiadania pełnomocników procesowych (za których usługi także trzeba zapłacić). Z uwagi na odformalizowaną procedurę niejednokrotnie jedynym kosztem jest opłata za znaczki pocztowe naklejane na korespondencję – bądź za bilety komunikacji miejskiej, jeśli strona zechce osobiście przedstawić swoje stanowisko w sprawie.

Z tych też powodów alternatywne wobec sądów powszechnych sposoby dochodzenia roszczeń przez uczestników rynku wydają się odpowiednim uzupełnieniem systemu ochrony konsumentów. Pozasądowe metody rozstrzygania sporów konsumenckich, na które składają się działalność stałych polubownych sądów konsumenckich, mediacje prowadzone w wojewódzkich inspektoratach Inspekcji Handlowej, a także funkcjonowanie Europejskiego Centrum Konsumenckiego w Polsce oraz innych organizacji i instytucji publicznych czy pozarządowych służących pomocą uczestnikom rynku, są reakcją na potrzeby ochrony zarówno konsumentów, jak i przedsiębiorców. Od początków istnienia alternatywnych metod rozwiązywania sporów niewzruszalne pozostają reguły polegające na rozwiązaniu sporu w sposób szybki, sprawny i jak najniższym kosztem.

Zmianom podlega jednak – i to w perspektywie najbliższych miesięcy – struktura systemu w całej Unii Europejskiej. Proces ten ma na celu dostosowanie systemu do zmieniających się realiów rynku i otoczenia, w którym funkcjonują jego uczestnicy.

[3] www.kancelarie.waw.pl, za: T. Szumlicz, *op. cit.*

1. Pozasądowe rozstrzyganie sporów konsumenckich w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej

1.1. Pozasądowe rozstrzyganie sporów konsumenckich (ADR)

Źródła alternatywnego wobec sądów powszechnych rozstrzygania sporów sięgają czasów starożytnych. Już wtedy uznawano, że wymiar sprawiedliwości powinien uzyskać wsparcie ze strony instytucji lub osób mogących rozwiązać konflikt szybciej, taniej i bez zbędnego formalizmu. Najprostszą z ówczesnych metod było mediowanie, a więc poszukiwanie osoby bądź instytucji, która umożliwiłaby stronom dojście do porozumienia. Mediacja (nazwa ta wywodzi się z łacińskiego *mediare*, czyli 'pozostawać w środku') to obecnie dobrowolny i poufny tok spotkań lub działań: osoba trzecia (mediator) pomaga stronom we wzajemnej komunikacji, określeniu interesów i kwestii do dyskusji oraz dojściu do wspólnie akceptowalnego konsensusu.

Mediator musi być osobą cieszącą się zaufaniem zainteresowanych, neutralną i niezaangażowaną w spór. Nie określa on, która ze stron konfliktu ma rację, nie rozstrzyga też sporu (nie jest bowiem sędzią) – ma za zadanie wspierać strony w wypracowaniu porozumienia, ponieważ to one są gospodarzami mediacji i to dzięki ich aktywnemu uczestnictwu dochodzi do uzyskania zadowalającego rezultatu. Ugoda zawsze jest bowiem rozwiązaniem korzystniejszym, satysfakcjonuje po części obie strony. Nie jest natomiast wyrokiem, zgodnie z którym rację przyznaje się tylko jednej z nich.

Obecnie mediacja została szczegółowo zdefiniowana w prawie unijnym[4]. Wymaga się m.in., by ugoda zawarta w jej efekcie miała zapewnione przyznanie klauzuli wykonalności przez sąd państwowy. Dzięki temu ranga rozstrzygnięć polubownych nie różni się od ugód zawieranych przed zwykłymi sądami. W praktyce oznacza to, że ugoda zawarta przed sądem polubownym i opatrzona przez sąd klauzulą wykonalności może być

[4] Por. definicję wynikającą z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. nr 2008/52/WE (Dz.Urz. UE L 136 z 24.05.2008, s. 3) w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych. Zgodnie z tą definicją mediacja oznacza zorganizowane postępowanie o dobrowolnym charakterze (bez względu na jego nazwę lub określenie), w którym przynajmniej dwie strony sporu próbują same osiągnąć porozumienie w celu rozwiązania sporu, korzystając z pomocy mediatora. Postępowanie takie może zostać zainicjowane przez strony albo może je zaproponować lub zarządzić sąd lub nakazać prawo państwa członkowskiego (art. 3 lit. a ww. dyrektywy). Termin ten obejmuje mediację prowadzoną przez sędziego, który nie jest odpowiedzialny za jakiekolwiek postępowanie sądowe dotyczące rzeczonego sporu. Nie obejmuje on jednak prób podejmowanych przez sąd lub sędziego rozstrzygającego spór w toku postępowania sądowego dotyczącego rzeczonego sporu.

np. egzekwowana przez komornika. Niemniej metoda ta pozostaje nadal alternatywą i uzupełnieniem czynności wykonywanych przez sądy powszechne.

Podobną konkurencją, czy lepiej: alternatywą, dla sądów powszechnych jest sądownictwo polubowne (zwane także arbitrażowym), którego początków należałoby – tak jak w przypadku mediacji – poszukiwać w czasach antycznych i średniowiecznych, kiedy to do właściwości sądów cechowych należały sprawy o „niedopełnienie umów" czy na tle „wykonania prac, względnie dostarczenia towarów"[5].

Współczesna formuła sądów polubownych działających w obszarze relacji między przedsiębiorcami a ich klientami opiera się na modelu wypracowanym ok. 30 lat temu w Stanach Zjednoczonych. Wówczas, aby wspomóc konsumentów i odciążyć sądy powszechne, zaczęto tworzyć niezależne od wymiaru sprawiedliwości metody rozwiązywania różnego rodzaju sporów w drodze ugodowej i pozasądowej, w tym także w formie sądów polubownych. Nazwano je i opisano, wprowadzono zasady i kodeksy etyki. Obecnie metody te funkcjonują praktycznie na całym świecie jako ADR[6], czyli alternatywne metody rozstrzygania sporów. System ten istnieje dziś obok sytemu sądownictwa państwowego, stanowi jego dopełnienie. W ramach różnych państw istnieje wiele form i metod działania ADR (np. mediacja, koncyliacja, arbitraż), jednak czynnikiem łączącym je jest, co do zasady, dobrowolność postępowania. Wspólny jest także cel wszystkich metod działania w ramach ADR, czyli doprowadzenie do kompromisu między stronami, aczkolwiek droga i formuła dojścia do porozumienia może być różna, w zależności od metody wybranej przez strony.

Z czasem reguły działania znalazły swój wyraz w przepisach, które normują i systematyzują sposoby działania podmiotów świadczących alternatywne metody rozstrzygania sporów. Szczególne miejsce – zarówno w prawie unijnym, jak i w prawie polskim – mają w tym zakresie regulacje dotyczące sporów konsumenckich.

1.2. Rozwój prawodawstwa Unii Europejskiej w zakresie pozasądowego rozstrzygania sporów konsumenckich

Już na dość wczesnym etapie rozwoju europejskich wspólnot gospodarczych zapewnienie konsumentom dostępu do (wymiaru) sprawiedliwości stało się istotnym elementem systemu ochrony słabszych uczestników rynku. Jasne było przy tym, że unormowanie i skoordynowanie funkcjonowania ogromnej liczby różnorodnych mechanizmów

[5] Por. T. Ereciński, *Prawo przemysłowe m. Poznania w XVIII w.*, Poznań 1934, s. 408.

[6] Ang. *Alternative Dispute Resolution*.

działających na poziomie krajowym lub lokalnym w państwach członkowskich to wyzwanie raczej długofalowe.

Pierwszą historycznie inicjatywą wyraźnie ukierunkowaną na rozwój wspólnotowego systemu pozasądowego dochodzenia roszczeń (systemu ADR) był przedstawiony w 1975 r. „Wstępny program Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej na rzecz ochrony konsumentów i polityki informacyjnej”[7]. W dokumencie wskazano m.in., że w przypadku uszczerbku lub szkody konsumenci mają prawo do stosownego zadośćuczynienia poprzez zapewnienie odpowiednich środków w postaci szybkich, skutecznych i niekosztownych procedur. Do konkretnych działań mających na celu realizację tych wytycznych Komisja Europejska przystąpiła dopiero w latach 90. XX w., przy czym założeniem było zharmonizowanie standardów oferowanych konsumentom w ramach pozasądowych metod dochodzenia roszczeń.

W listopadzie 1993 r. przyjęto „Zieloną księgę w sprawie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości i rozstrzygania sporów konsumenckich na jednolitym rynku”[8]. Dokument ten stał się zalążkiem całej strategii działania wspólnotowego w obszarze dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Zawarto w nim także analizę mechanizmów nastawionych na rozwiązywanie problemów transgranicznych, z wykorzystaniem istniejących procedur sądowych i pozasądowych metod dochodzenia roszczeń konsumenckich.

Komisja zwróciła uwagę na trudności dotyczące rozwijania transgranicznych metod dochodzenia roszczeń, tj.: identyfikację właściwego prawa, jurysdykcję sądu, przekazywanie i tłumaczenie dokumentów, wprowadzanie w życie orzeczeń. Z drugiej strony w „Zielonej księdze” rekomendowano strategiczne warianty poprawy sytuacji, m.in. ustanowienie mechanizmu monitorowania sporów transgranicznych w celu zidentyfikowania problemów napotkanych w praktyce czy też tworzenie kodeksu postępowania wspólnego dla tego rodzaju sporów.

W rezultacie Komisja Europejska opublikowała w 1996 r. „Plan działania w sprawie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości i rozstrzygania sporów konsumenckich na rynku wewnętrznym”[9], w którym wskazano na konieczność opracowania minimalnych kryteriów właściwych dla procedowania sporów transgranicznych.

Kluczowym etapem rozwoju systemu ADR w Unii Europejskiej było wydanie przez Komisję Europejską – w ramach jej kompetencji do zagwarantowania właściwego funkcjonowania

[7] *The Preliminary programme of the European Economic Community for a Consumer Protection and Information Policy* (Dz.Urz. EWG C 92 z 25.04.1975, s. 1).

[8] *Green Paper on access of consumers to justice and the settlement of consumer disputes in the single market* (COM(93) 576).

[9] *Action plan on consumer access to justice and the settlement of consumer disputes in the internal market* (COM(96)0013 – C4-0195/96).

i rozwoju jednolitego rynku – dwóch zaleceń dotyczących kryteriów, jakim powinny podlegać ciała rozstrzygające w trybie pozasądowym:

- Zalecenie Komisji 98/257/WE z dnia 30 marca 1998 r. dotyczące zasad stosowanych przez instytucje odpowiedzialne za pozasądowe rozstrzyganie sporów konsumenckich[10],
- Zalecenie Komisji 2001/310/WE z dnia 4 kwietnia 2001 r. dotyczące zasad stosowanych przez instytucje pozasądowe odpowiedzialne za polubowne rozstrzyganie sporów konsumenckich[11].

Oba akty prawne określają zestaw zasad, które ciała pozasądowe włączone w ugodowe rozwiązywanie sporów konsumenckich powinny stosować w celu zapewnienia minimalnego standardu wspólnego dla obszaru całej Unii Europejskiej. W zaleceniu z 1998 r. sformułowano siedem takich reguł: niezawisłości, przejrzystości, kontradyktoryjności, skuteczności, legalności, wolności i reprezentacji[12]. Zalecenie z 2001 r., nie podważając wcześniejszych zasad, wprowadziło uproszczony katalog zasad, właściwszy dla ciał nierozstrzygających sporów, tj.: bezstronności, transparencji, efektywności i uczciwości.

Konsumenckie spory w internecie

Istotną inspiracją dla rozwoju ciał uczestniczących w sporach konsumenckich, lecz nierozstrzygających tych sporów, stały się rozwój koncepcji społeczeństwa informacyjnego i rewolucja internetowa[13]. Nowe technologie dawały doskonałą sposobność do budowania tanich, szybkich i elastycznych metod rozwiązania sporów. Okazało się oczywiste, że elektroniczna gospodarka to środowisko w naturalny sposób umożliwiające rozwój transakcji transgranicznych, zwłaszcza w relacji między przedsiębiorcą a konsumentem. Możliwe stało się jednocześnie budowanie pozasądowych mechanizmów rozwiązywania sporów drogą elektroniczną, tzw. ODR (ang. *Online Dispute Resolution*), bez konieczności fizycznej obecności w jednym miejscu i czasie.

Jak zastrzega artykuł 17 dyrektywy 2000/31/WE o handlu elektronicznym[14], państwa członkowskie powinny zagwarantować, że ich ustawodawstwo nie będzie utrudniało korzystania z polubownych mechanizmów rozjemczych dostępnych według państwowego wymiaru sprawiedliwości.

1.3. Baza ADR i Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich

W konsekwencji rozwoju zestandaryzowanego systemu ciał ADR na poziomie europejskim i przyjęcia ww. zaleceń zbudowano dwa moduły systemu alternatywnego rozwiązywania sporów konsumenckich. Pierwszym stała się baza danych ciał rozjemczych spełniających

[10] Dz.Urz. UE L 115 z 17.04.1998, s. 31.
[11] Dz.Urz. UE L 109 z 19.04.2001, s. 56.
[12] Patrz Aneks I do ww. zalecenia.
[13] Por.: punkt 5 i 6 preambuły Zalecenia Komisji 2001/310/WE.
[14] Dz.Urz. UE L 178 z 17.07.2000, s. 1.

wspólne dla całej Unii Europejskiej kryteria wskazane w zaleceniach (baza ADR), drugim – punkty wsparcia dla konsumentów zaangażowanych w spory transgraniczne na obszarze UE (początkowo funkcjonujące pod nazwą EEJ-NET, obecnie – ECC-NET).

Baza ADR została ustanowiona, aby rejestrować mechanizmy notyfikowane Komisji przez państwa członkowskie, które zdecydowały o tym, że dane ciało lub system pozasądowego rozstrzygania sporów spełnia wymogi zaleceń[15]. Opracowano również formularz skargi (załącznik do zalecenia 98/257/WE), mający umożliwiać konsumentom podejmowanie procedury reklamacyjnej, a następnie – przystąpienie do procedury ADR.

Obok bazy ADR została utworzona sieć EEJ-NET (ang. *European Extra-Judicial Network*) – sieć krajowych punktów kontaktowych, zapewniających konsumentom asystę przy rozwiązywaniu sporów transgranicznych w trybie procedur rozjemczych. W dalszej konsekwencji powołano także analogiczną strukturę dla sporów finansowych, tzw. FIN-NET[16].

Działalność EEJ-NET zainicjowano oficjalnie w maju 2000 r., a w praktyce sieć rozpoczęła działalność 16 października 2001 r. Każdy kraj w niej uczestniczący został zobligowany do powołania na poziomie krajowym jednostki łącznikowej zwanej *clearing house*, udzielającej wsparcia konsumentom. W styczniu 2005 r. EEJ-NET połączyła się z siecią europejskich centrów informacyjnych zwanych *euroguichets* i powstała nowa struktura: Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich (tzw. sieć ECC-NET, ang. *European Consumer Centres Network*), aby zapewnić kompleksowe wsparcie dla konsumentów z Unii Europejskiej z uwzględnieniem pełnej gamy usług: zarówno informacji praktycznej i prawnej, wsparcia w kontaktach z przedsiębiorcami, jak również asysty w przypadku włączenia procedury ADR. W ten sposób pierwotną funkcję centrów – jako miejsc skupiających się na alternatywnym rozwiązywaniu sporów konsumenckich – zastąpiono bardziej wszechstronną formułą, przy czym wpływ na modyfikację modelu miały m.in. ograniczenia budżetowe i brak wyraźnie rozwiniętej sieci tego rodzaju w państwach Europy.

1.4. Dalszy rozwój europejskiej legislacji i systemu ADR

Kolejne dokumenty programowe Komisji Europejskiej, strategie polityki konsumenckiej na lata 2002–2006 i 2007–2013[17], zakładały jako kluczowy cel strategiczny skuteczne wdrożenie środków ochrony konsumentów. Zwłaszcza pierwsza z wymienionych strategii wskazywała

[15] W Polsce ciała prowadzące pozasądowe rozwiązywanie sporów konsumenckich są weryfikowane i zgłaszane Komisji Europejskiej przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który jest w procesie notyfikacji wspierany przez ECK Polska. Od 2005 r. do bazy działającej przy Komisji Europejskiej zostało zgłoszonych 19 polskich systemów ADR.

[16] http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/finnet/index_en.htm.

[17] http://ec.europa.eu/consumers/strategy/index_en.htm.

na kilka konkretnych metod. Nawiązywała do „Zielonej Księgi" z 2002 r.[18], poświęconej ADR, w szerokim, a nie tylko konsumenckim ujęciu. Na potrzeby tego dokumentu przyjęto definicję, że polubowne rozwiązanie sporu to procedury przeprowadzane przez neutralne osoby trzecie, z wykluczeniem arbitrażu. Publikacja „Zielonej Księgi" rozpoczęła debatę na temat zasadniczych prawnych cech pozasądowych mechanizmów, czego efektem stało się przyjęcie 2 lipca 2004 r. Europejskiego Kodeksu Postępowania w Sprawie Mediacji[19], stanowiącego zestaw norm tzw. miękkiego prawa *(*ang. *soft law*)[20], zalecanych do stosowania w trakcie mediacji. Kodeks nie jest wiążący – indywidualni mediatorzy albo organizacje świadczące usługi mediacyjne mogą swobodnie decydować o przyjęciu jego zasad. Niezależnie jednak od niewiążącego charakteru zaletą kodeksu jest to, że został on opracowany we współpracy między interesariuszami i uzyskał aprobatę Komisji Europejskiej.

Innym efektem powstania „Zielonej Księgi" z 2002 r. była dyrektywa WE w sprawie mediacji[21]. Zachęcano w niej do stosowania mechanizmu mediacji przez wdrażanie pewnych zasad na poziomie systemów prawnych państw członkowskich. Dyrektywa ma zastosowanie w sytuacji, gdy każda ze stron sporu zamieszkuje w innym państwie członkowskim i gdy państwowy wymiar sprawiedliwości wymaga, by mediacja była stosowana w podobnych sporach, lub gdy sąd zaleci stronom podjęcie próby mediacji. Nowe przepisy przyznają stronom prawo wnioskowania o to, by treść pisemnej ugody będącej rezultatem postępowania mediacyjnego miała moc wiążącą, chyba że taki wniosek byłby wbrew polityce społecznej państwa członkowskiego, w którym ugoda została sporządzona, albo prawo danego państwa nie przewidywałoby jego wykonalności. Treść ugody zawartej w ten sposób winna być uznawana i wiążąca w innych państwach członkowskich.

Na początku roku 2013 przyjęto dwa akty prawne istotne dla ochrony konsumentów europejskich. Stanowią one pakiet regulacyjny dotyczący alternatywnych metod rozwiązywania sporów:

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/11/UE w sprawie alternatywnych metod rozwiązywania sporów konsumenckich, zmieniająca rozporządzenie 2006/2004/WE i dyrektywę 2009/22/WE[22] (dyrektywa ADR),

[18] *Green Paper on alternative dispute resolution in civil and commercial law* (COM(2002) 196).

[19] http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_pl.pdf.

[20] Są to różnego rodzaju rozwiązania, które nie znajdują oparcia wprost w przepisach prawa i nie są przez prawo egzekwowane, lecz wynikają z dobrych obyczajów, praktyki czy zasad słuszności i umożliwiają rozstrzyganie sporów na drodze polubownego porozumienia, akceptowanego przez zainteresowanych.

[21] Publikator – patrz przyp. 4.

[22] Dz.Urz. UE L 165 z 18.06.2013, s. 63.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 524/2013/UE w sprawie internetowego systemu rozwiązywania sporów konsumenckich, zmieniające rozporządzenie 2006/2004/WE i dyrektywę 2009/22/WE[23] (rozporządzenie ODR[24]).

Przyjęcie pakietu było skutkiem szeroko zakrojonych analiz i inicjatyw programowych oraz krytycznych wniosków. Warto tu odnotować przede wszystkim raport sieci ECC-NET pt. „Mechanizmy rozwiązywania transgranicznych sporów w Europie – Praktyczne spostrzeżenia na temat konieczności i dostępności"[25], studium „Analizy korzystania z instytucji ADR w Unii Europejskiej"[26] czy dokument programowy „Agenda Cyfrowa dla Europy 2020"[27].

Nowa inicjatywa legislacyjna w zakresie ADR i ODR to część działań, które – w ocenie władz Unii Europejskiej – mają dać nowy impuls do rozwoju rynku wewnętrznego. Przyjęcie dyrektywy i rozporządzenia potwierdziło i sprecyzowało wcześniej funkcjonujące rozumienie pozasądowego rozwiązywania sporów krajowych i transgranicznych poprzez interwencję neutralnego podmiotu ADR, proponującego lub narzucającego rozwiązanie bądź doprowadzającego do spotkania stron w celu ułatwienia polubownego rozstrzygnięcia[28]. Dyrektywa ADR zakłada stworzenie we wszystkich państwach członkowskich jednolitego systemu pozasądowego rozstrzygania sporów. Obejmie on swym zakresem wszelkie zaistniałe na rynku wewnętrznym spory między konsumentem a przedsiębiorcą, wynikłe na tle zawartych umów sprzedaży rzeczy lub świadczenia usług, w tym także umów zawartych za pośrednictwem internetu i umów transgranicznych. Uzupełnieniem dyrektywy jest rozporządzenie ODR, przewidujące utworzenie platformy elektronicznej umożliwiającej zgłoszenie sprawy podmiotowi ADR przez internet i rozwiązanie sporu bez fizycznej obecności stron. Zgodnie z dyrektywą państwa członkowskie powinny ją implementować do krajowych porządków prawnych do 9 lipca 2015 r. (szerzej na temat nowej legislacji – patrz s. 75).

---

[23] Dz.Urz. UE L 165 z 18.06.2013, s. 1.

[24] ODR – ang. *Online Dispute Resolution* – rozwiązywanie sporów drogą elektroniczną.

[25] Raport ECC-NET *Cross-border Dispute Resolution Mechanisms In Europe – Practical Reflections on the Need and Availability*, opublikowany w 2010 r.: http://www.konsument.gov.pl/pl/news/275/100/Raport-Mechanizmy-rozwiazywania-transgranicznych-sporow-konsumenckich-w-Europie.html (publikacja elektroniczna w języku angielskim).

[26] *ADR study – analysis the use of ADR schemes across the EU Submitted by Civic Consulting of the Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC) – Framework Contract Lot 2*, DG SANCO, 16.10.2009 r.

[27] *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejska agenda cyfrowa* (COM(2010) 245, 26.08.2010). Agenda cyfrowa przedstawia formy wykorzystania potencjału technologii informacyjnych i komunikacyjnych w Unii Europejskiej do roku 2020. Jedną z propozycji jest wprowadzenie w całej UE systemu rozstrzygania sporów dla transakcji w handlu elektronicznym.

[28] Por. zwłaszcza art. 2 dyrektywy ADR.

Co jest ADR, a co nim nie jest?

Z analizy unijnego prawa i praktyki wynika, że pomimo istnienia różnych klasyfikacji alternatywne metody rozwiązywania sporów są zdefiniowane jako procesy pozasądowego rozstrzygania sporów prowadzone przez neutralną osobę/stronę trzecią. Co za tym idzie, nie można uznać za metody pozasądowego polubownego rozwiązywania sporów działań polegających na:

- sporządzaniu ekspertyzy, tj. pomocniczego odwołania się do opinii rzeczoznawcy czy biegłego, którego celem nie jest rozwiązanie sporu, lecz pomoc w innej procedurze sądowej czy arbitrażowej;
- funkcjonowaniu systemu rozpatrywania skarg zapewnianego konsumentowi przez przedsiębiorcę, o ile systemy tego typu nie są prowadzone przez neutralne osoby trzecie, lecz przez jedną ze stron sporu (a więc np. składanie reklamacji wad towarów lub usług u sprzedawcy czy gwaranta);
- istnieniu „zautomatyzowanych systemów negocjacyjnych" niewymagających udziału człowieka, oferowanych przez niektórych dostawców usług teleinformatycznych w przypadku sporów między przedsiębiorcami a ich klientami. Trudno je uznać za systemy rozstrzygania sporów prowadzonych przez strony trzecie – to raczej efekt działania instrumentów technicznych mających na celu ułatwienie bezpośrednich negocjacji między stronami sporu[29].

1.5. Regulacje krajowe w zakresie pozasądowego rozstrzygania sporów konsumenckich

1.5.1. Podstawy prawne działalności sądownictwa polubownego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej[30] stanowi w art. 175, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Jak określają współczesne systemy prawne, sąd to niezawisły organ państwowy, który nie podlega innym organom władzy. Sąd jest więc powołany przede wszystkim do stosowania prawa w zakresie rozstrzygania sporów między podmiotami pozostającymi w konflikcie oraz do decydowania o przysługujących uprawnieniach.

[29] Por.: *Green Paper on alternative dispute resolution in civil and commercial law* z 19.04.2002 (COM(2002) 196 final), s. 6.

[30] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Podstawowym aktem prawnym normującym działalność sądownictwa polubownego jest w Polsce Kodeks postępowania cywilnego[31]. Zgodnie z nim sąd polubowny (arbitrażowy) to niepaństwowy podmiot orzekający w sporach cywilnoprawnych poddanych mu pod rozstrzygnięcie na podstawie zapisu (patrz ramka niżej).

Co to jest zapis na sąd polubowny?

Kluczowym elementem sądownictwa polubownego jest zapis na sąd polubowny. Jak wynika z przepisów[32], jest to po prostu umowa pomiędzy stronami sporu (w przypadku stałych polubownych sądów konsumenckich działających przy wojewódzkich inspektorach Inspekcji Handlowej – umowa konsumenta z przedsiębiorcą), której przedmiotem jest zgoda na poddanie istniejącego między nimi sporu pod rozstrzygnięcie sądu polubownego. Treścią tego rodzaju umowy jest przede wszystkim wskazanie przedmiotu sporu lub stosunku prawnego, z którego spór wyniknął. W praktyce najczęściej będzie to umowa sprzedaży towaru lub usługi – zawarta, ale niewykonana prawidłowo. Dzięki zapisowi na sąd polubowny okoliczności związane ze sporem zostaną wyjaśnione w toku postępowania przed takim sądem, a strony będą respektować jego rozstrzygnięcie w ramach obowiązującego prawa.

Aby spór mógł zostać rozstrzygnięty przez sąd polubowny, konieczna jest zgoda obu stron sporu, która może być wyrażona w dwojaki sposób. Strony mogą zastrzec już w umowie dotyczącej np. sprzedaży towaru czy wykonania usługi, iż wszelkie konflikty na jej tle będą rozstrzygane przez konkretny sąd polubowny. Po wtóre – już po powstaniu sporu każda ze stron umowy może wystąpić o taką zgodę.

Sprawy w sądach polubownych mogą inicjować zarówno konsumenci, jak i przedsiębiorcy, jednakże zapis na sąd z góry określony w umowie z konsumentem nie będzie go wiązał, ponieważ ma on charakter niedozwolonego postanowienia umownego (klauzuli abuzywnej[33]).

Zgodnie z obowiązującym prawem sądy polubowne rozstrzygają sprawy o prawa majątkowe i niemajątkowe mogące być przedmiotem ugody sądowej, czyli wszystkie spory o charakterze cywilnoprawnym z wyjątkiem spraw o alimenty. W skład sądu wchodzą arbitrzy. Ich liczbę określają strony w umowie, a w przypadku braku takiego uregulowania w kontrakcie powoływany jest sąd polubowny w składzie trzech sędziów.

W praktyce w Polsce istnieje szereg sądów polubownych, przy czym podstawy prawne ich działania mogą być różne:

[31] Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 101).

[32] Szczególnie – z art. 1161 i następnych Kodeksu postępowania cywilnego.

[33] Porównaj np. wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 18 grudnia 2006 r., sygn. akt XVII AmC 96/05.

- część działa w oparciu o przepisy prawa powszechnie obowiązującego – np. stałe polubowne sądy konsumenckie przy wojewódzkich inspektorach Inspekcji Handlowej. Wówczas podstawy ich funkcjonowania są określone w prawie[34];
- dla części takich sądów podstawą prawną mogą być przepisy wewnętrzne, w tym regulaminy różnych organizacji (np. Sąd Arbitrażowy ds. Energetyki działający przy branżowej organizacji pozarządowej, Izbie Energetyki Przemysłowej i Odbiorców Energii), przy czym można tu wyróżnić sądy stałe i powoływane *ad hoc*, tj. do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy;
- właściwość innych sądów tego rodzaju wynikać może z umowy zawartej przez strony dotyczącej przyszłego ewentualnego sporu (tzw. klauzula kompromisarska).

Zasadniczo od wyroku sądu polubownego nie przysługuje odwołanie, a jedynie skarga do sądu powszechnego o uchylenie rozstrzygnięcia arbitrażowego z powodów ściśle określonych w Kodeksie postępowania cywilnego. Skarga tego rodzaju może więc być uzasadniona, jeśli m.in. brak było zapisu na sąd polubowny albo zapis taki był nieważny, strona była pozbawiona możności obrony swoich praw bądź też jeśli wyrok sądu polubownego wydano w wyniku przestępstwa. Zgodnie z Kodeksem postępowania cywilnego uchylenie wyroku sądu polubownego następuje także wtedy, kiedy sąd powszechny stwierdził, że według ustawy spór nie może być rozstrzygnięty przez sąd polubowny, bądź kiedy wyrok sądu arbitrażowego jest sprzeczny z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (klauzula porządku publicznego). Co istotne, sąd powszechny nie jest w tym przypadku drugą instancją właściwą do rozpatrzenia środka zaskarżenia od orzeczenia sądu polubownego, a jedynie eliminuje z obrotu rozstrzygnięcie naruszające przepisy.

1.5.2. Podstawy prawne mediacji

W obecnym stanie prawnym wyróżnia się kilka typów mediacji – w zależności od przepisów, które je regulują. Istnieją zatem mediacje cywilne, karne, w postępowaniu w sprawie nieletnich, w sprawach rozwodowych, rodzinne i inne. Szczególnie istotne są mediacje prowadzone w sprawach konsumenckich.

Niezależnie od tego, jakiej gałęzi prawa dotyczą, mediacje mają pewne cechy wspólne. Po pierwsze: są działaniem polubownym, co oznacza, że każdorazowo konieczna jest zgoda obu stron, które akceptują zarówno reguły mediacji, jak i osobę mediatora. Po wtóre: są

[34] W przypadku tych sądów będzie to w szczególności rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 września 2001 r. w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania stałych polubownych sądów konsumenckich (Dz.U. Nr 113, poz. 1214).

dobrowolne, więc strony mogą na każdym etapie wycofać się z mediacji. Po trzecie: cechuje je poufność, a więc ich charakter, przebieg i rezultat są objęte tajemnicą. Po czwarte: mediator nie jest osobą rozstrzygającą spór ani zaangażowaną po jednej ze stron i przez cały czas prowadzenia mediacji musi pozostawać bezstronny (nie może być zwolennikiem konkretnego rozwiązania, podejmować decyzji za strony, oceniać składanych przez nie propozycji itp.). Po piąte: konflikt dzielący strony powinien być autonomiczny – on sam i jego rozwiązanie należą wyłącznie do stron, a mediator jedynie ułatwia osiągnięcie porozumienia.

Niezależnie od podstaw prawnych, które regulują postępowanie mediacyjne, rozstrzygnięcie osiągnięte w jego toku zatwierdzone przez sąd (wydawana jest tzw. klauzula wykonalności) nabywa mocy ugody zawartej przed sądem powszechnym.

Poniżej scharakteryzowanych zostanie kilka podstawowych rodzajów mediacji, z jakimi można się spotkać w Polsce.

Mediacje konsumenckie prowadzone przez Inspekcję Handlową. Podstawą tego rodzaju mediacji jest ustawa o Inspekcji Handlowej[35], zgodnie z którą – jeżeli przemawia za tym charakter sprawy – wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej podejmuje działania mediacyjne w celu polubownego zakończenia sporu cywilnoprawnego między konsumentem a przedsiębiorcą. Postępowanie tego rodzaju wszczyna się na wniosek konsumenta albo z urzędu, jeżeli wymaga tego ochrona interesu słabszego uczestnika rynku. W toku postępowania mediacyjnego wojewódzki inspektor zapoznaje przedsiębiorcę z roszczeniem konsumenta, przedstawia stronom przepisy prawa mające zastosowanie w sprawie oraz ewentualne propozycje polubownego zakończenia sporu. Wojewódzki inspektor może wyznaczyć termin, do którego zainteresowani powinni zawrzeć porozumienie. Jeżeli w wyznaczonym czasie sprawa nie zostanie polubownie zakończona albo co najmniej jednej ze stron oświadczy, że nie wyraża zgody na polubowne zakończenie sprawy, odstępuje się od mediacji.

Działania prowadzone przez Inspekcję Handlową różnią się nieco od innych rodzajów mediacji opisanych poniżej, przede wszystkim dlatego, że osoba mediatora jest pracownikiem Inspekcji. Niemniej mediacje tego rodzaju – jako wpisane do bazy ADR prowadzonej przez Komisję Europejską – prowadzone są zgodnie z zasadami bezstronności, niezależności i poufności oraz dobrowolności i akceptowalności. Mediacja wykonywana przez Inspekcję Handlową jest co do zasady bezpłatna, choć w toku postępowania strony mogą ponieść np. koszty opinii zleconych rzeczoznawcom.

[35] Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 148).

Mediacje cywilne. Kodeks postępowania cywilnego przewiduje liczne możliwości stosowania procedury mediacji, inicjowanej przez strony procesu lub sąd. Wszelkie sprawy cywilne, które mogą zostać rozstrzygnięte w drodze ugody zawartej przed sądem, powinny być – w miarę możliwości – realizowane w drodze pojednawczej. Mediacje cywilne mogą dotyczyć różnorakich spraw z zakresu szeroko rozumianego prawa cywilnego (np. podziału spadku) i prawa pracy czy z zakresu prawa gospodarczego (wtedy jednak nie ma mowy o konsumencie, ponieważ spór dotyczy dwóch przedsiębiorców). Zasadniczo postępowanie tego rodzaju jest odpłatne, przy czym koszt pozasądowej mediacji określa umowa z mediatorem, a koszty mediacji, na którą kieruje sąd – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości[36]. Z rozporządzenia wynika, iż co do zasady w sprawach o prawa majątkowe wynagrodzenie mediatora wynosi 1 proc. wartości przedmiotu sporu, ale nie mniej niż 30 zł i nie więcej niż 1000 zł za całość postępowania.

Mediacje karne. Na podstawie art. 23a Kodeksu postępowania karnego[37] sąd (a w postępowaniu przygotowawczym – prokurator) może z inicjatywy lub za zgodą pokrzywdzonego i oskarżonego skierować sprawę na drogę mediacji. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, koszty mediacji pokrywa Skarb Państwa, co wynika ze stosownego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości[38].

Mediacje w postępowaniu w sprawie nieletnich. Jak wynika z przepisów[39], ze względu na osobę nieletniego, którego ustawodawca chce chronić w sposób szczególny, mediacje są możliwe również w sprawach o naruszenie prawa, w które zaangażowane są osoby niepełnoletnie. Koszty mediacji w tym zakresie ponosi Skarb Państwa, zgodnie z odpowiednim aktem wykonawczym[40].

Mediacje rodzinne dotyczą natomiast sporów w obrębie rodziny, przy czym zakres spraw jest tu bardzo szeroki i może obejmować kwestie alimentów, sposobu sprawowania władzy rodzicielskiej, kontaktów z dziećmi i spraw majątkowych podlegających rozstrzygnięciu w wyroku orzekającym rozwód lub separację. Mediacja może być prowadzona zamiast sprawy sądowej lub na wcześniejszym etapie. Szczególną rolę odgrywają tu ***mediacje***

---

[36] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 listopada 2005 r. sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu cywilnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 218).

[37] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.).

[38] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości i sposobu obliczania wydatków Skarbu Państwa w postępowaniu karnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 663).

[39] Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2010 r. nr 33, poz. 178 z późn. zm.).

[40] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania kosztów postępowania w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2013 r., poz. 643).

rozwodowe uregulowane w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego[41], a kwestia kosztów w tym zakresie normowana jest w odpowiednim rozporządzeniu[42].

Innego rodzaju mediacje i paramediacje. Obecnie w Polsce istnieje wiele instytucji udzielających konsumentom i przedsiębiorcom bezpłatnych porad, nierzadko występujących w imieniu uczestników rynku jako mediatorzy. Ich sposoby działania i kompetencje są różne, podobnie jak podstawy prawne funkcjonowania i koszty. Poniżej przedstawione zostaną te instytucje, które w sposób najbardziej kompleksowy ułatwiają uczestnikom rynku rozwiązywanie sporów.

1.6. Krajowe instytucje ułatwiające rozwiązywanie sporów konsumenckich

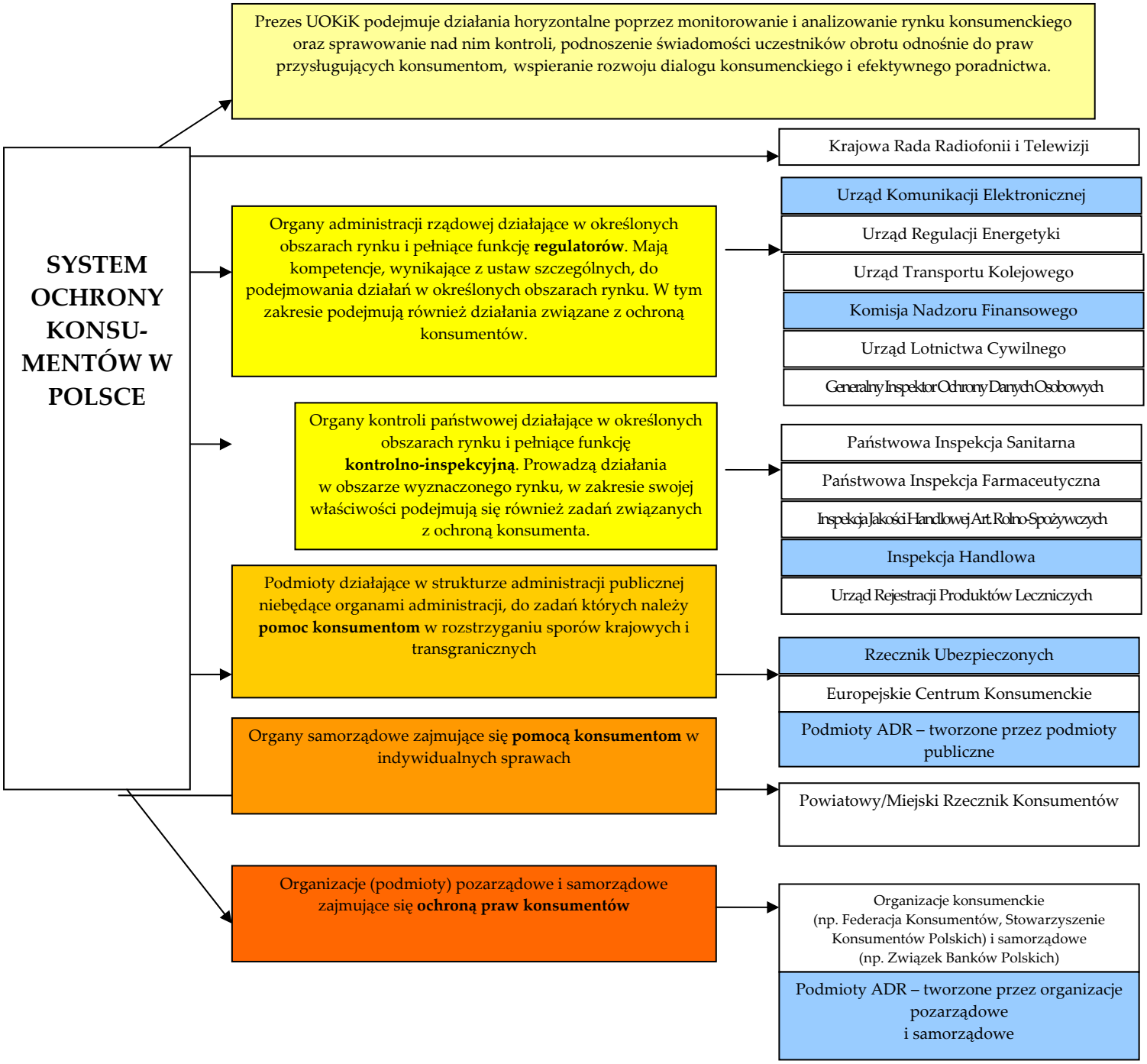
W Polsce, podobnie jak w wielu innych krajach, istnieje szereg instytucji wspierających konsumentów. Działają one na szczeblach: rządowym, samorządowym bądź niezależnym od administracji. Przysługują im różne kompetencje, choć tylko niektóre wyposażone są w mechanizmy pozasądowego rozstrzygania sporów. Część organów (np. Komisja Nadzoru Finansowego) pełni funkcję tzw. regulatorów, którzy – stosownie do obszaru podlegającego ich nadzorowi – mogą interweniować na rynku, aby chronić słabszych uczestników obrotu.

Określona grupa instytucji państwowych (w tym także Inspekcja Handlowa) chroni konsumentów poprzez prowadzenie kontroli, a co za tym idzie – dyscyplinowanie podmiotów nieprzestrzegających prawa. Władze publiczne stanowią także punkt oparcia dla jednostek, które nie są organami państwowymi, ale wspierają konsumentów w rozstrzyganiu sporów – zarówno na szczeblu krajowym (przykładowo: Rzecznik Ubezpieczonych), jak i transgranicznym (Europejskie Centrum Konsumenckie).

W rozwiązywaniu spraw indywidualnych kluczową rolę odgrywają instytucje działające przy samorządach (czyli rzecznicy konsumentów). Poza strukturą władz publicznych, choć nadal w obrębie systemu ochrony konsumentów, pozostają organizacje, stowarzyszenia i instytucje pozarządowe zrzeszające uczestników rynku. Te ostatnie mogą wspierać konsumentów (np. Federacja Konsumentów, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich czy Arbiter Bankowy), a także przedsiębiorców (np. zrzeszenia sprzedawców, producentów, pracodawców).

[41] Patrz art. 436 Kodeksu postępowania cywilnego.

[42] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 listopada 2005 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu cywilnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 218).



Rys. 1. Schemat systemu ochrony konsumentów w Polsce. Na niebiesko zaznaczono podmioty, przy których działają różne formy pozasądowego rozstrzygania sporów (opracowanie Departamentu Polityki Konsumenckiej UOKiK).

1.6.1. Rzecznicy konsumentów i organizacje pozarządowe

Kluczową rolę w systemie odgrywają podmioty udzielające pomocy w indywidualnych sprawach, z którymi zwracają się do nich konsumenci. W Polsce będą to rzecznicy konsumentów, działający we wszystkich powiatach i miastach na prawach powiatu, a także organizacje i instytucje pozarządowe, szczególnie Federacja Konsumentów i Stowarzyszenie

Konsumentów Polskich. W zależności od przysługujących im kompetencji mogą udzielić porady, prowadzić postępowania mediacyjne, występować do przedsiębiorców w imieniu konsumenta, jak również – po zbadaniu okoliczności sprawy – pomagać konsumentowi w sporządzeniu pozwu lub wniosku do sądu powszechnego czy polubownego.

Powiatowi (miejscy) rzecznicy konsumentów. W 1999 r. w polskiej strukturze administracyjnej pojawiły się powiaty. Od początku do ich zadań należy ochrona praw poszczególnych konsumentów – mieszkańców danej wspólnoty samorządowej[43]. Przy starostwach powiatowych i urzędach miast na prawach powiatu powstały instytucje wspierające słabszych uczestników rynku. Rzecznicy konsumentów działają obecnie w 371 polskich powiatach.

Konsumenci mogą u nich uzyskać bezpłatną poradę lub informację prawną w sprawach dotyczących każdego rodzaju sporu ze sprzedawcą lub usługodawcą. Rzecznicy mogą podejmować wystąpienia lub interwencje u przedsiębiorców (np. przez przeprowadzenie mediacji bądź pouczeń), jak również, po zbadaniu okoliczności sprawy, udzielać pomocy w przygotowaniu pozwu do sądu powszechnego. Mają też prawo występować z pozwem indywidualnym bądź grupowym przed organami wymiaru sprawiedliwości (są wówczas pełnomocnikami konsumentów) lub przystępować do już toczących się postępowań, by działać w imieniu i na rzecz konsumentów[44].

Federacja Konsumentów jest istniejącą od 1981 r. niezależną organizacją pozarządową o statusie organizacji pożytku publicznego. Jej głównym celem jest ochrona praw i interesów słabszych uczestników rynku w Polsce. Za pomocą swoich oddziałów na terenie całego kraju (obecnie jest ich 32) federacja świadczy bezpłatne porady prawne – podobnie jak rzecznicy konsumentów – bez ograniczeń w zakresie tematyki. Federacja Konsumentów pomaga też w sporządzaniu pozwów do sądu, które wnoszą albo sami konsumenci, albo prawnicy współpracujący z organizacją. Federacja prowadzi również bezpłatną infolinię konsumencką pod numerem 800 007 707, udzielającą porad prawnych i informacji w zakresie dochodzenia roszczeń przez słabszych uczestników rynku[45].

Federacja Konsumentów bierze bardzo aktywny udział w funkcjonowaniu sądów polubownych działających przy wojewódzkich inspektorach Inspekcji Handlowej. Warszawski oddział organizacji był w roku 1991, wraz z ówczesnym Okręgowym

[43] Patrz art. 4 ust. 1 pkt 18 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.).

[44] Szczegółowe zadania rzecznika konsumentów określa art. 42 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.).

[45] Obecny projekt infolinii konsumenckiej realizowany jest przez Federację Konsumentów do końca 2014 r.

Inspektorem Inspekcji Handlowej, inicjatorem powstania pierwszego z tych sądów. Obecnie prawnicy działający w organizacji zasiadają w charakterze arbitrów w składach niemal wszystkich sądów polubownych.

Stowarzyszenie Konsumentów Polskich to niezależna, pozarządowa organizacja konsumencka istniejąca od 1995 r. Pod egidą tej organizacji pożytku publicznego działa Konsumenckie Centrum E-porad[46], za pomocą którego każdy konsument może skorzystać z bezpłatnej porady prawnej udzielanej przez prawników stowarzyszenia. Wystarczy wysłać e-mail na adres porady@dlakonsumentow.pl[47]. Ponadto organizacja przygotowuje opinie i stanowiska istotne dla konsumentów, prowadzi działania informacyjne i edukacyjne.

1.6.2. Europejskie Centrum Konsumenckie w Polsce (ECK Polska)

Europejskie Centrum Konsumenckie w Polsce (ECK Polska) należy do ECC-Net, czyli sieci funkcjonującej we wszystkich państwach Unii Europejskiej, a także w Islandii i Norwegii. Głównym zadaniem sieci jest wsparcie konsumentów w ochronie ich praw na wspólnym rynku. Gdy zaistnieje spór między przedsiębiorcą i konsumentem, a strony sporu zamieszkują różne kraje, w których działa sieć ECC-Net, możliwe jest przeprowadzenie interwencji przez centrum.

Bezpłatnie udziela ono porad prawnych oraz informacji o przepisach krajowych i zagranicznych istotnych z punktu widzenia konsumentów. Przyjmuje też skargi od słabszych uczestników rynku i służy pomocą w polubownym rozwiązywaniu sporów ponadgranicznych. To ostatnie w szczególności polega na przekazywaniu skarg polskich konsumentów do partnerskich jednostek działających w państwach Unii Europejskich, Islandii i Norwegii. Działające tam centra wspierają konsumentów w dochodzeniu praw, np. kontaktują się z działającymi za granicą przedsiębiorcami lub podmiotami rozstrzygającymi spory w trybach pozasądowych oraz pilotują przed nimi sprawy konsumentów mieszkających w Polsce. W podobny sposób ECK Polska pilotuje sprawy obcokrajowców przed polskimi instytucjami świadczącymi doradztwo i wsparcie słabszych uczestników rynku[48].

Poniżej przedstawiono przykładowe sprawy, przy których współpracowało Europejskie Centrum Konsumenckie Polska.

---

[46] http://www.konsumenci.org/pomoc-konsumencka,konsumenckie-centrum-e-porad,2,25.html.

[47] Obecny projekt Centrum E-porad jest realizowany przez Stowarzyszenie Konsumentów Polskich do końca 2014 r.

[48] Szerzej o działaniach ECK Polska na rzecz konsumentów patrz: *Poradnik…*, stanowiący załącznik do niniejszego raportu.

Polska – Litwa: z Warszawy do Dublina przez Wilno

Polski konsument kupił przez litewskiego pośrednika bilet lotniczy z Warszawy do Dublina. Kilka dni przed planowanym odlotem konsument zadzwonił do linii lotniczej obsługującej lot i okazało się, że nie ma go na liście pasażerów. Oznaczało to, że pośrednik nie wykonał swojego zobowiązania w sposób należyty i nie wykupił konsumentowi biletu lotniczego. Klient wielokrotnie próbował wyjaśnić sytuację – pisał i dzwonił do przedsiębiorcy – ale nie udzielono mu żadnej odpowiedzi.

W związku z tym zwrócił się do Europejskiego Centrum Konsumenckiego w Polsce, które przekazało jego sprawę do partnerskiego centrum na Litwie. Konsument został poinformowany o możliwości przekazania sprawy do litewskiego systemu pozasądowego dochodzenia roszczeń. Gdy tylko pasażer wyraził na to zgodę, kopie jego dokumentów oraz wyjaśnień konsumenta przesłano do tamtejszego sądu polubownego. Po długotrwałej korespondencji przedsiębiorca zdecydował się przesłać 180 euro na konto konsumenta, stanowiące ekwiwalent środków wpłaconych tytułem zakupu biletu lotniczego z Warszawy do Dublina. Kilka miesięcy później do klienta dotarła też ogólnopolska informacyjna stacja telewizyjna i przeprowadziła wywiad z konsumentem, który opisał problem i sposób jego rozwiązania.

Polska – Niemcy: Gry rodzinne

Jeden z konsumentów wraz z rodziną grał w grę internetową. Tworzyli w niej grupę wspierających się osób. Każdy z graczy był oddzielnie zarejestrowany, ale – jako że zamieszkiwali w jednym domu – mieli taki sam numer IP („adres identyfikacyjny" komputera bądź, jak w tym przypadku, sieci komputerów). Regulamin gry nie pozwalał na to, by kilku graczy miało taki sam numer IP, więc konsument i członkowie jego drużyny zostali niebawem wykluczeni z gry. Gracz kontaktował się z przedsiębiorcą, ale ten odmawiał przyjrzenia się sprawie i uznał swoją decyzję za ostateczną.

Klienci serwisu zwrócili się z problemem do Europejskiego Centrum Konsumenckiego w Polsce. Sprawę przekazano do ECK Niemcy, gdzie mieściła się siedziba przedsiębiorcy oferującego gry online. Sprawę przekazano następnie do „On-line Slichter" – niemieckiego ciała ODR. Niemiecki sąd polubowny wystąpił do przedsiębiorcy z prośbą o wyjaśnienie sytuacji i wskazanie podstaw do ograniczania konsumentom dostępu do usługi przez stawianie wymogu posiadania oddzielnego komputera i oddzielnego łącza internetowego dla każdego z graczy. Mimo wspólnego numeru IP dla kilku graczy były to bowiem różne osoby, a nie jedna. Ostatecznie przedsiębiorca podjął decyzję o odblokowaniu kont. Tym samym gracze mogli powrócić do wspólnej gry.

Polska – Włochy: Długi lot po odszkodowanie

W trakcie lotu na trasie Warszawa–Rzym–Bari włoskie linie lotnicze zniszczyły bagaż polskiego konsumenta, który wycenił swoją szkodę na 1136,55 euro. Pasażer nie mógł jednak zaprezentować dokumentacji potwierdzającej wysokość poniesionej przez niego szkody, co – jak się okazało na późniejszym etapie sprawy – stanowiło dla przedsiębiorcy podstawę do odmowy wypłacenia odszkodowania w żądanej wysokości.

Za pośrednictwem ECK Włochy sprawę przekazano do przewoźnika. Początkowo przedsiębiorca zaproponował wypłacenie odszkodowania w wysokości 80 euro, kwota ta była jednak nieadekwatna do strat poniesionych przez konsumenta. W związku z tym spór skierowano do ciała ADR przy przedsiębiorcy (komisji koncyliacyjnej powstałej na podstawie porozumienia między linią lotniczą a włoskimi organizacjami konsumenckimi). Pierwszą propozycją ugody była kwota 300 euro. Konsument nie zgodził się na taką wysokość odszkodowania i zażądał 500 euro. Po niedługim czasie, dzięki pośrednictwu koncyliatora, postępowanie zakończono porozumieniem, na mocy którego konsument zgodził się obniżyć swoje roszczenia do 400 euro, a przedsiębiorca przystał na tę propozycję.

Polska – Dania: Naszyjnik z internetu

Konsument z Polski zamówił za pośrednictwem strony internetowej duńskiego przedsiębiorcy złoty wisior o długości 35 mm wraz z dostawą za kwotę 2595 duńskich koron (369 euro). Po dokonaniu płatności klient otrzymał przesyłkę, w której znajdował się naszyjnik, ale o długości 25 mm, wart według ceny katalogowej 2175 koron. W przesyłce nie było jakiegokolwiek dowodu zakupu. Konsument złożył reklamację z żądaniem wymiany produktu na zgodny z umową. Przedsiębiorca nie odpowiedział na nią i konsument zwrócił się o pomoc do ECK Polska.

Przekazanie sprawy do duńskiej komisji skargowej przy tamtejszej Agencji ds. Konsumentów nie jest bezpłatne – opłata za wszczęcie tego rodzaju postępowania wynosiła 160 koron (ok. 22 euro), ale podlegała zwrotowi w przypadku decyzji na korzyść konsumenta. Klient zdecydował się na przekazanie sprawy duńskim mediatorom, następnie przesłał im także sporny wisior. Przedsiębiorca nie udzielił odpowiedzi na pierwsze wystąpienie duńskiej instytucji, która w trakcie postępowania zaproponowała, aby poza żądaniem wymiany biżuterii na zgodną z umową domagać się zwrotu pieniędzy, jeśli wymiana okazałaby się możliwa.

Decyzja duńskiego organu pozasądowego uznała roszczenia, a przedsiębiorca miał 30 dni, by zastosować się do wydanego rozstrzygnięcia. Konsumentowi zwrócono przesłany wcześniej wisior niezgodny z umową oraz opłatę na poczet prowadzonego postępowania.

Po dwóch tygodniach od przekazania danych do przelewu przedsiębiorca zwrócił opłatę za naszyjnik i jednocześnie oświadczył, że nie będzie żądał zwrotu dostarczonego produktu.

Irlandia – Polska: Dwa w cenie trzech

Irlandzki konsument zamówił w bydgoskim sklepie internetowym sprzęt muzyczny składający się z trzech elementów, ale okazało się, że otrzymał jedynie dwie części zestawu. Klient złożył więc reklamację, w odpowiedzi na którą został poinformowany, że na stronie internetowej sklepu wystąpił błąd, a zatem przedsiębiorca nie ma innej możliwości, jak tylko wycofać się z umowy. Konsument podniósł, że przedsiębiorca potwierdził zawarcie umowy na konkretnych warunkach i nie informował go na żadnym etapie realizacji umowy, jakoby doszło do jakiegokolwiek błędu.

Klient zwrócił się o pomoc do ECK Irlandia, które w toku rozstrzygania sprawy poprosiło o wsparcie Europejskie Centrum Konsumenckie w Polsce. Centrum podjęło próbę kontaktu z przedsiębiorcą, ten jednak podtrzymał swoje stanowisko o odstąpieniu od umowy i uchyleniu się od odpowiedzialności za zaistniałą sytuację. ECK Polska zaproponowało konsumentowi skierowanie sprawy do mediacji w Wojewódzkim Inspektoracie Inspekcji Handlowej w Bydgoszczy. W efekcie została przeprowadzona mediacja z przedstawicielem bydgoskiej firmy.

Przedsiębiorca odrzucił roszczenia konsumenta, choć w wyniku rozmów przeprowadzonych w trakcie mediacji zaproponował konsumentowi rabat do wykorzystania w sklepie internetowym na kwotę 450 zł, jeśli ten zdecyduje się zachować nabyty sprzęt, na co konsument przystał. W ciągu miesiąca od przekazania danych bankowych klient otrzymał pieniądze.

1.6.3. Instytucje sektorowe

Poza omówionymi wyżej podmiotami, świadczącymi pomoc w ujęciu horyzontalnym, istnieją także organy i instytucje sektorowe. Zajmują się one ułatwianiem konsumentom dochodzenia swoich praw w określonych dziedzinach, w których nie posiadają kompetencji organy Inspekcji Handlowej.

Poniżej przedstawione zostaną obszary wsparcia oferowanego przez instytucje sektorowe – scharakteryzowano te z nich, w których funkcjonują alternatywne do sądowych metody rozwiązywania sporów[49].

[49] W poniższych charakterystykach nie ujęto więc zadań realizowanych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych ani przez organy zajmujące się kontrolami, ponieważ w zakresie ich kompetencji nie znajduje się rozwiązywanie sporów konsumenckich. Niemniej instytucje te prowadzą działania mające na celu informowanie

Spory z zakresu usług pocztowych i telekomunikacyjnych. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes UKE) jest organem regulacyjnym w zakresie m.in. działalności pocztowej i telekomunikacyjnej[50]. Przy urzędzie działa Centrum Informacji Konsumenckiej, dzięki któremu klienci przedsiębiorców branży pocztowej i telekomunikacyjnej mogą otrzymać bezpłatną informację w zakresie usług tego rodzaju. Można tam ponadto złożyć wniosek z zapytaniem lub wniosek o interwencję. Prowadzone są również postępowania mediacyjne (wyłącznie w formie korespondencyjnej).

Przy Prezesie UKE działa stały polubowny sąd konsumencki, rozpatrujący spory o prawa majątkowe wynikłe z umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych, w tym o zapewnienie przyłączenia do publicznej sieci telekomunikacyjnej (np. zawyżona faktura, wyłączenie telefonu) oraz z umów o świadczenie usług pocztowych (np. niedoręczona przesyłka pocztowa). Postępowanie odbywa się za zgodą obu stron, przy czym po uzyskaniu zapisu na sąd wnioskodawca jest zobowiązany uiścić opłatę w wysokości 100 zł. Sąd ma trzy listy arbitrów: A (lista osób wyznaczonych przez organizacje reprezentujące konsumentów), B (lista osób wyznaczonych przez organizacje reprezentujące przedsiębiorców telekomunikacyjnych), C (lista osób wyznaczonych przez organizacje reprezentujące operatorów pocztowych)[51].

Spory z przedsiębiorcami produkującymi energię lub prowadzącymi hurtowy i detaliczny handel energią. W tym zakresie właściwy jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE), choć nie jest on podmiotem ADR, a jedynie prowadzi Punkt Informacyjny dla Odbiorców Paliw i Energii. Można tam uzyskać informację telefoniczną, pisemną lub za pośrednictwem poczty elektronicznej. W niektórych sprawach, np. odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci, umowy sprzedaży, nieuzasadnionego wstrzymania dostaw, Prezes URE – stosownie do Prawa energetycznego[52] – na wniosek strony wszczyna postępowanie administracyjne. Może także, na wniosek konsumenta, w przypadku stwierdzenia jakichkolwiek nieprawidłowości wystąpić do przedsiębiorcy z prośbą o wyjaśnienie i pouczeniem, choć wystąpienie to nie ma charakteru władczego.

---

i edukację w zakresie przepisów w określonych dziedzinach, przyjmują skargi i wnioski, mogą także załatwiać sprawy w drodze ugody, stosownie do art. 13 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267).

[50] Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.).

[51] Źródło: www.uke.gov.pl.

[52] Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 z późn. zm.).

Nowelizacja Prawa energetycznego[53] wprowadziła zmiany w tym obszarze: stałe polubowne sądy konsumenckie działające przy wojewódzkich inspektorach Inspekcji Handlowej mogą rozstrzygać spory powstałe między konsumentami a przedsiębiorcami na gruncie Prawa energetycznego, jednakże Inspekcja Handlowa w dalszym ciągu nie zajmuje się problematyką z tego zakresu (np. nie prowadzi kontroli przedsiębiorców ani nie świadczy poradnictwa konsumenckiego).

Spory z bankami, a także w ramach prowadzonej przez nie działalności bankowej oraz usług pośrednictwa finansowego. Nadzór nad sektorem bankowym, rynkiem kapitałowym, emerytalnym, instytucjami płatniczymi i biurami usług płatniczych, instytucjami pieniądza elektronicznego oraz nad sektorem kas spółdzielczych sprawuje Komisja Nadzoru Finansowego (KNF)[54]. W ramach tego organu regulacyjnego funkcjonują dwa mechanizmy pozasądowego rozstrzygania sporów: sąd polubowny[55] i mediacje[56].

Mediacje w tym zakresie mogą być prowadzone wyłącznie w przypadku, gdy zgoda na taki sposób rozwiązania sporu została wyrażona przez obie strony. Postępowanie polega na poszukiwaniu rozwiązania istniejącego konfliktu. W obecności mediatora strony dążą do zawarcia akceptowanej ugody, która – po zatwierdzeniu przez właściwy miejscowo i rzeczowo sąd powszechny – będzie miała moc prawną równą wyrokowi sądu powszechnego. Postępowanie mediacyjne realizowane w ramach działalności KNF jest odpłatne. Przy wartości przedmiotu sporu do 10 tys. zł opłata wynosi 100 zł, a powyżej tej kwoty – 250 zł, przy czym opłatę pobiera się od każdej ze stron. Jeżeli strony nie dojdą do porozumienia w drodze mediacji, mogą skorzystać z możliwości, jakie daje im postępowanie przed Sądem Polubownym przy KNF. W takim wypadku konieczna jest odrębna zgoda obu stron sporu.

Wskazany sąd polubowny rozstrzyga spory pomiędzy wszystkimi uczestnikami rynku finansowego, a w szczególności pomiędzy instytucjami finansowymi a odbiorcami świadczonych przez nie usług. Rozpatrywane są tam sprawy, w których wartość przedmiotu sporu – co do zasady – przekracza 500 zł, oraz sprawy o prawa niemajątkowe. Postępowanie może być poprzedzone postępowaniem mediacyjnym, z zastrzeżeniem, że gdy strony nie dojdą do ugody, sprawa zakończy się przed sądem. Kiedy wartość przedmiotu sporu nie przekracza 10 tys. zł, sąd rozstrzyga jednoosobowo, a w sprawach powyżej tej kwoty – trzyosobowo. Postępowanie jest niejawne i odpłatne. Gdy czynności

[53] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U z 2013 r., poz. 984).

[54] Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2012 r., poz. 1149 z późn. zm.).

[55] Art. 18 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

[56] Patrz: http://www.knf.gov.pl/regulacje/Sad_Polubowny/informacja.html.

inicjuje konsument, opłata wynosi 250 zł, w pozostałych przypadkach jest naliczana szacunkowo**:** przy wartości przedmiotu sporu do 25 tys. zł opłata wynosi 250 zł, do 250 tys. zł – 500 zł, a powyżej 250 tys. zł – 1 proc. wartości przedmiotu sporu, nie więcej jednak niż 100 tys. zł.

W tym obszarze konsumenci mogą również szukać pomocy u innego podmiotu ADR, tj. Arbitra Bankowego, działającego niezależnie od administracji publicznej przy Związku Banków Polskich. Wszyscy członkowie tego związku, a więc wszystkie polskie banki, mają obowiązek wyrażania zgody na postępowanie przed tym arbitrem. Arbitraż w tym obszarze został powołany w celu rozstrzygania sporów między bankami a ich klientami – konsumentami – w zakresie roszczeń pieniężnych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przez bank czynności bankowych czy innych czynności na rzecz konsumenta. Ten arbitraż konsumencki jest członkiem sieci FIN-NET, czyli założonej przez Komisję Europejską transgranicznej sieci rozpatrywania skarg pozasądowych dotyczących usług finansowych, funkcjonującej w oparciu o sieć krajowych pozasądowych systemów rozstrzygania sporów wynikłych z korzystania przez konsumentów z usług finansowych, zwłaszcza bankowych, ubezpieczeniowych i związanych z rynkiem papierów wartościowych[57].

Spory z przewoźnikami lotniczymi. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego (Prezes ULC) jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego. Należy do grupy organów regulacyjnych dla różnych sektorów transportu pasażerskiego, które w związku z pakietem regulacji unijnych zostały wyposażone w kompetencje odnośnie do egzekwowania praw pasażerów. Pakiet objął nie tylko lotnictwo pasażerskie, lecz także transport kolejowy, autobusowy i wodny[58]. Jednostką organizacyjną wykonującą zadania Prezesa ULC wynikające z tej regulacji jest Komisja Ochrony Praw Pasażerów, do której zadań należą sprawy dotyczące naruszania praw pasażerskich przez przewoźników lotniczych.

W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów przez przewoźnika lotniczego Prezes ULC może w drodze decyzji administracyjnej nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną. Co do zasady Prezes ULC przeprowadza postępowanie o charakterze publicznoprawnym nastawione na ochronę interesu publicznego, jednakże w praktyce postępowanie administracyjne przeprowadzane przez komisję na podstawie skarg poszkodowanych indywidualnych konsumentów niejednokrotnie pozwala, niejako „w tle", rozwiązać problem indywidualnego konsumenta, choć nie w formie właściwej podmiotom ADR.

[57] Źródło: http://zbp.pl/dla-konsumentow/arbiter-bankowy/dzialalnosc.

[58] Por.: art. 205a ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz.U. z 2013 r., poz. 1393 z późn. zm.).

Spory z zakresu ubezpieczeń oraz działalności ubezpieczeniowej. W tym zakresie działa – niebędący organem państwowym – Rzecznik Ubezpieczonych, który dba o prawa ubezpieczonych i reprezentuje ich interesy wobec ubezpieczycieli i funduszy emerytalnych[59]. W biurze rzecznika konsumenci mogą również uzyskać bezpłatną informację w zakresie ubezpieczeń. O poradę można zwrócić się drogą telefoniczną lub za pomocą poczty elektronicznej. Po wpłynięciu skargi konsumenta i weryfikacji jej zasadności biuro rzecznika występuje do ubezpieczyciela, np. z wnioskiem o udzielenie informacji w sprawie indywidualnej, o udzielenie wyjaśnień czy zmianę stanowiska. Wszczyna też postępowanie w zakresie napływających skarg.

Przy rzeczniku działa sąd polubowny, który rozstrzyga spory z zakładami ubezpieczeń, powszechnymi towarzystwami emerytalnymi, Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym, Polskim Biurem Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz pośrednikami ubezpieczeniowymi (agentami i brokerami). Także w przypadku tego sądu polubownego warunkiem odbycia się rozprawy jest wyrażenie zgody przez obie strony. Sąd polubowny jest właściwy w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu przekracza 1000 zł, jednakże ze względu na stopień skomplikowania sprawy lub z innych ważnych przyczyn sąd może rozpatrzyć sprawę o niższej wartości. W sprawach, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 5000 zł, sąd rozstrzyga jednoosobowo, a w pozostałych przypadkach – trzyosobowo. Każda ze stron ma prawo wskazać jednego arbitra. Postępowanie jest odpłatne (zarówno wniesienie wniosku – opłata rejestracyjna 15 zł, jak i samo postępowanie – opłata arbitrażowa wnoszona przez wnioskodawcę po wyrażeniu zgody przez zakład ubezpieczeń na przeprowadzenie rozprawy; wysokość zależy od wysokości dochodzonej kwoty, przy czym jest nie niższa niż 100 zł). Co do zasady postępowanie przed tym sądem jest niejawne.

Każda ze stron może zwrócić się do sądu polubownego z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania zmierzającego do ugodowego zakończenia sporu. Postępowanie to ma na celu zawarcie ugody i także jest odpłatne. Przeprowadza się je w obecności mediatora. W razie zawarcia ugody zatwierdza ją arbiter wskazany przez prezesa sądu.

[59] Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz.U. z 2013 r., poz. 290).

Tabela 1: Porównanie opłat ponoszonych przez konsumentów i wymagań funkcjonujących w wybranych sądach polubownych rozstrzygających spory konsumenckie (opracowanie Departamentu Inspekcji Handlowej UOKiK).

Sąd polubowny przy:	**Koszt wniesienia wniosku**	**Opłata arbitrażowa (uiszczana z tytułu zajęcia się sprawą przez sąd polubowny po uzyskaniu zgody obu stron sporu)**	**Minimalna wartość przedmiotu sporu do przedstawienia sprawy przed sądem**	**Maksymalna wartość przedmiotu sporu do przedstawienia sprawy przed sądem**
Komisji Nadzoru Finansowego	brak	250 zł	500 zł	brak
Prezesie Urzędu Komunikacji Elektronicznej	brak	100 zł	brak	brak
Rzeczniku Ubezpieczonych	15 zł	zależna od wartości przedmiotu sporu, nie mniej niż 100 zł	1000 zł	brak
wojewódzkich inspektorach Inspekcji Handlowej	brak	brak	brak	10 000 zł (z wyjątkiem sądu w Warszawie)

Spory z zakresu usług turystycznych. Od 1 stycznia 2006 r. marszałkowie województw – organy samorządu terytorialnego – przejęli od wojewodów kompetencje w zakresie regulacji sektora usług turystycznych, uprawnień przewodników turystycznych i pilotów wycieczek. Nowe kompetencje marszałków to rezultat zmian ustawy o usługach turystycznych[60]: uprawnienia do podejmowania działań w sprawach skarg składanych przez konsumentów przejęły właśnie urzędy marszałkowskie.

[60] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268 z późn. zm.).

Do zakresu działań marszałków należy m.in. kontrola przestrzegania przepisów ww. ustawy przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, w tym kontrola nad zapewnieniem ciągłości zabezpieczenia finansowego na rzecz klientów. Marszałkowie są również właściwi w sprawach związanych z występowaniem na rzecz klientów w przypadkach wypłat środków z umów gwarancji bankowych, gwarancji ubezpieczeniowych lub umów ubezpieczenia w razie niezrealizowania umowy z winy organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego, wpisanych do stosownego rejestru[61]. Do zadań organów samorządu województwa należy również prowadzenie spraw interwencyjnych związanych z działalnością organizatorów i pośredników turystycznych. Marszałkom nie przysługują jednak kompetencje do rozstrzygania sporów konsumenckich w trybie pozasądowym – sprawy te trafiają do innych, właściwych podmiotów.

1.7. Pozasądowe rozstrzyganie sporów w wybranych państwach Unii Europejskiej

W wielu krajach europejskich pozasądowe rozwiązywanie sporów, w szczególności konsumenckich, nie ma długiej tradycji lub wcale nie istnieje. W części państw systemy ADR obejmują tylko określone spory pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcami i są zawężone wyłącznie do – przykładowo – usług finansowych, telekomunikacyjnych czy wynajmu samochodów. W kilku krajach dotyczą jednak wszystkich sporów konsumenckich, przy czym wybrane instytucje oferują pełen zestaw narzędzi rozpatrywania sporu, także drogą elektroniczną.

Powszechny rozwój mechanizmów ADR stał się faktem w efekcie poszerzania Wspólnego Rynku oraz członkostwa w Unii Europejskiej. Obecnie w krajach członkowskich istnieje łącznie ponad 750 rozmaitych systemów ADR (czyli instytucji, organizacji lub procedur). Działają one w różny sposób i mają różne nazwy, są organizowane przez władze publiczne, przedsiębiorców lub też przy współpracy sektora publicznego, organizacji branżowych i konsumenckich. W związku z tym ich finansowanie może być prywatne, publiczne lub mieszane. Mechanizmy ADR mogą być ustanowione centralnie i mieć zasięg ogólnokrajowy, czasem są jednak zdekoncentrowane i funkcjonują na poziomie regionalnym lub lokalnym, dostosowanym do podziału administracyjnego w konkretnym państwie.

Znaczne zróżnicowanie systemów znajduje oczywiście swoje odzwierciedlenie w stosowanych przez nie procedurach, w tym także w sposobie rozstrzygania sporów, jakie do nich trafiają. Jedne mechanizmy mają na celu uzyskanie porozumienia między stronami, a co za tym idzie – rozwiązania opartego na niewiążącym strony akcie zamykającym

[61] http://turystyka.gov.pl/cwptipw/index.

procedurę, np. w postaci zalecenia (np. procedura koncyliacji[62]). Inne rozwiązania zakładają wydanie decyzji wiążącej (np. systemy typu arbitrażowego[63]) lub częściowo wiążącej (jak w przypadku niektórych ombudsmanów sektorowych[64]).

Koszty większości postępowań nie przekraczają 50 euro, a średni czas oczekiwania na rozstrzygnięcie to ok. 90 dni. Decyzje podejmowane są kolegialnie (np. przez komisje skargowe) albo przez pojedyncze osoby (np. mediatora lub ombudsmana).

Niezależnie od wskazanych powyżej różnic analiza systemów ADR w poszczególnych państwach członkowskich pozwala na wyodrębnienie trzech istniejących obecnie zasadniczych modeli w tym zakresie:

- biznesowego,
- administracyjnego,
- mieszanego[65].

W *modelu biznesowym* to organizacje przedsiębiorców tworzą zwykle podmioty ADR. Najczęściej są to podmioty właściwe do rozstrzygania spraw w danej branży, cechujące się wysokim stopniem specjalizacji i fachowości. W takim modelu ingerencja państwa jest minimalna. Standardy działania podmiotów ADR opierają się na zasadach samoregulacji, np. różnego rodzaju kodeksach dobrych praktyk. Dlatego też takie systemy właściwe są dla krajów, gdzie poziom edukacji i rozwoju uczestników rynku (zwłaszcza przedsiębiorców) jest na tyle dojrzały, by normy postępowania, właściwe dla tego systemu, nie były obowiązkiem wynikającym z tzw. przymusu państwowego, ale opierały się raczej na własnych regulacjach – wartościach i standardach dobrych praktyk (funkcjonujących w ramach różnego rodzaju mechanizmów określanych jako zasady społecznej odpowiedzialności biznesu – CSR[66]). W modelu biznesowym podmioty ADR finansowane są najczęściej ze środków prywatnych, aczkolwiek pojawiają się również różnego rodzaju formy współfinansowania ze strony budżetu państwa (np. dotacje, zapewnianie przez państwo siedziby, stosowanie innych zachęt finansowych).

W *modelu administracyjnym* system ADR jest w całości tworzony i kontrolowany przez organy państwa. Może być to model scentralizowany, w którym funkcjonuje jeden podmiot ADR o zasięgu ogólnokrajowym i szerokich kompetencjach horyzontalnych, lub model zdecentralizowany, w którym podmioty ADR rozstrzygają sprawy właściwe dla danego

---

[62] Na przykład Serwis Mediacja Banki-Kredyt-Inwestycje w Belgii, Duńska Komisja Skarg Konsumenckich, Komitet Skarg Konsumenckich Estonii, Luksemburska Komisja ds. Sporów z Podróży czy Szwedzka Krajowa Komisja Skarg Konsumenckich.

[63] Por.: Fundacja ds. Komisji Skarg Konsumenckich w Holandii.

[64] Por.: Bankowy Arbitraż Konsumencki Arbitra Bankowego przy Związku Banków Polskich.

[65] Określenia wprowadzone na potrzeby niniejszego opracowania.

[66] Ang. *Corporate Social Responsibility*.

sektora rynku, danego obszaru geograficznego lub dla danego rodzaju spraw. Takie podmioty usytuowane są przy organie publicznym (lub w jego strukturze). Sposób działania podmiotów ADR oraz standardy rozwiązywania sporów oparte są na przepisach prawa stanowionego, a system ten finansowany jest w całości z budżetu państwa.

Z kolei dla *modelu mieszanego* typowe jest współistnienie podmiotów o charakterze biznesowym i publicznym. Standardy działania wszystkich podmiotów oferujących alternatywne sposoby rozstrzygania sporów oparte są zarówno na samoregulacjach, jak też przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Możliwe są również różnego rodzaju rozwiązania, w których np. trzon systemu (tj. zasady działania, procedury) ma swe ustawowe źródło, a ustawodawca, w drodze odpowiednich przepisów, wyznacza granice swobody działania podmiotów ADR. W tego rodzaju modelu możliwy jest duży wachlarz źródeł i form finansowania (dotacje, zachęty finansowe, ulgi finansowe etc.).

Poniżej zaprezentowane zostały najbardziej typowe rodzaje dzisiejszych systemów ADR w Europie. Oprócz niżej wskazanych podstawowych modeli formuła pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich pozwala na tworzenie wielu innych mechanizmów – form hybrydowych, takich jak np. szeroko rozpowszechniony obecnie med-arb (zintegrowany schemat łączący mediację i arbitraż), odmiany wielostopniowego rozstrzygania sporów[67] lub też „neutralnego ustalania stanu faktycznego" (ang. *fact finding*), częściowo wiążąca mediacja itp.

1.7.1. Mediacja i koncyliacja

Korzystając z mediacji lub postępowania koncyliacyjnego, strony sporu starają się osiągnąć rozwiązanie z udziałem strony trzeciej. W ramach mediacji neutralna strona trzecia – mediator – zostaje powołana, by rozpoznać możliwe sposoby osiągnięcia ugody satysfakcjonującej dla obydwu stron sporu. Nie jest konieczne, by rezultat procedury mediacyjnej był tożsamy z tym możliwym do osiągnięcia przed sądem. Mediator nie narzuca ani nie sugeruje żadnego merytorycznego rozwiązania – stara się zapewnić warunki, by strony wypracowały kompromis samodzielnie[68]. W przypadku mediacji

[67] Por.: Ombudsman Finansowy w Irlandii, Sąd Polubowny przy Komisji Nadzoru Finansowego, sąd przy Ombudsmanie ds. Usług Komunikacji Elektronicznej w Wielkiej Brytanii.

[68] Por. także definicję z unijnej dyrektywy 2008/52/WE w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych: „mediacja" oznacza zorganizowane postępowanie o dobrowolnym charakterze, bez względu na jego nazwę lub określenie, w którym przynajmniej dwie strony sporu próbują same osiągnąć porozumienie w celu rozwiązania ich sporu, korzystając z pomocy mediatora. Postępowanie takie może zostać zainicjowane przez strony albo może je zaproponować lub zarządzić sąd lub nakazać prawo państwa członkowskiego (art. 3 lit. a ww. dyrektywy). Termin ten obejmuje mediację prowadzoną przez sędziego, który nie jest

europejskie regulacje wyraźnie wymagają, by ugoda miała zapewnione przyznanie klauzuli wykonalności przez sąd[69]. Przy okazji należy odnotować, że w przypadku mediacji przepisy wyraźnie sygnalizują możliwość przeprowadzania procedury po wniesieniu sprawy do sądu (tzw. mediacja sądowa), gdy „próbę ugodową" przed niezależnym mediatorem inicjuje sąd[70].

Z kolei postępowanie koncyliacyjne jest formułą, w której neutralna strona trzecia jest bardziej aktywna niż mediator. Koncyliator pomaga uczestnikom sporu w wyjaśnieniu różnic, przy czym może wydać opinię co do istoty sprawy. W wybranych wariantach koncyliacji rozjemca może być też obowiązany do wydania zalecenia, w jaki sposób spór powinien być rozwiązany. Akty koncyliatora są z założenia niewiążące. W przeciwieństwie do mediacji, gdzie najczęściej mamy do czynienia z działaniem indywidualnym strony trzeciej (rzadziej z dwoma mediatorami), w koncyliacji typowe jest kolegialne rozwiązywanie sporów (komisje).

Zarówno w postępowaniu mediacyjnym, jak i koncyliacyjnym strony nie są ograniczone przez przepisy prawa materialnego lub proceduralnego. Tego typu procedowanie nie musi być zatem oparte na szczególnych regulacjach – może odwołać się jedynie do reguł ogólnych, takich jak zasada uczciwości, lojalności, słuszności lub dobrej wiary.

Typowym proceduralnym rozwiązaniom mediacji cywilnoprawnej w Europie towarzyszy szereg mechanizmów opartych na analogicznych zasadach, ale realizowanych w innym reżimie organizacyjno-prawnym. Innymi słowy, są to mechanizmy wykorzystujące procedurę mediacji możliwej do zastosowania w ramach szeroko rozumianej administracji publicznej bądź zakotwiczone w instytucjach współregulowanych lub samoregulacyjnych[71] (na tej zasadzie działają mediacje w Inspekcji Handlowej).

Pomimo zasadniczych różnic między celami i metodami trybów ADR a prawnie zdefiniowanym charakterem funkcjonowania administracji publicznej idea alternatywnego rozwiązywania sporów jest realizowana przez występujące w procedurach wewnętrznych oraz procedurach administracyjnych wskazania co do polubownego załatwiania sporów z udziałem organów administracji. Przykładowo na gruncie polskim art. 13 Kodeksu postępowania administracyjnego[72] stwierdza, że sprawy, w których uczestniczą strony

---

odpowiedzialny za jakiekolwiek postępowanie sądowe dotyczące rzeczonego sporu. Nie obejmuje on jednak prób podejmowanych przez sąd lub sędziego w toku postępowania sądowego dotyczącego rzeczonego sporu.

[69] Por.: art. 6 ww. dyrektywy.

[70] Por.: art. 3 ww. dyrektywy.

[71] Por. m.in.: mediacja Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, wojewódzkich inspektoratów Inspekcji Handlowej w Polsce, Fundacja ds. Komisji Skarg Konsumenckich w Holandii.

[72] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267).

o spornych interesach, mogą być załatwione w drodze ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej. Na organ administracyjny nałożona jest zatem powinność nakłaniania stron do polubownego zakończenia sporu[73].

1.7.2. Rzecznicy – systemy ombudsmańskie

W kontekście ADR rzecznik konsumentów (ombudsman), działający w wielu krajach Unii Europejskiej, jest organem jednoosobowym, wyznaczanym indywidualnie do interweniowania w sporach między konsumentami a przedsiębiorcami. Osoby mianowane na to stanowisko zazwyczaj spełniają wysokie kryteria kwalifikacji prawniczych lub zawodowych w danej dziedzinie, cieszą się autorytetem i nienaganną reputacją w społeczeństwie. Instytucja ombudsmana do spraw konsumenckich najczęściej powstaje z inicjatywy przedsiębiorców z danej branży lub sektora i stanowi jeden z instrumentów samoregulacji.

Chociaż rzecznik jest niejednokrotnie powoływany przez przedsiębiorców, to zazwyczaj ma status niezależnego organu w zakresie rozstrzygania sporów, gwarantowany przez różnorodne zabezpieczenia, takie jak np. nieusuwalność kadencyjna czy minimalny okres posiadanego doświadczenia w działalności w danym obszarze. Ombudsmani zazwyczaj posiadają kompetencje w określonej dziedzinie, a decyzje podejmują na podstawie przepisów prawa, w oparciu o zasady generalne (np. równości czy słuszności) i wytyczne istniejące w konkretnym obszarze działalności. Takie decyzje są często wiążące jedynie dla przedsiębiorcy.

Koncepcja funkcjonowania niezależnego ombudsmana zajmującego się skargami obywatelskimi w różnych dziedzinach wywodzi się z krajów skandynawskich[74]. Idea

---

[73] Por.: A. Jakubiak-Mirończuk, *Alternatywne a sądowe rozstrzyganie sporów sądowych*, Warszawa 2008, s. 180–184.

[74] W krajach nordyckich są to jednak obecnie raczej organy administracji centralnej, a nie jednostki powoływane przez przedsiębiorców. Jednocześnie, choć rzecznicy konsumentów w Skandynawii działają w dość szerokim zakresie, skupiają się raczej na działaniach w obszarze ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Jakkolwiek indywidualne skargi konsumentów mogą mieć wpływ na działania ombudsmana, nie zobowiązują go do podejmowania określonych procedur. Typowym przykładem skandynawskiego systemu administracyjnego z udziałem rzecznika konsumentów wydaje się Szwecja, gdzie na stanowisko to jest desygnowany Dyrektor Generalny kierujący Szwedzką Agencją Ochrony Konsumentów (szw. *Konsumentverket*), czyli centralnym organem ochrony konsumentów, odpowiedzialnym przed Ministrem Rolnictwa, Żywności i Spraw Konsumenckich. Jednocześnie skargi indywidualne w trybie pozasądowych procedur są rozpatrywane przez inną szwedzką agencję, Krajową Komisję ds. Sporów Konsumenckich (szw. *Allmänna reklamationsnämnden*, ARN), podległą Ministrowi Integracji i Równouprawnienia. Por.: The Study Centre for Consumer Law – Centre for European Economic Law Katholieke Universiteit Leuven, Belgium; A Study for the European Commission, Health and Consumer Protection

niezależnego rzecznika reprezentującego interesy obywateli została skopiowana do systemów wielu krajów i doczekała się szeregu reinterpretacji. W krajach Brytyjskiej Wspólnoty Narodów, gdzie funkcjonuje system prawa zwyczajowego (ang. *common law*) wprowadzono rzeczników praw obywatelskich monitorujących różne dziedziny życia. Z biegiem czasu rzecznicy zaczęli być powoływani jako sektorowe instytucje zorientowane na ochronę klientów.

Wielka Brytania – ombudsman finansowy

System ten jest dobrym przykładem publicznego sektorowego ciała ustanowionego oraz działającego zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa, choć finansowanego przez przedsiębiorców (branżę usługodawców finansowych). Urząd ten powołany został w 2001 r., przy czym wyboru osoby rzecznika dokonała Rada działająca przy ombudsmanie finansowym, zgodnie z przepisami ustawowymi. Przewodniczący wskazanej Rady jest powoływany przez Urząd Usług Finansowych (w przybliżeniu odpowiednik polskiej Komisji Nadzoru Finansowego) – po wyrażeniu zgody przez ministra skarbu.

Wiążące decyzje ombudsmana zapewniają pełną wykonalność jego rozstrzygnięć, ale większość sporów znajduje rozwiązanie wcześniej, już na etapie mediacji. Obecnie jest to największe ciało ADR nie tylko w Europie, lecz także na świecie (rocznie przyjmuje ponad 2 mln zgłoszeń od konsumentów i prowadzi ponad pół miliona spraw[75]), co wynika zarówno z zaufania, jakim konsumenci obdarzają ten organ, jak i liczby problemów generowanych przez sektor usług finansowych.

Rzecznik rozwiązuje indywidualne spory między konsumentami a przedsiębiorcami oferującymi usługi finansowe (bankowe, kredytowe, ubezpieczenia, lokaty, inwestycje i usługi emerytalne). Przestrzeganie reguł postępowania przez instytucje finansowe jest obligatoryjne, muszą one także informować swoich klientów o procedurze prowadzonej przez ombudsmana. Zainicjować postępowanie mogą, oprócz konsumentów, także drobni przedsiębiorcy, a postępowanie jest wolne od opłat.

Sprawy mogą być rozpatrywane na trzy sposoby:

1. biuro zgłoszeń (obsługa zapytań i skargi na etapie wstępnym),
2. dział obsługi skarg (mediacja lub koncyliacja),
3. formalne postępowanie o zasądzenie przed ombudsmanem (adiudykacja).

Większość spraw znajduje rozwiązanie w toku mediacji, ale jeśli strony nie dojdą do porozumienia, sprawa jest przekazywana do ombudsmana. Decyzja rzecznika jest wiążąca dla przedsiębiorcy, a jeśli ten wyrazi na nią zgodę – również dla konsumenta. Jeśli zaś konsument nie zgodzi się z rozstrzygnięciem organu, sprawa może zostać skierowana do sądu, jako że nie ma możliwości

---

Directorate-General Directorate B – Consumer Affairs, *An analysis and evaluation of alternative means of consumer redress other than redress through ordinary judicial proceedings – Final Report*; Tender Specification: SANCO/2005/B5/010, Contract No.: 17.020100/05/419291, Leuven, 17 stycznia 2007 r.

[75] Dane za rok 2013 pochodzą z rocznego raportu ombudsmana finansowego: http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/ar13/ar13.pdf.

odwołania się od decyzji rzecznika. Kwota zasądzona przez ombudsmana co do zasady nie może przekroczyć 150 tys. funtów, ale przedsiębiorca może zostać poinstruowany do przekazania na rzecz konsumenta wyższej kwoty.
Bardzo rzadko dochodzi do sytuacji, w której przedsiębiorca nie wykonuje decyzji rzecznika. Jeśli jednak tak się zdarzy, ombudsman zgłasza ten fakt do Urzędu Usług Finansowych. Średni czas trwania postępowania wynosi od 6 do 9 miesięcy.

1.7.3. Komisje ds. sporów konsumenckich

Organizacje konsumenckie, stowarzyszenia przedsiębiorców lub instytucje komercyjne mogą samodzielnie lub wspólnie organizować ciała kolegialne na podstawie przepisów prawa krajowego oraz instrumentów miękkiego prawa (takich jak kodeksy postępowania, systemy znaków zaufania, wytyczne itd.). Ciała tego typu noszą różne nazwy (komisje, rady, komitety itp.), a ich cechami wspólnymi są kolegialność składu orzekającego oraz równa reprezentacja konsumentów i przedsiębiorców. Innym wyróżnikiem jest to, że rozstrzygnięcia takich ciał nie są zazwyczaj wiążące (choć czasem mogą być wiążące dla przedsiębiorcy). Niektóre fora mogą prowadzić postępowania inicjowane przez skargi konsumenckie nawet bez zgody przedsiębiorcy[76]. Choć decyzje w takich przypadkach nie są obligatoryjne, mogą mieć wpływ na reputację przedsiębiorcy.

Holandia – Fundacja Komisji Skarg Konsumenckich

Holenderski model pozasądowego rozwiązywania sporów to rzadki przykład współpracy między słabszymi uczestnikami rynku, biznesem a państwem w celu zapewnienia kompleksowego systemu ADR, obsługującego wiele sektorów systemu ochrony konsumentów. Strona rządowa finansuje infrastrukturę, zapewnia nadzór nad postępowaniami i ich ocenę, a strona biznesowa gwarantuje finansowanie orzekania w zakresie skarg i wykonalność decyzji. Ponadto organizacje konsumenckie uczestniczą w negocjacjach warunków i delegują swoich członków do składów orzekających komisji. Oznacza to, że wszystkie grupy interesariuszy są silnie zaangażowane w uzyskanie korzystnego rozwiązania sporu, a jednocześnie konsumentom zapewnia się jeden, łatwo osiągalny punkt dostępu do systemu ADR.
Fundacja Komisji Skarg Konsumenckich została założona w roku 1970 w wyniku porozumienia między krajowym stowarzyszeniem konsumentów – Królewskim Holenderskim Klubem Turystycznym (ANWB) – oraz wieloma organizacjami przedsiębiorców i profesjonalistów. Obecnie zrzesza 44 komisje pozasądowego rozwiązywania sporów (tzw. komisje skargowe), przy czym każda z nich jest odpowiedzialna za inny sektor rynku.
Poddawanie się orzekaniu komisji skargowych jest obligatoryjne dla przedsiębiorców zrzeszonych w organizacji należącej do systemu, a zatem jej członkowie są zobowiązani do przystąpienia do

[76] Przykładowo: duńska Komisja Skarg Konsumenckich.

komisji skargowej (np. transport publiczny, w tym także przedsiębiorstwa taksówkowe i telekomunikacja, wkrótce także usługi informacyjne).

Postępowanie przed komisją może zainicjować zarówno przedsiębiorca, jak i konsument. Strona, która składa skargę, zobligowana jest do uiszczenia niewielkiej opłaty stanowiącej wkład własny (w kwocie 25–125 euro, zależnie od branży). Strony mogą zawrzeć na każdym etapie postępowania ugodę, do czego są zachęcane – koszt postępowania, jaki ponosi przedsiębiorca, w rzeczywistości może być zredukowany, jeśli spór zostanie rozwiązany przed wydaniem decyzji przez komisję.

Wszystkie komisje skargowe składają się z trzech osób: przewodniczącego i dwóch członków (z czego jednego deleguje zrzeszenie przedsiębiorców, a drugiego nominuje organizacja konsumencka bądź ANWB). Przewodniczący jest powoływany przez fundację, winien mieć ukończone studia prawnicze (magister prawa) oraz być sędzią bądź mieć porównywalne kwalifikacje. Powinien też pozostawać niezależny od innych członków komisji.

Komisja skargowa wydaje decyzje na podstawie przepisów prawa, w zgodzie z zasadami racjonalności i uczciwości, ale przede wszystkim na podstawie zasad ustalonych uprzednio, jeszcze przed zaistnieniem konkretnego sporu między członkami całego systemu, tj. zrzeszeniami przedsiębiorców a organizacjami konsumenckimi. Decyzje są wiążące, a jeśli przedsiębiorca ich nie wypełni, to właściwe stowarzyszenie branżowe wypłaca konsumentowi odszkodowanie, którym następnie obciążany jest przedsiębiorca niewykonujący polubownego rozstrzygnięcia. Mechanizm ten zapewnia rekompensatę w każdej sytuacji, w której konsument uzyskał pozytywną decyzję.

Mniej więcej połowa spraw kończy się ugodą jeszcze przed wydaniem decyzji lub skierowaniem do mediacji. Średni czas trwania postępowania wynosi 3 miesiące, a sprawy przekazane do rozstrzygnięcia w drodze zasądzenia są prowadzone średnio ok. 5 miesięcy.

Na mechanizmie komisji skargowych zasadniczo bazują systemy w krajach nordyckich (tj. w Danii, Finlandii, Islandii, Norwegii i Szwecji). Komisja skargowa obejmuje tam swoim działaniem teren całego kraju i rozstrzyga spory z zakresu większości sektorów rynku, choć – przeciwnie do holenderskich – jest jedna, finansuje ją najczęściej budżet państwa i zakotwiczono ją przy agendach państwowych.

W składzie rozstrzygającym komisji skargowej znajdują się przedstawiciele organizacji konsumenckich i biznesowych oraz uczestnik neutralny, którym może być prawnik zawodowy – sędzia lub adwokat.

Komisje skandynawskie stosują zazwyczaj limity dotyczące wartości przedmiotu sporu. Przykładowo w Szwedzkiej Narodowej Komisji Skargowej ds. Skarg Konsumenckich ustanowiono je na następujących poziomach:

- 500 koron szwedzkich dla spraw nieskategoryzowanych i dotyczących butów, produktów włókienniczych itp.,
- 1000 koron dla spraw dotyczących produktów i usług elektrycznych, motoryzacji, mebli i usług pralniczych,

- 2000 koron dla spraw dotyczących usług bankowych, ubezpieczeniowych, świadczeń związanych z żeglarstwem, agencji nieruchomości, mieszkaniowych/usług budowlanych.

Procedury trwają średnio 5–6 miesięcy. Większość organizacji przedsiębiorców wymaga od swych członków uczestniczenia w ADR i akceptowania ich decyzji. Postępowanie jest prowadzone nieodpłatnie, choć konsumenci pokrywają koszty przygotowania dokumentów, np. opinii rzeczoznawców. W przypadku uznania roszczeń przedsiębiorca zwraca pieniądze konsumentowi.

Komisje w państwach nordyckich wydają zalecenia, które nie wiążą stron. Zainteresowani mogą wnieść prośbę o ponowne rozpatrzenie sprawy przez jednostkę zajmującą się pozasądowym rozwiązywaniem sporów, a konsumenci – odwołać się do sądu powszechnego. Cechą charakterystyczną systemu skandynawskiego jest publikowanie w mediach informacji o przedsiębiorcach niewykonujących zaleceń ADR (to tzw. czarne listy).

1.7.4. Arbitraż

Arbitraż, zwany czasem także sądem polubownym lub arbitrażowym, jest sformalizowanym mechanizmem proceduralnym, w którym spór może być rozwiązywany zarówno kolegialnie, jak i jednoosobowo. Tego rodzaju sposób rozwiązywania sporu rozpoczyna się od rozpatrywania stanowisk stron i dokumentacji, a kończy na decyzji – wykonywaną w ten sam sposób jak zwykłe orzeczenia sądowe. Procedura może być regulowana przez prywatne umowy lub też strony mogą odwołać się do reguł zdefiniowanych przepisami prawa.

Arbitraż jest zbliżony do postępowania sądowego – akceptując zapis na sąd polubowny, strony godzą się na związanie decyzją. System ten został powszechnie doceniony za szybkość postępowania w porównaniu z postępowaniem sądowym, zapewnienie stronom dyskrecji oraz gwarancję efektywnego (wiążącego i wykonalnego) rozstrzygnięcia. Ponadto zapewnia kompleksowe uregulowania prawne w zakresie międzynarodowego postępowania arbitrażowego i wykonalności zagranicznych orzeczeń arbitrażowych. Pewną wadą jest natomiast zredukowanie możliwości odwołania od decyzji arbitra[77]. Jest to jednak konsekwencja zbliżenia procedury do postępowania sądowego w większej mierze niż do mechanizmu polubownego rozwiązywania sporów, zważywszy na to, że rozstrzygnięcia arbitrów zastępują w zamyśle orzeczenia sądowe.

[77] Por.: art. 1205 Kpc, zgodnie z którym wyrok sądu polubownego wydany w Rzeczypospolitej Polskiej może zostać uchylony przez sąd wyłącznie w postępowaniu wszczętym na skutek wniesienia skargi o jego uchylenie, zgodnie z przepisami Kpc.

Arbitraż stał się przedmiotem wielu aktów prawnych w niektórych państwach członkowskich i na poziomie międzynarodowym. Jednym z kluczowych uregulowań jest Konwencja nowojorska z 1958 r. o uznawaniu i wykonywaniu zagranicznych orzeczeń arbitrażowych[78] czy – w obszarze działań Rady Europy – Konwencja europejska w sprawie jednolitej ustawy o arbitrażu z 1966 r.[79]

Dość rozległe uwarunkowania prawne, szczególnie na gruncie międzynarodowym, sprawiają, że nie wszystkie zalety arbitrażu gospodarczego odwołującego się do modelowych rozwiązań daje się przenieść na grunt relacji konsument–przedsiębiorca. Jak się wydaje, arbitraż w klasycznym ujęciu, podobnie jak postępowanie sądowe, jest bardziej dostosowany do sporów między równorzędnymi stronami.

1.7.5. Rozwiązywanie sporów online

Istotnym aspektem europejskiej polityki ochrony konsumentów i zarazem efektem rozwoju społeczeństwa informacyjnego stało się procedowanie sporów konsumenckich online, często określane skrótem ODR (ang. *Online Dispute Resolution*). Określenie to odnosi się do metod uwzględniających wykorzystanie instrumentów informatycznych (internetowe platformy komunikacyjne, komunikacja przez e-mail, konferencje online itp.).

Obecnie w wielu państwach europejskich stosuje się już na dużą skalę platformy informatyczne wspierające dotychczas istniejące mechanizmy ADR. Stworzyło to nowe możliwości doskonalenia pozasądowych procedur konsumenckich poprzez ułatwienie i uproszczenie komunikacji między uczestnikami sporów. Przyspieszono i odformalizowano także procedury – przy jednoczesnym zachowaniu bezpieczeństwa danych[80].

[78] Patrz: http://www.uncitral.org/pdf/1958NYConvention.pdf.

[79] Patrz: http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ENG&CM=4&NT=056.

[80] Por. np.: Internet Ombudsmann w Austrii, Belmed – promediacyjna Platforma Rozwiązywania Pozasądowych Sporów Online w Belgii, Ombudsman Services w Wielkiej Brytanii.

2. Pozasądowe rozstrzyganie spraw konsumenckich w Polsce na przykładzie stałych polubownych sądów konsumenckich i mediacji prowadzonych przez Inspekcję Handlową

2.1. Stałe polubowne sądy konsumenckie

Pierwszy polski stały polubowny sąd konsumencki powstał w 1991 r. z inicjatywy Inspekcji Handlowej oraz Federacji Konsumenckiej przy ówczesnym Okręgowym Inspektoracie Inspekcji Handlowej w Warszawie. Sąd wtedy powołany działa do dziś, obecnie przy Mazowieckim Wojewódzkim Inspektorze Inspekcji Handlowej w Warszawie, i wyprzedził o osiem lat pozostałe sądy polubowne, powstałe po 1 stycznia 1999 r. Wówczas weszła w życie reforma administracji rządowej, zgodnie z którą organizowanie i prowadzenie polubownego sądownictwa konsumenckiego stało się ustawowym zadaniem Inspekcji Handlowej. Z czasem zadanie to na stałe wpisało się w realia rynkowe oraz w świadomość konsumentów i przedsiębiorców. W latach 90. powstawały w Inspekcji Handlowej kolejne sądy – do końca roku 1999 utworzono ich 28.

Sądy polubowne w Polsce (i nie tylko) – odrobina historii

Sądy polubowne to instytucja znana już w starożytnym Rzymie, gdzie sędzia rozjemczy, ustanowiony przez strony, przyjmował funkcję niezależnego arbitra, a wykonalność jego rozstrzygnięć zapewniały urzędy państwowe[81]. Początkowo sądy tego typu opierały się na wzajemnych przyrzeczeniach stron. Z czasem władze państwa uznały za ważne wszelkie pisemne umowy odwołujące się do sądu polubownego, jak również usankcjonowały orzeczenia wydane przez takie sądy. Na przełomie III i IV w. w imperium rzymskim sądy powszechne zostały całkowicie zastąpione przez polubowne.

W czasach nowożytnych nastąpił gwałtowny rozwój sądownictwa polubownego – z uwagi na rozwój handlu, w tym międzynarodowego, giełd i instytucji kredytowych. Tworzeniem sądów zajmowały się głównie różnego rodzaju gildie, korporacje zawodowe i zrzeszenia. Prym w rozwoju tego rodzaju sposobu rozwiązywania sporów wiodły kraje anglosaskie.

W Polsce historia sądownictwa arbitrażowego sięga średniowiecza, kiedy rozwinął się system korporacji zawodowych (cechów) posiadających własne sądownictwo, rozstrzygające także spory pomiędzy członkami cechów a ich klientami, przy czym – co do zasady – dążono do polubownego rozwiązania spraw. Odwołaniem od wyroku takiego sądu czy jego egzekucją zajmowały się sądy państwowe (miejskie i królewskie)[82].

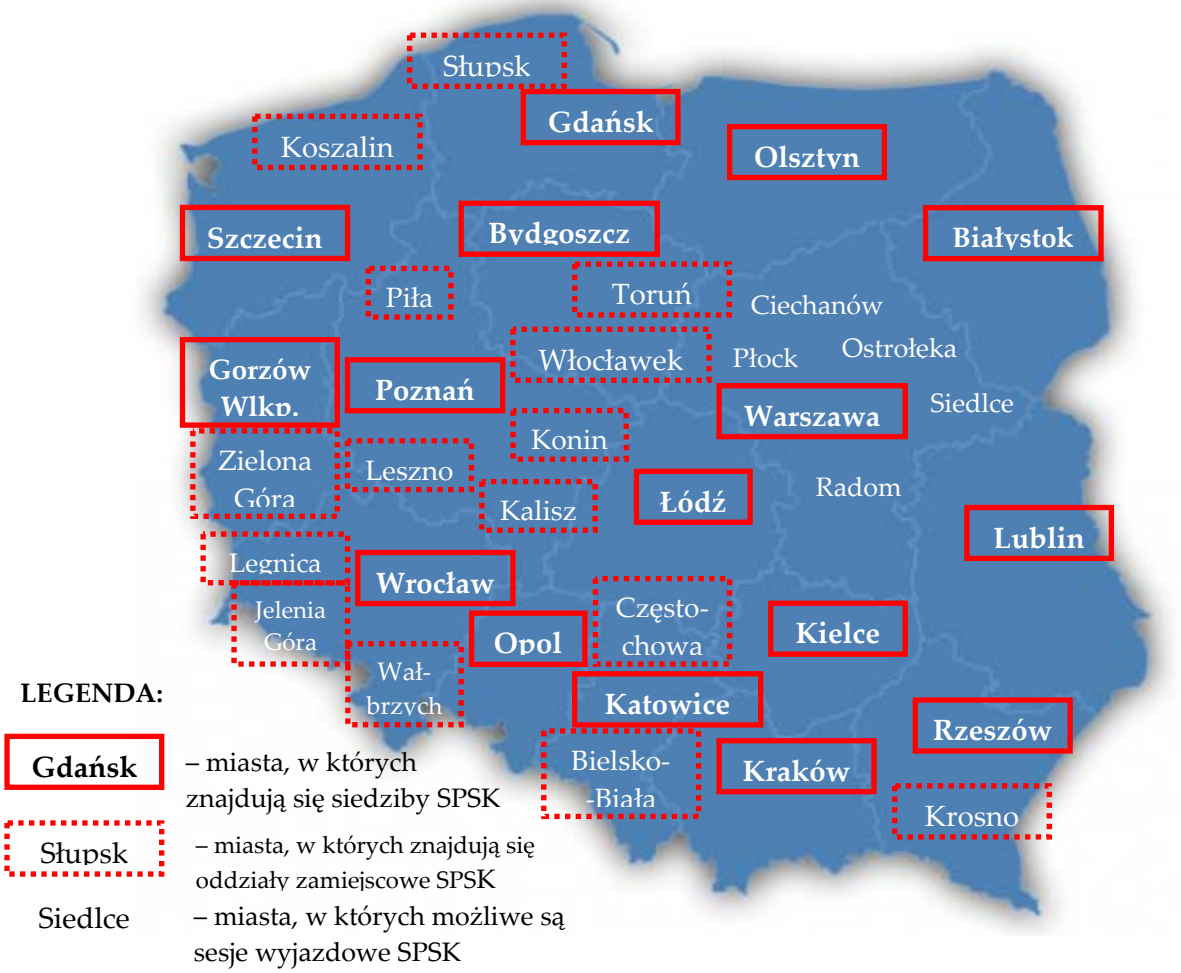
W I Rzeczypospolitej występowały sądy tzw. uroczystego jednania, a w okresie rozbiorów, w celu uniknięcia rozpatrywania sporów przez sądy zaborców, instytucja ta ponownie zyskała na znaczeniu.

[81] Patrz: T. Szumlicz, *op. cit.*

[82] Por. np. T. Ereciński, *op. cit.*, s. 416 i 429.

W Polsce międzywojennej rozwinęło się sądownictwo kupieckie, w ramach którego orzekano w oparciu o ukształtowane dobre obyczaje handlowe i zasady dobrej wiary stron umów handlowych. Z instytucji tej korzystano w równym stopniu, co z sądownictwa powszechnego.
Najstarszym działającym do dziś polskim stałym sądem arbitrażowym jest Sąd Arbitrażowy przy Krajowej Izbie Gospodarczej w Warszawie, którego poprzednikiem było Kolegium Arbitrów utworzone w roku 1950 przy Polskiej Izbie Handlu Zagranicznego. Najbardziej dynamiczny rozwój gospodarczego sądownictwa arbitrażowego przypada na okres po 1989 r. Obecnie w Polsce tego rodzaju podmiotów jest ponad 20[83].

Arbitraż konsumencki świadczony przez Inspekcję Handlową działa obecnie w 31 miejscach, przy czym 16 stałych polubownych sądów konsumenckich funkcjonuje przy wojewódzkich inspektorach Inspekcji Handlowej w miastach wojewódzkich, które są siedzibami tych organów, a 15 ich ośrodków zamiejscowych zlokalizowano w mniejszych miastach. Dodatkowo sąd w Warszawie odbywa sesje wyjazdowe w pięciu delegaturach inspektoratu.



Rys. 1. Miejsca, w których działają stałe polubowne sądy konsumenckie (SPSK), ich wydziały zamiejscowe oraz te, w których możliwe jest odbywanie sesji wyjazdowych SPSK (opracowanie Departamentu Inspekcji Handlowej UOKiK).

[83] Por.: http://portalprocesowy.pl/publikacje-wiw/art95,o-arbitrazu-w-polsce.html.

Stałe polubowne sądy konsumenckie tworzone są na podstawie umów zawartych przez wojewódzkich inspektorów Inspekcji Handlowej z Federacją Konsumentów, a w niektórych przypadkach – również z miejskimi (powiatowymi) rzecznikami konsumentów bądź ogólnokrajowymi czy regionalnymi organizacjami, stowarzyszeniami czy zrzeszeniami reprezentującymi przedsiębiorców.

Podstawą prawną działania sądów konsumenckich jest ustawa o Inspekcji Handlowej, na podstawie której wydano przepisy wykonawcze[84], szczegółowo normujące strukturę organizacyjną oraz zasady prowadzenia spraw. Postępowanie przed sądami toczy się – podobnie jak przed sądem powszechnym – zgodnie z Kodeksem postępowania cywilnego. Zasady działania sądów konsumenckich uwzględniają wspomniane wyżej zalecenie Komisji Europejskiej 98/257/WE w sprawie zasad stosowanych do organów odpowiedzialnych za pozasądowe rozstrzyganie sporów konsumenckich.

Stałe polubowne sądy konsumenckie nie podejmują interwencji we wszystkich sprawach. W zakresie ich właściwości znajdują się spory o prawa majątkowe wynikające z umów sprzedaży produktów i świadczenia usług zawartych pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcami (art. 37 ust. 3 ustawy o Inspekcji Handlowej). Z zakresu działania sądów konsumenckich są natomiast wyłączone te sprawy, którymi Inspekcja Handlowa się nie zajmuje, m.in. te dotyczące przedsiębiorców działających na terenach zamkniętych, podlegających Ministrowi Spraw Wewnętrznych, Ministrowi Obrony Narodowej czy Ministrowi Sprawiedliwości, ale także banków i zakładów ubezpieczeń oraz prowadzonej przez nie działalności, usług pocztowych i telekomunikacyjnych czy usług pośrednictwa finansowego, usług w zakresie edukacji, ochrony zdrowia i opieki społecznej.

Podstawową cechą sądownictwa polubownego jest jego dobrowolny charakter. Zgodnie z obowiązującym prawem, aby sprawa mogła być rozstrzygana przez sąd konsumencki, obie strony sporu muszą wyrazić na to zgodę, czyli podpisać zapis na sąd polubowny.

Wbrew swojej nazwie sąd działający przy Inspekcji Handlowej nie jest instytucją przeznaczoną wyłącznie dla konsumentów i nie tylko słabsi uczestnicy rynku mogą składać wnioski o rozpatrzenie sporu (zapisy na sąd polubowny). Podmiotami do tego uprawnionymi są zarówno konsumenci, jak i przedsiębiorcy (choć praktyka pokazuje, iż częściej czynią to ci pierwsi). Warto pamiętać, że zgodnie z prawem za konsumenta uważa się osobę, która zawiera umowę z przedsiębiorcą w celu bezpośrednio niezwiązanym z działalnością gospodarczą, a za przedsiębiorcę – podmiot, który zawodowo, we własnym imieniu podejmuje i wykonuje działalność wytwórczą, handlową, budowlaną, usługową.

---

[84] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 września 2001 r. w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania stałych polubownych sądów konsumenckich (Dz.U. nr 113, poz. 1214).

W celu ułatwienia dostępu do polubownego załatwienia sporów konsumenckich Inspekcja Handlowa opracowała wniosek o rozpoznanie sprawy przed sądem. Formularze są dostępne w sekretariacie każdego sądu polubownego, ale swoją sprawę można też zgłosić w zwykłym piśmie, choć konieczne jest zawarcie w treści podstawowych danych dotyczących sporu (patrz s. 1 i 2 *Poradnika dla konsumentów,* stanowiącego załącznik do niniejszego raportu). To właśnie złożenie wniosku jest kluczowym elementem zajmowania się sprawą przez sąd konsumencki, ponieważ wszczyna ono całe postępowanie. Złożenie wniosku jest bezpłatne, choć podjęcie przez sąd konsumencki określonych czynności może wiązać się z wydatkami (np. z kosztami opinii wydanej przez rzeczoznawcę na wniosek konsumenta) – sąd może pobierać zaliczki na pokrycie wydatków od strony, która o to wnosiła. Gdy obie strony sporu (przedsiębiorca i konsument) wniosą o przeprowadzenie określonych czynności lub sąd dopuści te czynności z urzędu, co do zasady obie strony ponoszą koszty w częściach równych.

Zgodnie z przepisami w skład stałego polubownego sądu konsumenckiego wchodzą przewodniczący i stali arbitrzy. Tych ostatnich wyznaczają organizacje reprezentujące konsumentów (są oni umieszczani na liście „A") i organizacje reprezentujące przedsiębiorców (lista „B"), będące stronami wspomnianej wyżej umowy o zorganizowaniu sądów. Liczba stałych arbitrów na obu listach powinna być równa, a co najmniej jedną trzecią stałych arbitrów powinny stanowić osoby z wyższym wykształceniem prawniczym. Kadencja stałych arbitrów trwa cztery lata. Po jej upływie arbiter może brać udział jedynie w rozpoznaniu sprawy rozpoczętej wcześniej z jego udziałem – do czasu jej zakończenia.

Przewodniczący sądu polubownego – czyli kto?

W stałym polubownym sądzie konsumenckim rozstrzygnięcia podejmuje – tak jak w każdym innym sądzie – skład orzekający. W sądzie działającym przy Inspekcji Handlowej skład jest zawsze trzyosobowy i kieruje nim superarbiter, którym najczęściej jest przewodniczący stałego polubownego sądu konsumenckiego. Inaczej niż w sądzie powszechnym nie musi on ukończyć aplikacji sądowej (choć musi mieć wykształcenie prawnicze), nie jest ubrany w togę i biret z fioletowymi lamówkami, nie zakłada też łańcucha z orłem. Brak insygniów, jakie posiadają zawodowi sędziowie, powoduje, iż – z jednej strony – uczestnicy postępowania mniej się obawiają takich osób, z drugiej jednak może nie budzić należnego szacunku, bo zewnętrzne oznaki wymiaru sprawiedliwości same przez się wywołują u stron respekt. Przewodniczący sądu polubownego pozbawiony tych atrybutów ma niejednokrotnie większe trudności z zapewnieniem spokoju na rozprawach czy też wyciszenia zdenerwowanych stron, a przecież także na rozprawach sądów polubownych zdarzają się sytuacje, gdy niezadowolone strony bardzo emocjonalnie reagują na przebieg postępowania (krzyczą, trzaskają drzwiami czy rzucają przedmiotem sporu, w tym – zdarzało się – również w skład sędziowski).

Przewodniczącego sądu powołuje i odwołuje wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej – po zasięgnięciu opinii stron umowy, a więc organizacji konsumenckich i reprezentujących przedsiębiorców. Przewodniczący jest powoływany na okres kadencji spośród stałych arbitrów mających wyższe wykształcenie prawnicze. Kieruje on pracami sądu i reprezentuje go na zewnątrz, a w zakresie działalności administracyjnej podlega nadzorowi wojewódzkiego inspektora Inspekcji Handlowej.

Funkcje przewodniczącego pełnią często pracownicy służb prawnych wojewódzkiego inspektoratu – w ramach obowiązków służbowych bez dodatkowego wynagrodzenia. W niektórych tylko jednostkach Inspekcji Handlowej – tam, gdzie sytuacja finansowa na to pozwala – przewodniczącym jest osoba spoza inspekcji. Podobnie dzieje się w przypadku sekretarzy sądów, do których obowiązków należy obsługa administracyjna sądu.

Sekretarz sądu polubownego – pierwszy kontakt z konsumentem

Codzienną obsługę stałych polubownych sądów konsumenckich zapewniają ich sekretarze, którzy na ogół są pracownikami wojewódzkich inspektoratów Inspekcji Handlowej. Nie poświęcają się jedynie pracy w sądzie, lecz pełnią również funkcje mediatorów czy prowadzą inne działania, stosownie do kompetencji Inspekcji Handlowej.

Z punktu widzenia słabszych uczestników rynku sekretarze sądów odgrywają bardzo ważną rolę, bo to oni najczęściej odpowiadają za pierwszy kontakt konsumenta z sądem polubownym, to oni pomagają wypełnić wniosek, tłumaczą zasady funkcjonowania sądów, ich kompetencje i procedurę. Z drugiej strony stanowią wsparcie dla przewodniczącego sądu: analizują wnioski, przygotowują rozprawy, zwołują arbitrów. W tym zakresie czeka sekretarzy wiele trudności, bo to właśnie oni organizują pracę sądów. Coraz częściej arbitrzy odmawiają np. wzięcia udziału w rozprawach, wybierając działalność zawodową (zarobkową). Biorąc to pod uwagę zdarza się, że bardzo trudno jest wyznaczyć termin rozprawy, który byłby odpowiedni dla wszystkich zainteresowanych, tj. arbitrów z listy „A" i listy „B", przewodniczącego oraz stron. Do tego terminu należy dopasować dostępność sali, a nie jest to łatwe, ponieważ rozprawy odbywają się w różnych miejscach. Niektóre sądy mają własne sale rozpraw, inne obradują w salach konferencyjnych czy w pokojach, gdzie zwykle pracują inspektorzy Inspekcji Handlowej, a jeszcze inne korzystają z dostępnych pomieszczeń, w tym np. z gabinetu wojewódzkiego inspektora czy osoby zajmującej się w inspektoracie sprawami kadrowymi.

Mocne strony stałych polubownych sądów konsumenckich:

- szybkość postępowania (większość spraw kończy się w ciągu 1–2 miesięcy),
- bezpłatność,
- proste zasady postępowania,
- skuteczność postępowania – rozstrzygnięcia mają moc wyroków i ugód sądu powszechnego.

Słabe strony stałych polubownych sądów konsumenckich:

- brak powszechnej świadomości ich istnienia, dostępności i zasad funkcjonowania[85],
- dobrowolny charakter sądu konsumenckiego,
- brak wystarczających środków finansowych na funkcjonowanie,
- kadencyjność przewodniczącego i arbitrów.

Dobrowolnie i bezpłatnie – arbitrzy sądów polubownych

Skład orzekający sądu polubownego składa się z trzech osób: przewodniczącego oraz dwóch arbitrów, z których jeden reprezentuje określoną organizację konsumencką (czyli jest dobierany do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy z listy „A"), a drugi – organizację zrzeszającą przedsiębiorców (lista „B"). Bez względu na to, kogo reprezentuje arbiter, za udział w rozprawie nie otrzymuje żadnego wynagrodzenia, ponieważ nie pozwalają na to środki finansowe, jakimi dysponują wojewódzkie inspektoraty Inspekcji Handlowej. O ile arbitrzy z listy „A" na ogół są pracownikami stron umowy o zorganizowaniu sądów (np. Federacji Konsumentów czy Stowarzyszenia Konsumentów Polskich) i stawiają się na rozprawy niejako w ramach obowiązków służbowych, o tyle arbitrzy z listy „B" prowadzą własne działalności gospodarcze i na działalność w sądzie poświęcają prywatny czas, kosztem swojej działalności biznesowej. Trudno zatem się dziwić, iż część arbitrów może nie być zainteresowana aktywną działalnością w sądzie polubownym, co z kolei przekłada się na trudności w powoływaniu składów orzekających.

Działalność stałych polubownych sądów konsumenckich finansowana jest z budżetów wojewódzkich inspektoratów Inspekcji Handlowej, które zapewniają lokal i obsługę administracyjną oraz pokrywają koszty wynagrodzenia przewodniczącego i sekretarza sądu. Większość przewodniczących nie pobiera dodatkowego wynagrodzenia z racji pełnienia swojej funkcji, ponieważ nie jest to możliwe z uwagi na nieadekwatność budżetów wojewódzkich inspektoratów. Zadania przewodniczących sądów wykonują pracownicy Inspekcji Handlowej w ramach etatu inspektora czy naczelnika wydziału. Bezpłatnie działają również arbitrzy.

Taki, w znacznej mierze wolontariacki, sposób działania sądów polubownych nie wydaje się jednak wskazany. Sądy działające przy organach Inspekcji Handlowej nie mają charakteru

[85] Według badań społecznych przeprowadzonych na zlecenie UOKiK aż 76 proc. Polaków nie słyszało nigdy o polubownych sądach konsumenckich – zob. *Konsumentów portret własny: świadomość praw, sposoby podejmowania decyzji, bariery utrudniające bezpieczne i satysfakcjonujące uczestnictwo w rynku – raport z badań*, Warszawa 2007, s. 47, www.uokik.gov.pl/download.php?id=206.
Ponadto tylko 15 proc. respondentów prawidłowo wskazało, że sądy tego rodzaju działają przy Inspekcji Handlowej, przy czym 42 proc. niewłaściwie przyporządkowało je do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – zob. *Znajomość praw konsumenckich oraz analiza barier utrudniających konsumentom bezpieczne i satysfakcjonujące uczestnictwo w rynku – raport z badań*, Warszawa 2009, s. 56, www.uokik.gov.pl/download.php?plik=9394.

tzw. sądów prawa (zajmujących się głównie oceną naruszeń przepisów czy procedur, analizujących sprawy od strony formalnej), lecz rozpatrują spór pod kątem merytorycznym, drobiazgowo weń wnikając. Niezbędne są zatem: szeroka wiedza w zakresie problematyki poruszanej w toku postępowań przed sądami, a także stałe utrwalanie i poszerzanie znajomości zagadnienia przez osoby zatrudnione w Inspekcji Handlowej i działające w tych sądach. Ma to szczególne znaczenie w przypadkach ewentualnego rozszerzania kompetencji sądów polubownych. Jak wynika z obserwacji dotychczasowych praktyk, z reguły nie towarzyszy temu odpowiednie wsparcie finansowe – w szczególności na szkolenia z problematyki, o którą zwiększano zakres działania sądów.

Sądy polubowne a Prawo energetyczne

Do 11 września 2013 r. Inspekcja Handlowa była organem, który nie zajmował się problematyką szeroko rozumianego prawa energetycznego. Było to podyktowane przede wszystkim kwestiami zdroworozsądkowymi i praktycznymi, szczególnie kiedy w obszarze wyłączonym spod kompetencji Inspekcji Handlowej działały inne, właściwe organy administracji publicznej (w szczególności Prezes Urzędu Regulacji Energetyki), kompleksowo zajmujące się tymi zagadnieniami. 11 września 2013 r. weszła jednak w życie nowelizacja przepisów[86], zgodnie z którą stałe polubowne sądy konsumenckie mogą rozstrzygać spory pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcami oferującymi określone rodzaje usług z zakresu dostawy energii elektrycznej, gazu ziemnego lub ciepła – przy czym Inspekcji Handlowej nadal nie przysługują inne kompetencje, np. kontrolne, we wskazanym zakresie.

Wskazać można, że sądy działające przy wojewódzkich inspektorach Inspekcji Handlowej nie zostały odpowiednio przygotowane do realizacji nowych zadań, nie otrzymały żadnej pomocy we wdrożeniu do rozszerzonych obowiązków, w tym wsparcia finansowego, niezbędnego do właściwego stosowania zwiększonych kompetencji. Kiedy stałe polubowne sądy konsumenckie usiłowały poszerzyć listy arbitrów o fachowców z nowej tematyki, ich prośby długo pozostawały bez odzewu ze strony organizacji zrzeszających takich specjalistów. Głównym powodem był brak możliwości wynagradzania arbitrów. Trudno mówić o dogłębnym zbadaniu sporu, gdy sprawy tak skomplikowane – również od strony technicznej – sądy będą starały się rozpatrywać bez wsparcia fachowców z danej tematyki.

Dodatkowo w sprawach energetycznych stałe polubowne sądy konsumenckie mogą napotkać problemy dowodowe, ponieważ czym innym jest rozstrzygnięcie sporu w sprawie obuwia (takie sprawy stanowią corocznie blisko dwie trzecie sporów poddawanych rozstrzygnięciu w sądach), kiedy konsument może je przedstawić na rozprawie, a czym innym – kwestie dowodowe dotyczące energii. W gestii sądów polubownych leżałoby bowiem przeprowadzenie z urzędu pełnego procesu dowodowego, co skutkowałoby poniesieniem dodatkowych kosztów, zwłaszcza ze względu na

[86] Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 984).

konieczność korzystania z badań laboratoryjnych, np. w przypadku nieprawidłowości w funkcjonowaniu liczników prądu.
Zarówno przewodniczący, jak i sekretarze sądów zostali zaproszeni przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na szkolenie z zakresu prawa energetycznego, dotyczącego kwestii prawnych, a nie praktycznych. Przeprowadzili je pracownicy Urzędu Regulacji Energetyki, a więc organu, który do tej pory zajmował się tą tematyką (i nadal się nią zajmuje) oraz ma wyspecjalizowany personel.

Obecna sytuacja jest trudna, mimo to sądy funkcjonują prawidłowo. Dzieje się tak, ponieważ w ciągu roku w całej Polsce rozpatruje się mniej niż 3000 spraw. W przypadku większej liczby spraw – nieuniknionej po tym, jak zaczną masowo wpływać wnioski z zakresu prawa energetycznego (patrz ramka wyżej) – być może konieczne okaże się przeformułowanie zakresu obowiązków przewodniczących i sekretarzy sądów, co może wiązać się z dodatkowymi kosztami.

2.2. Mediacje prowadzone przez Inspekcję Handlową

Podejmowanie mediacji to druga – obok polubownych sądów konsumenckich – alternatywna metoda rozstrzygania sporów cywilnoprawnych między słabszymi uczestnikami rynku a przedsiębiorcami stosowana w ramach działalności Inspekcji Handlowej. Prowadzenie postępowań mediacyjnych jest od 1 kwietnia 2001 r. ustawowym zadaniem Inspekcji Handlowej i ma na celu doprowadzenie do polubownego załatwiania sporu między konsumentem a przedsiębiorcą.
Procedura w tym zakresie opiera się na art. 36 ustawy o Inspekcji Handlowej, a także uwzględnia zasady zawarte w cytowanych wyżej zaleceniach Komisji Europejskiej 2001/310/WE dotyczących zasad stosowanych przez instytucje pozasądowe odpowiedzialne za polubowne rozstrzyganie sporów konsumenckich. Wdrożenie tych zasad pozwoliło na notyfikowanie w 2007 r. do Komisji Europejskiej instytucji mediacji realizowanej przez organy Inspekcji Handlowej w bazie ADR zawierającej dane na temat podobnych instytucji funkcjonujących w całej Unii Europejskiej.
Mediacja prowadzona przez Inspekcję Handlową nie angażuje sądu powszechnego ani pełnomocników procesowych i nie wiąże się z wysokimi kosztami. Konsument sam wypełnia wniosek o przeprowadzenie mediacji, a w siedzibie Inspekcji zostaje pouczony o swoich prawach i obowiązkach oraz o procedurze (wszystko to może się też odbyć korespondencyjnie). Postępowanie jest szybsze (większość spraw kończy się w ciągu miesiąca), tańsze i prostsze niż postępowanie przed sądem powszechnym. Dzięki temu

mediacja stała się podstawowym, bardzo popularnym (bardziej od omawianych wyżej sądów polubownych) sposobem rozpatrywania skarg konsumenckich.

Mediacja realizowana przez Inspekcję Handlową może być prowadzona na wniosek konsumenta lub z urzędu, a podejmowana jest, gdy okoliczności podane w informacji przekazanej przez konsumenta wskazują na cywilnoprawny charakter sprawy. Warto zauważyć, że mediator będący pracownikiem Inspekcji Handlowej obserwuje jedynie proces dochodzenia do rozwiązania sporu i bezpośrednio nie ingeruje w jego tok. W praktyce wygląda to w ten sposób, że po wysłuchaniu konsumenta (po złożeniu przez niego wniosku pisemnego) mediator przedstawia roszczenia przedsiębiorcy. Ponieważ również w Inspekcji Handlowej jest to instytucja dobrowolna, mediator nie posiada jakichkolwiek uprawnień władczych wobec przedsiębiorcy i może tylko zapoznać go ze sprawą, przedstawić obowiązujące przepisy oraz zaproponować możliwe rozwiązania.

Najczęściej mediacja odbywa się w formie:

- bezpośredniej wizyty inspektora w siedzibie przedsiębiorcy i uzgodnienia jego stanowiska w stosunku do roszczeń konsumenta,
- spotkania obu stron sporu w siedzibie wojewódzkiego inspektoratu Inspekcji Handlowej lub jego delegatury i przeprowadzenia procedury rozjemczej,
- korespondencyjnej – przez wymianę pism zawierających stanowiska obu stron.

Postępowanie w tym zakresie jest bezpłatne dla wszystkich zainteresowanych, a także dobrowolne, co oznacza, że obie strony muszą wyrazić zgodę na taki sposób rozwiązania zaistniałego sporu. Konsument wyraża swoją zgodę poprzez złożenie wniosku do Inspekcji Handlowej, a przedsiębiorca – poprzez przystąpienie do mediacji. W toku mediacji przedsiębiorca może zaproponować rozwiązanie sporu, które nie będzie satysfakcjonowało konsumenta. Słabszy uczestnik rynku nie ma wówczas obowiązku przyjmowania tej propozycji. Jeśli natomiast, jego zdaniem, mediacja nie przyniosła oczekiwanych skutków, bądź przedsiębiorca nie przystąpił do mediacji lub podtrzymał swoje negatywne stanowisko – konsumentowi pozostaje dochodzenie swoich praw na drodze powództwa sądowego przed sądem powszechnym. Przed skierowaniem sprawy do „zwykłego" sądu konsument może spróbować poddać spór pod rozstrzygnięcie właściwego stałego polubownego sądu konsumenckiego (przedsiębiorca może jednak nie przyjąć zapisu na tego rodzaju sąd).

Mediacje są prowadzone przez inspektorów działających w każdym z 16 wojewódzkich inspektoratów Inspekcji Handlowej oraz w 34 delegaturach wojewódzkich inspektoratów, właściwych ze względu na miejsce zakupu lub siedzibę przedsiębiorcy bądź gwaranta – czyli podmiotu, który nie zrealizował uprawnień konsumenta.



LEGENDA:

Gdańsk – miasta, w których znajdują się siedziby WIIH

Słupsk – miasta, w których znajdują się delegatury WIIH

Rys. 3. Miejsca, w których prowadzi się mediacje – siedziby wojewódzkich inspektoratów Inspekcji Handlowej (WIIH) oraz ich delegatury (opracowanie Departamentu Inspekcji Handlowej UOKiK).

Mocne strony mediacji:

- szybkość postępowania,
- bezpłatność,
- proste zasady postępowania,
- rozstrzygnięcie sporu bez większego rozgłosu,
- brak konieczności osobistego uczestniczenia w sporze.

Słabe strony mediacji:

- brak obowiązku przystąpienia do postępowania mediacyjnego,
- mediator nie rozstrzyga sporu (nie narzuca rozwiązania), brak możliwości wpływania na strony,
- rozstrzygnięcia mogą nie być respektowane (brak prawnej sankcji).

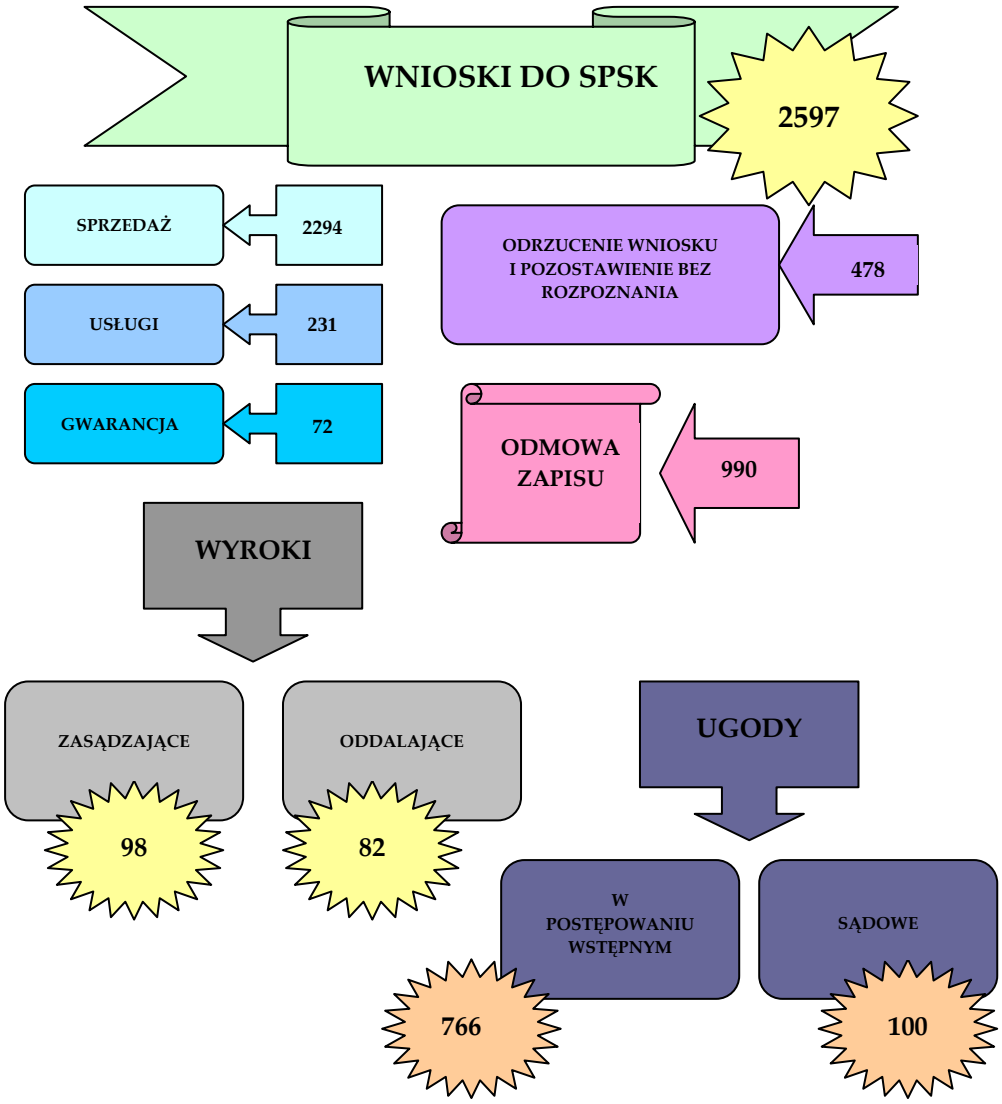
Tabela 2: Podstawowe podobieństwa i różnice pomiędzy mediacjami prowadzonymi przez Inspekcję Handlową a stałymi polubownymi sądami konsumenckimi (opracowanie Departamentu Inspekcji Handlowej UOKiK).

Kryterium	**Mediacja prowadzona przez Inspekcję Handlową**	**Stały polubowny sąd konsumencki**
Konieczność wyczerpania w pierwszej kolejności drogi reklamacyjnej	tak	tak
Kto może złożyć wniosek	konsument	konsument albo przedsiębiorca
Możliwość podjęcia sprawy z urzędu	tak	nie
Istnieje formularz ułatwiający zgłoszenie się z wnioskiem	tak	tak
Konieczna zgoda obu stron	tak	tak
Bezpłatność złożenia wniosku	tak	tak
Zapoznanie drugiej strony z roszczeniem	tak	tak
Po uzyskaniu zgody drugiej strony rozpatrzenie sprawy w toku:	postępowania mediacyjnego	rozprawy
Zakończenie postępowania w formie:	porozumienia pomiędzy stronami (przeważnie pisemnego)	ugody albo wyroku
Moc rozstrzygnięcia równa orzeczeniom sądu powszechnego	nie	tak, ale po uzyskaniu klauzuli wykonalności nadanej przez sąd powszechny
Możliwość kontynuowania sprawy przed sądem powszechnym w przypadku niezadowolenia z zakończenia sporu	tak	nie (choć istnieje możliwość złożenia skargi z przyczyn formalnych)
Związanie stron rozstrzygnięciem	nie	tak

3. Wyniki działalności organów Inspekcji Handlowej w zakresie prowadzenia stałych polubownych sądów konsumenckich i mediacji

3.1. Wyniki działalności stałych polubownych sądów konsumenckich

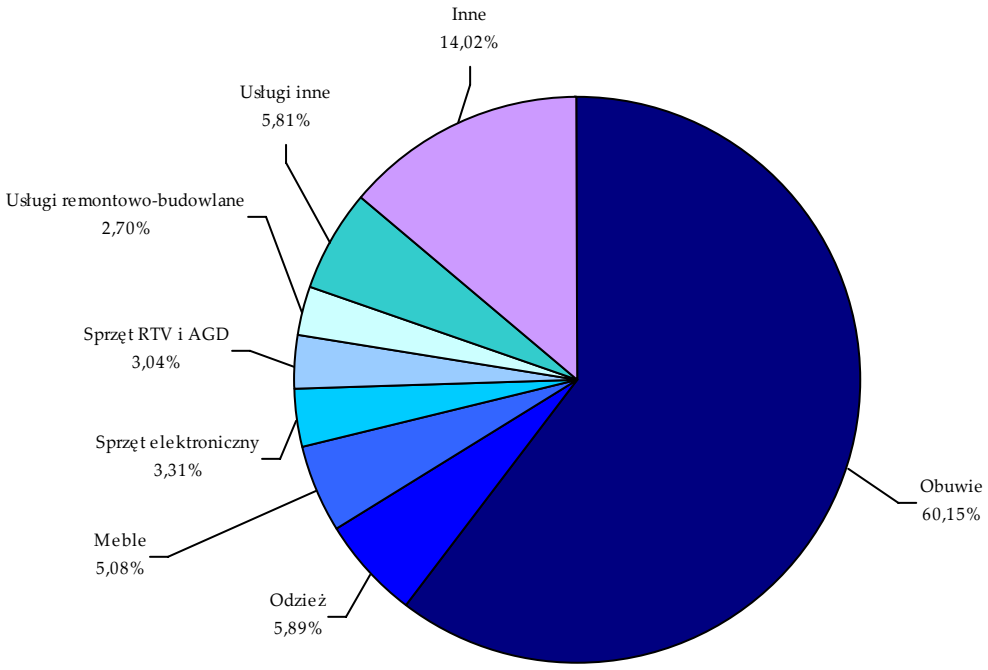
W ciągu ostatnich pięciu lat do stałych polubownych sądów konsumenckich wystąpiono z ponad 13 tys. wniosków, a łączna kwota dochodzonych w ten sposób roszczeń wynosiła ponad 15 mln zł. Pomiędzy 2009 a 2013 r. wydano łącznie ponad 5500 rozstrzygnięć (1249 wyroków i 4341 ugód), przy czym przeciętny czas oczekiwania na wydanie rozstrzygnięcia wynosił do dwóch miesięcy. W samym tylko 2013 r. wpłynęło do sądów 2597 wniosków o rozpatrzenie sporów, a wartość roszczeń osiągnęła prawie 3 mln zł.



Rys. 4. Statystyka działalności stałych polubownych sądów konsumenckich w 2013 r. (opracowanie Departamentu Inspekcji Handlowej UOKiK na podstawie danych przekazanych przez wojewódzkie inspektoraty Inspekcji Handlowej).

Od lat w sądach konsumenckich dominują sprawy dotyczące obuwia, które regularnie stanowią ponad połowę wniosków (w 2013 r. było ich 1562). Pozostałe spory dotyczą umów sprzedaży innych towarów, usług (231 wniosków) czy zagadnień związanych z realizacją uprawnień z tytułu gwarancji (72 wnioski).

Wykres 1. Podział przedmiotowy spraw rozpatrywanych w stałych polubownych sądach konsumenckich [w proc.].

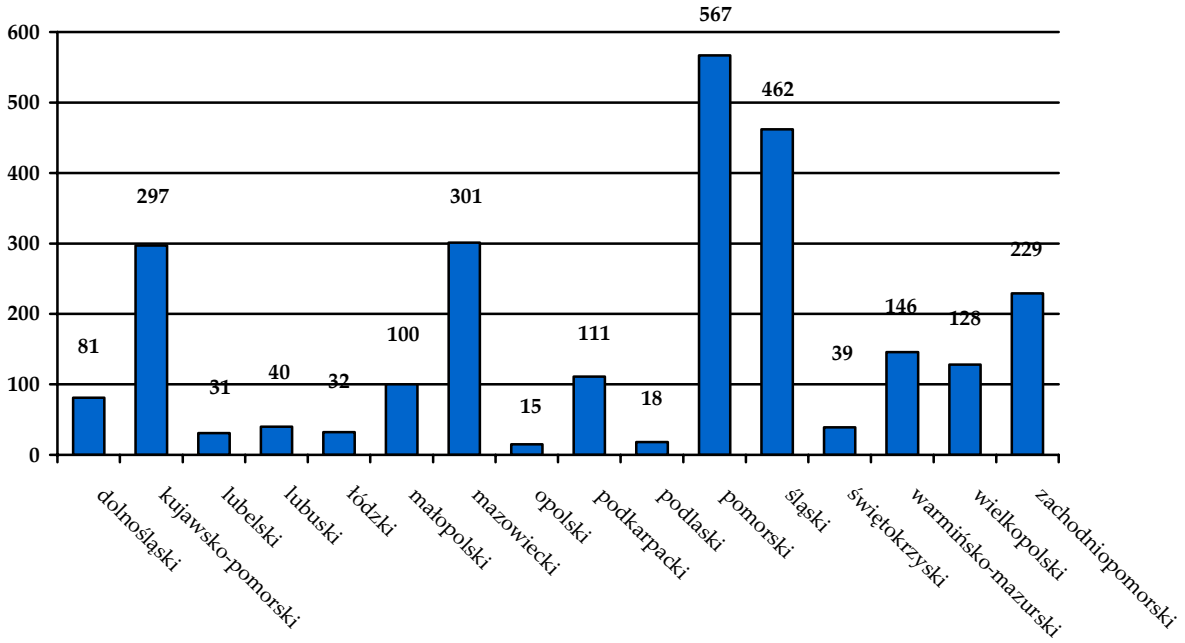


Źródło: opracowanie Departamentu Inspekcji Handlowej UOKiK na podstawie danych przekazanych przez wojewódzkie inspektoraty Inspekcji Handlowej.

Ze względu na brak właściwości rzeczowej (tj. braku kompetencji do zajęcia się sprawą) w ubiegłym roku odrzucono 248 wniosków (230 dalszych pozostawiono bez rozpoznania z uwagi na uchybienia formalne), a w 990 przypadkach przedsiębiorcy nie wyrazili zgody na rozstrzygnięcie sprawy przez sąd polubowny (38 proc. wszystkich wniosków). Średnia wartość przedmiotu sporu wyniosła 845,37 zł.

W zależności od regionu liczba wniosków skierowanych przez konsumentów jest różna. W 2013 r. najwięcej wpłynęło ich w województwach: pomorskim, śląskim, mazowieckim i kujawsko-pomorskim, a najmniej – w opolskim i podlaskim.

Wykres 2. Liczba wniosków skierowanych do stałych polubownych sądów konsumenckich w wojewódzkich inspektoratach Inspekcji Handlowej.



Źródło: opracowanie Departamentu Inspekcji Handlowej UOKiK na podstawie danych przekazanych przez wojewódzkie inspektoraty Inspekcji Handlowej.

W postępowaniu przed stałymi polubownymi sądami konsumenckimi wydano w 2013 r. łącznie 180 wyroków, w tym 98 zasądzających (uznających roszczenia konsumentów) i 82 oddalających roszczenia. Ponadto zawarto 866 ugód, z czego 766 – w postępowaniu wstępnym (a więc jeszcze przed rozprawą), a 100 – przed sądem.

W roku 2013 wpłynęło 11 wniosków z zakresu prawa energetycznego, w tym 3 razy przedsiębiorcy nie wyrazili zgody na rozpatrzenie sporów, 1 podmiot nie zajął stanowiska w przepisanym terminie (co nie jest traktowane jako zgoda na poddanie się postępowaniu), w 2 sprawach sąd polubowny nie miał kompetencji do zajęcia się sporem, w 1 przypadku konsument nie uzupełnił braków formalnych i wniosek zwrócono. Zapadł też 1 wyrok oddalający, a 1 sprawę przekazano do innego organu (w chwili sporządzania niniejszego raportu 2 sprawy były w toku). Okres obowiązywania ustawy nadającej stałym polubownym sądom konsumenckim kompetencje w zakresie prawa energetycznego nadal jest krótki i nie wszyscy konsumenci wiedzą o możliwości składania wniosków.

Tabela 3: Działalność stałych polubownych sądów konsumenckich w latach 2009–2013 w liczbach.

Rok	Liczba wniosków	Liczba odmów	Wyroki:		Ugody:	
			zasądzające	oddalające	wstępne	sądowe
2009	2666	1027	132	146	610	243
2010	2684	1085	145	158	608	196
2011	2768	961	147	140	704	169
2012	2660	937	108	93	819	126
2013	2597	990	98	82	766	100

Źródło: opracowanie Departamentu Inspekcji Handlowej UOKiK na podstawie danych przekazanych przez wojewódzkie inspektoraty Inspekcji Handlowej.

3.2 Wyniki działalności organów Inspekcji Handlowej w zakresie prowadzenia mediacji

Pomiędzy 2009 a 2013 r. inspektorzy Inspekcji Handlowej przeprowadzili ponad 58 tys. mediacji (z tego tylko w ubiegłym roku wpłynęło w tym zakresie 13 050 wniosków), z których ponad dwie trzecie zakończyły się pozytywnie dla konsumentów.

Jeżeli przedsiębiorcy nie wyrażali zgody na proponowany w toku mediacji sposób załatwienia sprawy i zarazem odmawiali poddania się jurysdykcji sądów konsumenckich, informowano konsumentów o możliwości dochodzenia roszczeń przed sądem powszechnym oraz możliwości uzyskania w tym zakresie pomocy u powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów. Rzecznik konsumentów może wytaczać powództwa na rzecz słabszych uczestników rynku i wstępować – za ich zgodą – do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę ich praw lub interesów. Pomocy w tym zakresie mogą też udzielić organizacje pozarządowe, w szczególności Federacja Konsumentów lub Stowarzyszenie Konsumentów Polskich.

W 2009 r. łącznie zgłoszono do Inspekcji Handlowej nieco ponad 10 tys. wniosków o mediację i z roku na rok liczba ta rosła. W 2013 r. wniosków wpłynęło 13 050, co było wynikiem popularyzowania przez wojewódzkie inspektoraty Inspekcji Handlowej tej formy dochodzenia roszczeń przez konsumentów. Zdecydowana większość wniosków o mediację (w 2013 r. – 8631, czyli 66 proc.) kończy się pozytywnie dla konsumentów i strony zawierają porozumienia kończące spór. Co roku w ok. jednej trzeciej spraw (w 2013 r. – 4419, czyli 34 proc. przypadków) nie dochodzi do polubownego zakończenia – ze względu na

nieuznanie przez przedsiębiorców roszczeń konsumentów lub brak zgody konsumentów na warunki ugody zaproponowane przez przedsiębiorcę.

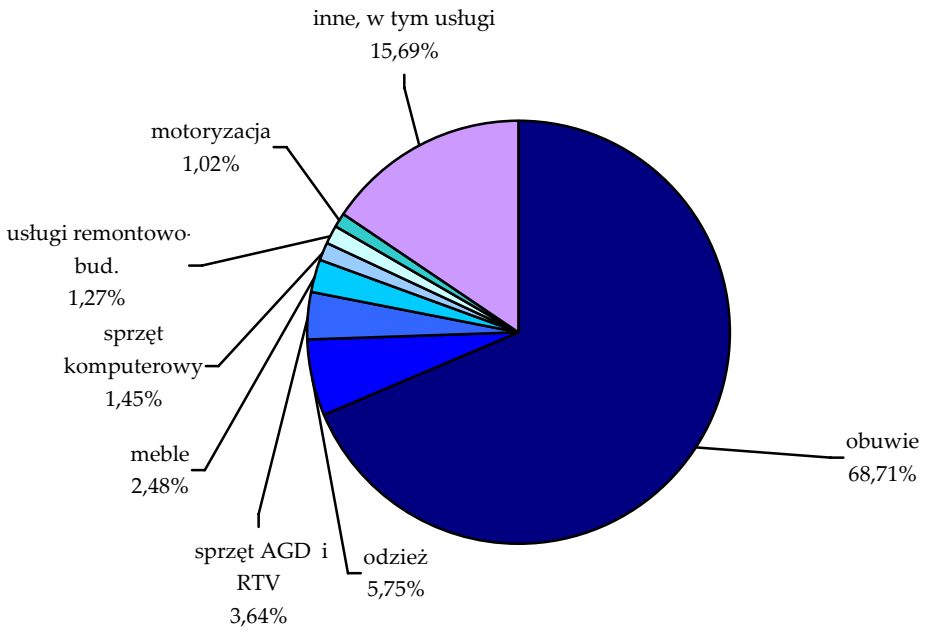
Tabela 4: Działalność Inspekcji Handlowej w zakresie mediacji w latach 2009–2013 w liczbach.

Rok	Liczba wniosków o mediację	Pozytywne dla konsumenta	Negatywne dla konsumenta
2009	10 240	6846 (67 proc.)	3394 (33 proc.)
2010	11 018	7330 (67 proc.)	3688 (33 proc.)
2011	11 744	7870 (67 proc.)	3874 (33 proc.)
2012	12 239	8204 (67 proc.)	4035 (33 proc.)
2013	13 050	8631 (66 proc.)	4419 (34 proc.)

Źródło: opracowanie Departamentu Inspekcji Handlowej UOKiK na podstawie danych przekazanych przez wojewódzkie inspektoraty Inspekcji Handlowej.

Większość spraw rozstrzyganych w drodze mediacji dotyczyła artykułów przemysłowych (w 2013 r. było ich 12 444): obuwia (8967), odzieży (750), sprzętu komputerowego (189) i innych. W mniejszym stopniu mediacje dotyczą usług motoryzacyjnych, pralniczych i pozostałych.

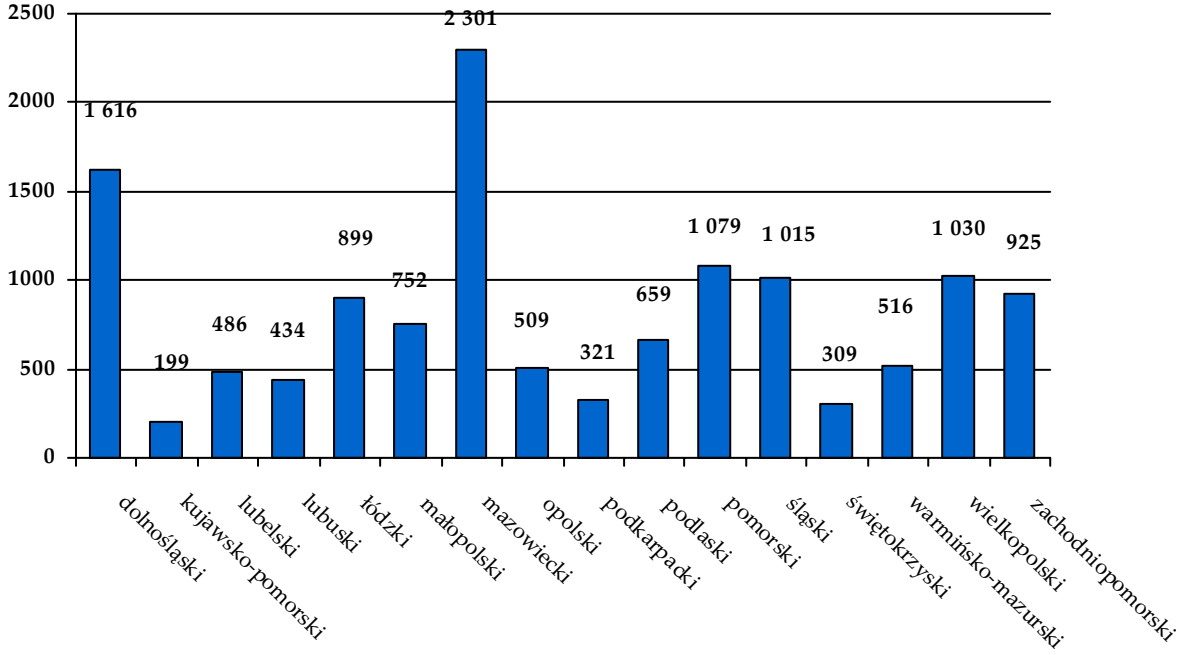
Wykres 3. Podział przedmiotowy spraw rozpatrywanych w toku mediacji [w proc.].



Źródło: opracowanie Departamentu Inspekcji Handlowej UOKiK na podstawie danych przekazanych przez wojewódzkie inspektoraty Inspekcji Handlowej.

Liczba mediacji jest różna w poszczególnych województwach. W 2013 r. najwięcej prowadzono ich w województwach: mazowieckim i dolnośląskim, a najmniej – w kujawsko-pomorskim, świętokrzyskim i podkarpackim.

Wykres 4. Liczba mediacji przeprowadzonych w wojewódzkich inspektoratach Inspekcji Handlowej.



Źródło: opracowanie Departamentu Inspekcji Handlowej UOKiK na podstawie danych przekazanych przez wojewódzkie inspektoraty Inspekcji Handlowej.

3.3. Współpraca organów Inspekcji Handlowej z ECK Polska w zakresie prowadzenia mediacji

Ogółem w 2013 r. do Europejskiego Centrum Konsumenckiego w Polsce wpłynęło 2965 skarg i zapytań konsumenckich, z czego 585 skarg o charakterze transgranicznym było rozpatrywanych przy udziale dwóch centrów ECC-NET, tj. centrum kraju konsumenta i centrum kraju przedsiębiorcy. Z tej liczby 179 spraw prowadzono przy udziale ECK Polska jako centrum kraju przedsiębiorcy, w tym 11 spraw zostało przekazanych przez Europejskie Centrum Konsumenckie w Polsce do organów Inspekcji Handlowej w celu podjęcia mediacji.

Pomoc konsumentom w rozwiązywaniu sporów transgranicznych za pośrednictwem mechanizmów pozasądowych jest jednym z zadań europejskich centrów konsumenckich w całej Unii Europejskiej. ECK Polska prowadzi większość postępowań we własnym zakresie. Sprawy kierowane do mediacji realizowanej przez Inspekcję Handlową wymagają natomiast, co do zasady, podjęcia działań przez podmiot wyspecjalizowany – z uwagi na złożoność problemu i brak możliwości osiągnięcia porozumienia pomiędzy stronami przy wsparciu Sieci ECC-Net.

W roku 2013 Europejskie Centrum Konsumenckie w Polsce przeprowadziło 37 spraw spornych, które skierowane zostały w rezultacie do różnego rodzaju podmiotów ADR. Większość spraw (26) wynikała ze skarg złożonych przez polskich konsumentów przeciwko przedsiębiorcom z innych krajów europejskich i była prowadzona przez instytucje pozasądowego rozstrzygania sporów konsumenckich w krajach, gdzie przedsiębiorcy ci mieli siedziby.

W związku ze skargami konsumentów z innych krajów przeciwko polskim przedsiębiorcom ECK Polska rozwinęła współpracę z wojewódzkimi inspektoratami Inspekcji Handlowej właściwymi ze względu na miejsce siedziby skarżonego przedsiębiorcy. W trybie mediacji rozpatrywano spory konsumenckie w wojewódzkich inspektoratach w: Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Rzeszowie i Warszawie. Dotyczyły one w głównej mierze zakupu i montażu okien i drzwi, a także zakupów internetowych sprzętu elektronicznego i artykułów gospodarstwa domowego.

Spośród spraw przekazanych do procedowania przez mediatorów Inspekcji Handlowej 4 zakończyły się osiągnięciem porozumienia przez strony, w 3 przypadkach postępowania jeszcze trwają, w 3 sprawach rozstrzygnięcie sporu odbyło się na niekorzyść konsumentów, a w 1 przypadku Inspekcja Handlowa ustaliła, że przedsiębiorca zaprzestał działalności, więc niemożliwe było dalsze prowadzenie postępowania.

3.4. Działalność stałych polubownych sądów konsumenckich w wojewódzkich inspektoratach Inspekcji Handlowej oraz prowadzenie mediacji – przykładowe sprawy

Statystycznie aż 69 proc. spraw wpływających do prowadzonej przez Inspekcję Handlową mediacji i 53 proc. wniosków kierowanych do stałych polubownych sądów konsumenckich dotyczy obuwia. To jednak niejedyne sprawy, którymi zajmowała się Inspekcja Handlowa w 2013 r. w ramach polubownego rozwiązywania sporów. Wszechstronność rozpatrywanych spraw, rozmaitą ich wagę (od spraw bagatelnych, o wartości kilkunastu złotych, po poważne – o wartości kilkudziesięciu tysięcy), różne podejścia do nich zarówno ze strony przedsiębiorców, jak i konsumentów oraz zastosowanie różnorakich procedur obrazują poniższe przykłady spraw, którymi zajmowała się Inspekcja Handlowa w ramach mediacji i sądów polubownych.

3.4.1. Przykłady spraw rozpatrywanych przez stałe polubowne sądy konsumenckie

Bydgoszcz: Ugodowo w sprawie wózka

Konsumentka zawarła umowę komisu, której przedmiotem był wózek wielofunkcyjny i strój do chrztu. Klientka uzgodniła przy tym z przedsiębiorcą, że w razie potrzeby będzie mogła odebrać przedmioty z komisu. Niespełna dwa tygodnie później przedsiębiorca zlikwidował placówkę stacjonarną i poinformował konsumentkę, że od tej pory działalność będzie prowadził na targowiskach i za pośrednictwem internetu. Po miesiącu od tego zdarzenia konsumentka zwróciła się z prośbą o zwrot wózka, ponieważ – jak tłumaczyła – jej siostra zaszła w ciążę i wózek będzie jej potrzebny. Przedsiębiorca przychylił się do prośby i zobowiązał się oddać rzeczy wstawione do komisu, choć nie poczynił w tym kierunku żadnych kroków. Ostatecznie konsumentka złożyła wniosek do sądu polubownego, domagając się zwrotu rzeczy lub kwoty uzgodnionej w umowie. Sprawa zakończyła się polubownie i konsumentka odzyskała produkty wstawione do komisu.

Bydgoszcz: Konsumenckie żądania

We wnioskach kierowanych do Stałego Polubownego Sądu Konsumenckiego w Bydgoszczy zdarzało się, że:

- we wniosku – zapisie na sąd polubowny dotyczącym nienależytego wykonania umowy o dzieło (wyłożenie łazienki płytami ceramicznymi) konsumentka zażądała zadośćuczynienia za „utratę zaufania do polskiego rzemieślnika";
- w sprawie dotyczącej nienależytego wykonania remontu konsument zażądał odszkodowania za nienapisanie przez niego książki w uzgodnionym z wydawcą terminie, bo – zdaniem konsumenta – przeciągający się remont uniemożliwił pracę nad książką;
- kilkoro konsumentów (wnioskując z nazwiska i adresu zamieszkania – członków rodziny) zażądało odszkodowania za wrzucenie do ich skrzynek pocztowych ulotek reklamowych. Każdy z tych konsumentów domagał się od Poczty Polskiej 100 tys. zł tytułem odszkodowania.

W sądzie bydgoskim spotkano się także z dość egzotycznym przedmiotem sporu, którym był waran. Jaszczurka zdechła, za co konsument obwiniał przedsiębiorcę, a ten z kolei stwierdził, że w momencie wydania zwierzę było zdrowe, i odmówił uznania roszczeń konsumenta oraz zapisu na sąd polubowny.

Lublin: Pogoda na snowboard

Konsument zgłosił sprawę dotyczącą wymiany obuwia snowboardowego na nowe lub odstąpienia od umowy sprzedaży. Trudnością dla sądu polubownego było znalezienie biegłego rzeczoznawcy w zakresie jakości obuwia (w szczególności – zbadania butów snowboardowych podczas jazdy na śniegu). Od momentu wniesienia wniosku do sądu polubownego w lutym do czasu znalezienia rzeczoznawcy minęły cztery miesiące i nastało lato. Dopiero kiedy spadł śnieg, ekspert mógł wykonać badania i sprawdzić obuwie podczas jazdy. Wraz z rozpoczęciem nowego sezonu narciarskiego zapadł wyrok korzystny dla konsumenta.

Opole: Garsonka do poprawki

Konsumentka zawarła z właścicielką zakładu krawieckiego umowę o uszycie sukienki, garsonki i żakietu na wesele syna. Garsonka była gotowa w terminie, ale zainteresowana nie chciała jej odebrać: twierdziła, że usługę wykonano źle i nie z takiej tkaniny, jaką zamówiła. Po licznych poprawkach, na które nalegała konsumentka, produkt w dalszym ciągu nie spełniał jej oczekiwań, choć przedsiębiorca udowadniał, że wzór i materiał, jakich użyto do szycia, były zgodne z zamówieniem. Dopiero przy odbiorze (a nie w czasie licznych przymiarek) zamawiająca uznała, że kostium źle na niej leży oraz jest wykonany nienależycie i z innego materiału. W trakcie rozprawy konsumentka przymierzyła garsonkę, która nie miała widocznych wad, chociaż klientka próbowała wskazywać, że jeden z rękawów jest za długi, a kołnierz – nierówny.

W ramach ugody przedsiębiorca zaproponował, że gdy tylko sprzeda garsonkę, zwróci konsumentce 260 zł, na co klientka wcześniej wyrażała zgodę. W trakcie rozprawy zażądała jednak natychmiastowego zwrotu kwoty 200 zł, a kiedy przedsiębiorca zaproponował 100 zł i kwestionowany towar, rozżalona opuściła salę.

Rzeszów: Konsument nie zawsze wygrywa

Konsumentka trzykrotnie reklamowała parę kolczyków. Dwie reklamacje uznano i dokonano naprawy. Trzeciej przedsiębiorca nie uznał – stwierdził, że uszkodzenie miało charakter mechaniczny, i zaproponował ewentualną odpłatną naprawę. Na to jednak konsumentka nie wyraziła zgody. Ponadto wyraziła wątpliwość, czy kolczyki faktycznie wykonano ze złota.

Po uprzednim przeprowadzeniu mediacji sprawa trafiła do Stałego Polubownego Sądu Konsumenckiego w Rzeszowie. Sąd zarządził oględziny kolczyków przez trzech, losowo wybranych złotników, którzy potwierdzili twierdzenie przedsiębiorcy – zarówno co do

mechanicznego uszkodzenia kolczyków, jak i autentyczności złotych kolczyków. Sprawa zakończyła się wyrokiem oddalającym wniosek konsumentki.

Szczecin: Gaz nie na każdą pogodę

Konsument zgłosił się do Inspekcji Handlowej ze sprawą dotyczącą instalacji gazowej zamontowanej w jego samochodzie. Po samodzielnym przetestowaniu urządzeń okazało się, że w trybie miejskim auto spalało ok. 19 l/100 km, więc klient wezwał przedsiębiorcę do demontażu instalacji i zwrotu poniesionych kosztów. Kierowca uzasadnił swoje żądanie tym, iż zdecydował się na montaż urządzenia, aby zmniejszyć koszty eksploatacji, tymczasem przy tak dużym spalaniu koszty stały się jeszcze wyższe.

W celu weryfikacji stanowisk powołano rzeczoznawcę z listy Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej, aby ocenić prawidłowość montażu instalacji i dokonać pomiaru rzeczywistego zużycia LPG. W niezależnej firmie montującej instalacje gazowe (w obecności obu stron sporu i sądu) ustalono, że montaż był prawidłowy. Następnie rzeczoznawca przeprowadził jazdę próbną w warunkach określonych przez użytkownika pojazdu, w trakcie której również nie doszukano się niezgodności.

Ekspert doszedł jednak do wniosku, że zwiększone zużycie paliwa wynikało ze sposobu, w jaki użytkownik eksploatował pojazd: wielokrotnego rozruchu zimnego silnika, jazdy w godzinach szczytu oraz w okresie zimowym, kiedy to konsument prowadził własne obliczenia, wskazane we wniosku do sądu. Temperatura była wówczas niższa o ok. 30°C niż wtedy, kiedy badania wykonał rzeczoznawca.

Ekspert uznał w konkluzji, że zużycie w okresie zimowym na poziomie 19 l/100 km mogło być prawdziwe, ale nie wynikało z wadliwości instalacji LPG, lecz z wpływu czynników zewnętrznych, w tym pogody czy techniki jazdy kierowcy. Opinia ta stała się następnie podstawą do wydania rozstrzygnięcia niekorzystnego dla konsumenta.

Wałbrzych: Garnitur w innym rozmiarze

Konsument zakupił garnitur i założył go tylko raz – podczas swojego ślubu. Kiedy zbliżała się kolejna okazja, czyli chrzciny pierworodnego syna, wyjął garnitur z szafy i postanowił oddać go do pralni w celu odświeżenia. Po odebraniu stroju okazało się, że znacznie się on skurczył, więc klient złożył reklamację i domagał się odszkodowania za zniszczoną odzież.

Po odrzuceniu reklamacji przez pralnię konsument zgłosił się do wałbrzyskiego Oddziału Zamiejscowego Stałego Polubownego Sądu Konsumenckiego we Wrocławiu, a przedsiębiorca prowadzący pralnię zgodził się na zapis na sąd polubowny. W trakcie rozprawy sąd zwrócił się do klienta o przedstawienie do wglądu zdjęć ślubnych, a do

właściciela pralni – o dostarczenie na rozprawę garnituru, który znajdował się w depozycie zakładu.

Okazało się, że ślub odbył się pięć lat wcześniej, a konsument – co sam potwierdził – był wówczas szczuplejszy o ok. 20–25 kg. Po wyczyszczeniu garnituru okazało się, że odzież była taka sama, ale nie istniała możliwość jej założenia. Także sędziowie obejrzeli garnitur i stwierdzili, że został on wyczyszczony prawidłowo: podszewka i zewnętrzny materiał były bez zmian. Garnitur prawie nie miał śladów użytkowania, tylko ten rozmiar… Wobec niezbitych faktów klient pralni odstąpił od żądania zapłaty za zniszczoną odzież i – w obecności sądu, za pokwitowaniem – odebrał garnitur od przedsiębiorcy.

Wrocław: Kurtka z wyrokiem

Z reguły to konsumenci inicjują sprawy przed sądami polubownymi, jednak jeden z wniosków został skierowany przez przedsiębiorcę – właściciela jednej z sieci pralni, który pozwał swojego klienta. Spór wyniknął w związku z reklamacją usługi pralniczej kurtki puchowej, która została zniszczona w toku czyszczenia. Przedsiębiorca nie kwestionował faktu uszkodzenia kurtki podczas prania, ale nie zgadzał się na kwotę odszkodowania zaproponowaną przez konsumentkę. Jego zdaniem suma 400 zł była zbyt wygórowana.

Podczas procedury reklamacyjnej strony nie doszły do porozumienia i w rezultacie spór trafił do sądu polubownego. W toku postępowania ustalono, że kurtka została zakupiona ok. trzech lat wcześniej za granicą za równowartość 800 zł – choć konsumentka nie dysponowała dowodem zakupu, co nie pozwalało na konkretne ustalenie ceny. Klientka pralni podkreślała, że kurtka miała dla niej dużą wartość sentymentalną, stąd potrzeba zadośćuczynienia uwzględniającego przywiązanie do rzeczy. Przedsiębiorca nie negował swej odpowiedzialności za zniszczenie kurtki, chociaż podczas rozprawy podniósł, że wina jego pralni nie jest tak jednoznaczna, skoro kurtka była wcześniej czyszczona przez inne zakłady pralnicze. Właściciel pralni podał, że jego zdaniem, biorąc pod uwagę czas użytkowania kurtki i ceny podobnych okryć znajdujących się obecnie na rynku, aktualna wartość może wynosić ok. 150 zł – i taką też sumę zaproponował jako polubowne zakończenie sporu. Konsumentka odrzuciła tę propozycję, wskutek czego sąd został zobligowany do wydania wyroku.

W rozstrzygnięciu sąd polubowny w całości uznał stanowisko przedsiębiorcy i zobowiązał go do zapłaty kwoty 150 zł tytułem naprawienia szkody powstałej w wyniku niewłaściwego wykonania usługi pralniczej. W wyroku sąd kierował się ogólną zasadą odpowiedzialności odszkodowawczej, wynikającą z art. 471 Kodeksu cywilnego[87], zgodnie z którą istnieje

[87] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz. 121).

obowiązek naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. W niniejszej sprawie jedynym sposobem zadośćuczynienia pozostała zapłata określonej sumy pieniężnej. Ze względu na stopień zużycia kurtki i nieznaną wartość przedmiotu w chwili zakupu sąd stwierdził, że zaproponowana przez przedsiębiorcę kwota będzie adekwatna. Uznano ponadto, że właściwe będzie odstąpienie od pobierania opłaty za wykonanie usługi. Sąd nie wypowiedział się w kwestii szczególnej wartości sentymentalnej kurtki, ponieważ kwestii tej nie uwzględniono przy ustalaniu wysokości odszkodowania.

Wrocław: Zaliczka zwrócona, kierownik zwolniony

Konsument wniósł o zwrot zaliczki w wysokości 1000 zł wpłaconej na poczet wczasów, z których nie mógł skorzystać. Kierownik ośrodka wczasowego odmówił zwrotu zaliczki.

Spór trafił do sądu polubownego. W efekcie postępowania zawarto ugodę, w wyniku której wpłacona zaliczka została zwrócona.

Kiedy ugoda została już zrealizowana, do siedziby sądu zadzwoniła osoba upoważniona przez właściciela ośrodka. Poinformowała, że w efekcie sporu skontrolowano działalność ośrodka, dopatrzono się nieprawidłowości w pracy kierownika i rozwiązano z nim umowę o pracę.

3.4.2. Przykłady spraw rozpatrywanych w ramach mediacji

Bydgoszcz: Brylantowa mediacja

W jednym z salonów firmowych renomowanego jubilera konsument kupił pierścionek zaręczynowy, w którym znajdowało się 15 mikroskopijnych brylantów. Po zaledwie 10 dniach użytkowania z wyrobu wypadł jeden z brylantów. Konsument złożył reklamację i po miesiącu naprawy pierścionek wrócił do jego narzeczonej. Nie minął jednak tydzień, gdy znów wypadły z niego mikroskopijne brylanty – tym razem dwa. Wówczas zgłoszona została reklamacja i przedsiębiorca wymienił pierścionek na nowy, nieco inny.

W obawie o trwałość pierścionka narzeczona konsumenta, nauczona doświadczeniami, „oszczędzała" wyrób – zakładała go jedynie na specjalne okazje. Mimo to po pewnym czasie na obręczy pierścionka pojawiły się mikropęknięcia, a wyrób delikatnie się zniekształcił. Konsument po raz trzeci udał się do salonu z reklamacją. Przedsiębiorca stwierdził jednak, że jest to uszkodzenie mechanicznie, i zaproponował odpłatną naprawę.

Tym razem konsument udał się po pomoc do Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Bydgoszczy z wnioskiem o mediację. W toku postępowania jubiler poinformował, że nie wyraża zgody na podjęcie mediacji ani sprawę przed sądem polubownym. Ponadto zaznaczył, że jego zdaniem zgłaszane przez klienta żądanie zwrotu

gotówki jest bezzasadne, a uszkodzenia wyrobu wynikały z użytkowania. Niezależnie od tego stanowiska, w oparciu o – jak to ujął – „najwyższe standardy w obsłudze klienta", zgodził się zwrócić w gotówce kwotę, za którą towar został kupiony.

Gorzów Wielkopolski/Zielona Góra: Ugoda na żywo

Jedną z mediacji Inspekcja Handlowa przeprowadziła na antenie Radia Zachód, do której to redakcji o pomoc zwrócił się właściciel motocykla Harley-Davidson. Sprawa dotyczyła sporu pomiędzy dwiema osobami: pierwsza sprowadziła motocykl ze Stanów Zjednoczonych, a druga sprzedała go w swoim komisie za 22,5 tys. zł. Konflikt powstał, gdy właściciel komisu nie chciał wypłacić pieniędzy osobie, która wstawiła motocykl do komisu. Sprawa trafiła do policji i prokuratury, ale udało się ją rozwiązać polubownie, przy czym skonfliktowane strony znajdowały się w studiu radiowym w Zielonej Górze, a mediator – w studiu w Gorzowie Wielkopolskim. W czasie mediacji radiowej strony najpierw – zgodnie z przepisami – zgodziły się na rozstrzygnięcie sporu w drodze mediacji, a następnie doszły do porozumienia. Ugoda została dotrzymana: następnego dnia właściciel komisu wypłacił sporną kwotę 22,5 tys. zł.

Katowice: Wesołe miasteczko z portalu zakupowego

Na portalu zniżkowym konsumentka kupiła karnet uprawniający do skorzystania z usług jednego ze śląskich wesołych miasteczek. Zgodnie z opisem zamieszczonym w internecie karnet uprawniał do całodziennego korzystania ze wszystkich atrakcji, ale podczas wizyty w parku rozrywki okazało się, że część znajdujących się tam urządzeń była nieczynna.

W toku postępowania reklamacyjnego przedstawiciel wesołego miasteczka twierdził, iż winę za niezrealizowanie kuponu ponosi podmiot prowadzący serwis internetowy – i to od niego konsumentka powinna domagać się rekompensaty. Portal natomiast odsyłał klientkę do przedsiębiorcy prowadzącego park rozrywki.

Inspektorzy podjęli się mediacji, w wyniku której konsumentka otrzymała propozycję skorzystania z jednej z dwóch ofert: otrzymania dwóch biletów całodobowych o wartości 100 zł albo jednego karnetu sezonowego (wielokrotnego użytku) o wartości 149 zł. Sprawa zakończyła się polubownie.

Kielce: Fotoreportaż niezgodny z umową

Konsumentka zamówiła usługę polegającą na wykonaniu sesji zdjęciowej. Podczas realizacji umowy doszło do szeregu nieprawidłowości, co wiązało się z dodatkowymi kosztami. W ocenie klientki usługodawca używał nieprofesjonalnego sprzętu, a to z kolei utrudniło wykonanie sesji. Przedsiębiorca nie dotrzymywał także umówionych terminów, więc

konsumentka zmuszona była wynająć innego fotografa i poniosła podwójne koszty, w tym także koszty usług fryzjerskich i kosmetycznych.
Mimo podjętych starań konsumentka nie uzyskała kompletnego fotoreportażu, płyt DVD i innych usług, które były przedmiotem umowy. W toku mediacji zażądała od usługodawcy wykonania kompletnej usługi i wypłaty odszkodowania. W trakcie postępowania przedsiębiorca wyjaśnił, że wina za nienależyte wykonanie usługi leżała po obu stronach i była spowodowana m.in. tym, że zlecająca usługę wielokrotnie ustnie zmieniała zakres i treść umowy. Przedsiębiorca zaproponował kompromisowe rozwiązanie poprzez wykonanie dowolnej sesji plenerowej z udziałem innego fotografa oraz ponowne nagranie płyt DVD i oddanie ich konsumentce w ciągu dwóch tygodni. Propozycja ta nie zadowoliła konsumentki, która postanowiła dochodzić swoich praw przed sądem.

Poznań: Jedna mediacja anulowała dwie umowy

Starsza konsumentka przesłała wniosek o wszczęcie mediacji w sporze z przedsiębiorcą prowadzącym handel poza lokalem przedsiębiorstwa. Z opisu i przedstawionej przez klientkę dokumentacji wynikało, że pomimo zgodnego z przepisami odstąpienia od umowy w terminie 10 dni od jej zawarcia przedsiębiorca odmówił przyjęcia paczki ze zwracanymi towarami.
W toku mediacji, po przedstawieniu sprawy i przepisów znajdujących zastosowanie w sporze, przedsiębiorca uznał odstąpienie od umowy przez konsumentkę za skuteczne oraz zobowiązał się do zwrotu kosztów poniesionych w związku z nieodebraniem poprzedniej przesyłki, jak również do pokrycia kosztów nowej przesyłki. Anulowana została także umowa o kredyt konsumencki, zawarta wraz z umową sprzedaży. W ten sposób klientka w pełni uwolniła się od kłopotliwej dla siebie sytuacji.

Rzeszów: Reklamacja uwzględniona wbrew regulaminowi

W jednej z placówek należących do sieci odzieżowej kierownik sklepu odmówił przyjęcia reklamacji spodni. Argumentował, że na towarze brakowało dwóch wszywek: tej zawierającej informację o sposobie konserwacji towaru i tej identyfikującej odzież.
W ramach postępowania mediacyjnego zaproponowano przedsiębiorcy polubowne zakończenie sporu, ten jednak powołał się na *Regulamin zwrotu, wymiany, reklamacji towaru* obowiązujący we wszystkich sklepach sieci i oświadczył, że postępowanie kierownika sklepu było słuszne. Regulamin stanowi bowiem, że nie akceptuje się reklamacji towaru pozbawionego oryginalnych metek. Przedsiębiorca dodał, że regulamin jest dostępny w każdym sklepie, choć jego treść udostępnia się klientom do wglądu tylko na ich życzenie.

Niezależnie od zaprezentowanego stanowiska przedsiębiorca zadecydował o pozytywnym rozpatrzeniu reklamacji klientki, która w wyniku mediacji uzyskała zwrot gotówki.

Szczecin: Mediacja w ogrodzie

Wiosną konsument zakupił 110 sztuk roślin ozdobnych za kwotę 1237 zł. Wszystkie tuje, zasadzone tuż po zakupie, wyschły po sezonie zimowym. Klient zgłosił wówczas reklamację, w której domagał się odstąpienia od umowy (w tym – oddania gotówki za towar), a dodatkowo zwrotu 500 zł w związku z poniesionymi dodatkowymi kosztami, m.in. na zakup ziemi i kory ogrodowej oraz transport. Sprzedawca z kolei twierdził, że sprzedał rośliny żywe i zdrowe, a przez rok nie miał wpływu na sposób ich pielęgnacji: podlewanie, odżywianie, ochronę przed chorobami i szkodnikami. W toku mediacji przedsiębiorca dowodził, iż po upływie roku nie jest w stanie ustalić, co mogło być przyczyną obumarcia roślin, tym bardziej że konsument, jak sam przyznał, w okresie jesienno-zimowym nie bywał na działce. Konsument dowodził natomiast, że postępował zgodnie ze wskazówkami udzielonymi przez przedsiębiorcę podczas zakupu, a jako nieprofesjonalista nie był w stanie wcześniej ocenić stanu roślin.

Między stronami doszło do ugody: przedsiębiorca udzielił konsumentowi 40-proc. rabatu na zakup nowych, dowolnych roślin, a także zobowiązał się wydać mu nieodpłatnie 10 sztuk sadzonek tui tego samego gatunku (co miało na celu sprawdzenie, czy przetrwają one zimę). Dodatkowo pracownik przedsiębiorcy miał ocenić stan podłoża i udzielić fachowej porady podczas sadzenia nowych roślin.

Szczecin: Polubownie o zegarku

W zakładzie zegarmistrzowskim konsumentka kupiła zegarek, a ten bardzo szybko przestał działać. Gdy klientka zgłosiła reklamację, usłyszała, że nabyła wyrób mechaniczny, który – aby prawidłowo funkcjonować – powinien być noszony przez co najmniej osiem godzin dziennie, ponieważ ruch ręki pozytywnie wpływa na jego funkcjonowanie. Dalsze użytkowanie produktu wykazało, że zegarek spieszy się ok. 5 minut na tydzień, a dwukrotna regulacja zegarka nie przyniosła trwałego efektu, co spowodowało, że konsumentka zażądała odstąpienia od umowy.

Przedsiębiorca był zdania, że zegarek o takiej konstrukcji może się co jakiś czas nieznacznie rozregulowywać – jest to jego właściwość. Konsumentka jednak nie chciała się z tym pogodzić. Mediacja przyczyniła się do zawarcia ugody przez strony, które postanowiły, że w ciągu 2,5 miesiąca klientka wymieni zegarek na inny towar – w cenie niższej, wyższej lub identycznej. Różnica w cenie miała zostać wyrównana przez jedną ze stron.

4. Wnioski z działalności stałych polubownych sądów konsumenckich i mediacji prowadzonych przez Inspekcję Handlową

W ciągu ostatnich pięciu lat Inspekcja Handlowa przyjęła w ramach obu metod polubownego rozpatrywania sporów konsumenckich blisko 72 tys. wniosków. Corocznie w sądach polubownych przyjmowano ok. 2600 spraw, a kilkanaście tysięcy wniosków dotyczyło postępowania mediacyjnego. W 2013 r. spraw kierowanych do mediacji było o 27 proc. więcej niż przed pięciu laty. Co ważne dla słabszych uczestników rynku, odsetek wniosków rozstrzyganych na ich korzyść nie uległ zmianie: nadal średnio dwie na trzy mediacje kończą się po myśli konsumentów. To właśnie skutecznością pozasądowych metod rozwiązywania sporów z przedsiębiorcami, w pełni zaangażowanym personelem mającym wiedzę i doświadczenie w rozstrzyganiu tego rodzaju spraw, sprawnie funkcjonującą strukturą oraz ustalonymi, prostymi i przejrzystymi procedurami można tłumaczyć niesłabnące zainteresowanie działalnością Inspekcji Handlowej w tym zakresie.

Podczas analizy tej problematyki odnotowuje się jednak również zjawiska niepokojące:

1. Wysoki pozostaje odsetek przedsiębiorców niewyrażających zgody na rozstrzyganie sporów w sposób alternatywny do drogi sądowej. Z obserwacji wojewódzkich inspektoratów wynika, że z reguły więcej jest tych podmiotów gospodarczych, które – co do zasady – nie przyjmują zapisu na sąd polubowny, niż tych, które z reguły godzą się na tego rodzaju formę rozwiązywania sporu. Część przedsiębiorców zakłada, że konsument ma jednak rację, ale poprzez unikanie sądu polubownego czy mediacji niejako zmusza się go do poszukiwania sprawiedliwości na drodze postępowania przed sądem powszechnym. W przypadku niewielkich kwot dochodzenie swoich praw przez konsumentów w ten ostatni sposób wydaje się jednak mało prawdopodobne. Poza tym zdaniem części przedsiębiorców instytucje działające przy Inspekcji Handlowej nie są w pełni obiektywne i z definicji mają charakter prokonsumencki. Jak się wydaje, sprzedawcy nie zwracają przy tym uwagi na to, że w samym tylko 2013 r. 45 proc. wyroków wydanych przez stałe polubowne sądy konsumenckie i jedna trzecia mediacji nie potwierdziły stanowiska prezentowanego przez słabszych uczestników rynku.
2. Niezależnie od uprzedzeń podmiotów gospodarczych także część konsumentów wykazuje przesadną ostrożność wobec oddawania spraw pod rozstrzygnięcia pozasądowe. Uzasadniają to niewielką wartością zakupionego towaru czy nabytej usługi. Jak wynika z obserwacji pracowników Inspekcji Handlowej udzielających porad konsumentom, postępują tak również ci, którzy są rozgoryczeni nieetycznymi praktykami sprzedawców czy niską jakością i trwałością produktów. Klienci uznają, że nie warto domagać się zwrotu

„paru złotych". Tymczasem takie praktyki przedsiębiorców, jak oferowanie wyrobów niezgodnych z deklarowaną jakością, stosowanie niedozwolonych praktyk w sprzedaży na odległość bądź poza lokalem przedsiębiorstwa, są regulowane ustawowo, więc słabsi uczestnicy obrotu nie są pozbawieni praw. Pracownicy Inspekcji Handlowej, którzy na co dzień stykają się z konsumentami, zauważają, że części klientów czasem bardziej zależy na przeprowadzeniu kontroli lub nałożeniu na sprzedawców kary niż na odzyskaniu pieniędzy wydanych na towar niezgodny z wymaganiami jakościowymi. Częściowo może to wynikać z niewiedzy o możliwości dochodzenia swoich praw, chociażby w drodze mediacji czy przed sądami polubownymi.

3. Kolejną poważną barierą w pozasądowym rozstrzyganiu sporów konsumenckich w ramach Inspekcji Handlowej jest finansowanie tego rodzaju działalności. Nie dotyczy to tylko zapewnienia środków na bieżące funkcjonowanie (przykładowo: w 2013 r. z uwagi na brak środków przez dwa miesiące nie działał sąd polubowny przy Podkarpackim Wojewódzkim Inspektorze Inspekcji Handlowej). Stale aktualne są takie potrzeby, jak podnoszenie kwalifikacji, wymiana doświadczeń pomiędzy pracownikami Inspekcji Handlowej świadczącymi wsparcie konsumentom czy też działania edukacyjne i informacyjne. Konieczne jest ponadto zabezpieczenie funduszy na wynagrodzenia dla arbitrów (obecnie pracują oni społecznie), rzeczoznawców bądź biegłych powoływanych w toku postępowań. W zakresie kompetencji Inspekcji Handlowej znajdują się różnorakie sprawy, a do ich rozwiązania niejednokrotnie niezbędna jest szeroka wiedza specjalistyczna, której nie posiadają pracownicy Inspekcji, stąd konieczne staje się zabezpieczenie środków na badania wykonywane przez rzeczoznawców czy ekspertów.

Obecnie wszystkie koszty związane z codziennym funkcjonowaniem sądów polubownych i postępowań mediacyjnych są finansowane z budżetów wojewódzkich inspektoratów, których kluczowym zadaniem jest realizacja zadań kontrolnych. Niejednokrotnie pojawia się dylemat: pójść na kontrolę i – przykładowo – wycofać z obrotu pewną liczbę wyrobów niezgodnych z przepisami, posiłkując się opinią biegłego inżyniera, czy też przeznaczyć środki na ekspertyzę tego samego rzeczoznawcy w sporze konsumenckim o indywidualnym charakterze?

4. Poza nieodpowiednim finansowaniem największym problemem pozasądowych metod rozwiązywania sporów konsumenckich w Inspekcji Handlowej jest także nieadekwatność zasobów do poszerzających się stale kompetencji. Szczególnie dało się to odczuć po nowelizacji Prawa energetycznego (patrz ramka na s. 47), kiedy wojewódzkie inspektoraty okazały się nieprzygotowane do podjęcia nowych zadań. Konieczne stały się: wyszkolenie pracowników zajmujących się tymi zagadnieniami, znowelizowanie umów o powołanie sądów polubownych, znalezienie odpowiednich arbitrów i włączenie ich w istniejące

struktury oraz zabezpieczenie środków na wykonywanie nowych zadań bez ingerencji w dotychczasową, sprawną działalność na rzecz konsumentów. Nowym potrzebom nie towarzyszyły żadne dodatkowe środki finansowe.

Pomimo wskazanych wyżej niedoskonałości, dostrzeganych w praktyce prowadzenia zarówno postępowań mediacyjnych w wojewódzkich inspektoratach Inspekcji Handlowej, jak i działalności stałych polubownych sądów konsumenckich, omawiana aktywność jest wartością samą w sobie, o czym świadczy rosnąca liczba spraw przedkładanych w trybach pozasądowych. Niewątpliwe jest także istnienie aspektu edukacyjnego, i to dla obu stron, które niejednokrotnie właśnie za pośrednictwem sądów polubownych czy w toku postępowania mediacyjnego dowiadują się o swoich prawach lub obowiązkach. Alternatywne metody dochodzenia roszczeń dają możliwość realnego rozstrzygnięcia sporów konsumenckich – szybko, sprawnie i niewielkim kosztem.
Są zatem instytucjami, o które należy walczyć i które należy rozwijać. Służą konsumentom wsparciem i pomocą, co stanowi ogromną wartość – pomimo pewnych słabości, braków osobowych czy niedofinansowania.

4.1. Wnioski z działalności stałych polubownych sądów konsumenckich

Choć zaobserwowano minimalny spadek liczby wniosków w roku 2013 w porównaniu z rokiem poprzednim, można uznać, że zarówno liczba wniosków, jak i liczba odmów zapisu na sąd polubowny utrzymują się na podobnym poziomie (odpowiednio: ok. 2600 i 1000). Różnice, nawet dość znaczne, występują w poszczególnych województwach, ale jeśli spojrzeć przez pryzmat całej Polski, liczby te od pięciu lat pozostają w zasadzie na identycznym poziomie. Świadczyć to może o niezmiennie istotnej roli, jaką w systemie ochrony konsumentów odgrywają sądy polubowne.
W szczególności słabszym uczestnikom rynku wydają się one korzystnym narzędziem wspierającym realizację ich uprawnień, co potwierdzają badania społeczne przeprowadzone na zlecenie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Większość (57 proc.) konsumentów kupiłaby bowiem produkt lub usługę u tego przedsiębiorcy, który dobrowolnie zobowiąże się poddać wyrokowi sądu polubownego, jeśli doszłoby do sporu z tym przedsiębiorcą, a cena i jakość produktu lub usługi byłyby porównywalne[88].
Niezależnie od obecnej popularności sądów polubownych należy domniemywać, że liczba kierowanych do nich spraw wzrośnie, na co wpływ będą miały przede wszystkim nowe kompetencje sądów polubownych w zakresie Prawa energetycznego. W roku 2013 wpłynęło

[88] *Konsumentów portret własny…*, *op. cit.*, s. 48, www.uokik.gov.pl/download.php?id=206.

wprawdzie tylko 11 wniosków z tego obszaru, ale jedynie w styczniu 2014 r. było ich już 10. Wskazać należy, że okres obowiązywania znowelizowanych przepisów nie jest długi.

Fakt, iż ustawodawca rozszerzył w tak znaczny sposób zakres kompetencji sądów działających przy Inspekcji Handlowej, może świadczyć o tym, że uważa je za instytucje przyszłościowe i rokujące dalszy rozwój. Niestety zwiększone kompetencje sądów nie poszły w parze z poprawą ich sytuacji finansowej oraz, a może przede wszystkim – osobowej, co nie napawa optymizmem. Sytuacja osobowa – w szczególności w odniesieniu do arbitrów – już wcześniej była trudna, a w tej chwili, biorąc pod uwagę nowe kompetencje, stała się jeszcze bardziej skomplikowana.

Kluczowym elementem prawidłowo funkcjonującego systemu ochrony konsumentów jest zapewnienie właściwego personelu, fachowo przygotowanego do stosowania przepisów (tu: Prawa energetycznego). W ciągu blisko pół roku obowiązywania nowych przepisów żaden sąd polubowny na terenie Polski nie pozyskał arbitrów będących ekspertami w zakresie Prawa energetycznego, ale mimo tych braków sądy starają się rozpatrywać wpływające sprawy.

Do czasu nowelizacji przepisów i rozszerzenia kompetencji sądów polubownych Inspekcja Handlowa nie posiadała (i nadal nie posiada) kompetencji z zakresu stosowania Prawa energetycznego, co było systemowo spójne, zważywszy na funkcjonowanie odrębnego organu regulacyjnego w tym obszarze. Po wspomnianej nowelizacji Inspekcja Handlowa może wprawdzie prowadzić postępowania w sądzie polubownym, ale nie może (tak samo jak przed nowelizacją) np. kontrolować przedsiębiorców energetycznych lub gazowych ani udzielać porad zgłaszającym się konsumentom. Te zadania mieszczą się bowiem w kompetencjach Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oraz prowadzonego przezeń Punktu Informacyjnego dla Odbiorców Energii i Paliw Gazowych. Dochodzi tu do swoistego paradoksu, kiedy konsument chcący uzyskać poradę z zakresu tematyki energetycznej kieruje się do jednej instytucji, ale w zakresie sądownictwa polubownego właściwy jest inny organ.

W trakcie prac nad nowelizacją Prawa energetycznego Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zwracał uwagę na niespójność w tym zakresie i wskazywał, że może powstać zamieszanie wśród konsumentów, którzy będą odsyłani od jednego podmiotu do drugiego. Nie powinno to mieć miejsca, szczególnie jeśli istnieje organ mający odpowiednie zasoby ludzkie, wiedzę i doświadczenie. Ta właśnie instytucja zajmowała się dotychczas tą tematyką i w znacznym zakresie, szczególnie pod kątem kontroli przedsiębiorców, nadal się nią zajmuje.

Zakres kompetencji stałych polubownych sądów konsumenckich powinien być tożsamy z uprawnieniami, jakie mają konkretne podmioty w zakresie kontroli, informacji lub

edukacji konsumentów. Wszystkie instytucje publiczne prowadzące sądownictwo polubowne powinny stanowić spójną, jednolitą strukturę, umożliwiającą z jednej strony konsumentom wybór co do sposobu załatwienia ich sprawy, a z drugiej – uzyskanie przez właściwe organy wiedzy na temat sytuacji występującej na rynku. Regulatorzy rynku powinni zatem posiadać wszelkie instrumenty prawne (zarówno kontrolne, jak i rozjemcze), które stosowaliby odpowiednio do skali nieprawidłowości czy potrzeb uczestników rynku.

Każda zmiana, z której wynikałoby ewentualnie zwiększenie liczby wniosków kierowanych do stałych polubownych sądów konsumenckich, powinna się wiązać z systemowym rozwiązaniem kwestii wynagradzania arbitrów w nich działających, aby możliwy był dobór odpowiednio przygotowanych składów orzekających. Przede wszystkim dotyczyć to będzie arbitrów z listy „B" (reprezentujących organizacje przedsiębiorców), którzy wyrażają coraz mniejsze zainteresowanie działalnością społeczną, ponieważ oznacza to dla nich wymierne straty w ich aktywności zawodowej. Kwestia wynagradzania arbitrów powinna być rozwiązana także z punktu widzenia arbitrów z listy „A", którzy są, przykładowo, pracownikami Federacji Konsumentów, a z uwagi na możliwe zwiększenie liczby spraw będą zmuszeni do częstszego uczestnictwa w rozprawach. W ten sposób organizacje konsumenckie będą w większym stopniu i na dłużej pozbawiane swoich pracowników, co może zaowocować potrzebą zatrudnienia kolejnych osób, to zaś wydaje się wątpliwe, zważywszy na trudną sytuację finansową organizacji pozarządowych, w tym konsumenckich. W przypadku braku odpowiednich środków finansowych na ten cel konsekwencją może być odmowa organizacji delegowania swoich pracowników do działalności w sądach, a co za tym idzie – trudności w powoływaniu składu orzekającego mogą sparaliżować działalność sądów polubownych.

Potencjalne zwiększenie zadań sądów polubownych wymagać będzie nie tylko zapewnienia odpowiednich zasobów na działalność orzeczniczą, lecz także na obsługę administracyjną. Sekretarze sądów polubownych działających przy Inspekcji Handlowej pełnią swoją funkcję dodatkowo, poza wykonywaniem innych obowiązków w wojewódzkim inspektoracie. Bywa, że za pracę w sądach nie otrzymują dodatkowego wynagrodzenia. Może to spowodować, że w chwili napływu wniosków z ewentualnych nowych obszarów ich praca w dotychczasowym wymiarze będzie utrudniona. Wojewódzkie inspektoraty Inspekcji Handlowej zwracają uwagę, że w takiej sytuacji konieczne stanie się zwiększenie etatów lub wręcz zatrudnienie nowych osób, ponieważ rozszerzenie zadań realizowanych przez sekretarza może się negatywnie odbić na innych jego obowiązkach, w tym – na obowiązkach mediatora czy inspektora.

Koniecznością jest także kompleksowe rozstrzygnięcie, w jakim zakresie stałe polubowne sądy konsumenckie powinny być finansowane przez poszczególnych interesariuszy

systemu: organy Inspekcji Handlowej, strony umowy o ich powołanie i strony postępowań. Jak już wspomniano wyżej, koszty funkcjonowania sądów obciążają przede wszystkim wojewódzkie inspektoraty Inspekcji Handlowej. Ponadto arbitrzy delegowani na poszczególne rozprawy przez organizacje wykonują swoje zadania w ramach obowiązków zawodowych, a koszt ich zatrudnienia obciąża strony umowy o powołanie sądu. Konsumenci albo przedsiębiorcy ponoszą natomiast koszty postępowań.

Jak wynika z obserwacji wojewódzkich inspektoratów Inspekcji Handlowej, w mniejszych miastach organizacje kupieckie lub konsumenckie – strony umów o powołanie sądów polubownych – niejednokrotnie są zbyt słabe, aby ponosić ciężar prowadzenia tego rodzaju działalności. Niektóre organizacje często nie biorą udziału w funkcjonowaniu sądownictwa rozjemczego, ponieważ nie chcą brać na siebie dodatkowych obowiązków. Nierozstrzygnięta kwestia pokrywania kosztów badań czy ekspertyz zlecanych w toku postępowania przed sądem polubownym (w praktyce stosowane są zaliczki na poczet tego rodzaju kosztów, których wartość jest następnie pokrywana przez stronę przegrywającą) powoduje niechęć stron do uiszczania takich kwot, w efekcie czego cała działalność odbywa się kosztem sił i środków Inspekcji Handlowej. W związku z tym wskazane wydaje się rozstrzygnięcie zagadnień finansowych i ustalenie, które podmioty i w jakim zakresie partycypują w kosztach funkcjonowania sądów polubownych i prowadzonych postępowań – przy założeniu nieutrudniania uczestnikom rynku dochodzenia roszczeń.

4.2. Wnioski z prowadzenia mediacji przez Inspekcję Handlową

Z roku na rok zwiększa się liczba wniosków o mediacje kierowanych do wojewódzkich inspektoratów, co w połączeniu z niesłabnącą skutecznością tej formy rozstrzygania sporów konsumenckich wskazuje na to, jak istotny jest ten obszar działalności Inspekcji Handlowej. Mediacja jest z pewnością metodą skuteczną, łatwo dostępną dla konsumentów i bardzo prostą, a przy tym bezpłatną. Wydaje się zatem, iż należałoby pozostawić obecne, sprawdzone i skuteczne procedury oraz prowadzić działania informacyjne i edukacyjne, promować i upowszechniać wiedzę o funkcjonowaniu i możliwościach prowadzonych mediacji, ponieważ nadal nie wszyscy konsumenci wiedzą o istnieniu takiej formy pomocy. Właściwe wydają się również systemowe rozstrzygnięcia dotyczące finansowania określonych czynności w toku postępowania mediacyjnego, szczególnie w zakresie wydatków związanych z prowadzeniem badań przez rzeczoznawców.

Jednocześnie wskazane byłoby pogłębianie wiedzy mediatorów działających w Inspekcji Handlowej oraz umacnianie edukacyjnego charakteru realizowanych postępowań. Poza swym walorem polegającym na pomocy w rozwiązywaniu sporów stanowią także dla

przedsiębiorców źródło wiedzy o obowiązujących przepisach. Nadal wiele reklamacji, które trafiają do mediatorów, jest uznawanych przez sprzedawców za niezasadne – są tak oceniane m.in. dlatego, że przedsiębiorcy niejednokrotnie nie mają podstawowej wiedzy o własnych obowiązkach. Tym samym postępowanie mediacyjne stanowi formę pogłębiania wiedzy o prawie. Przedsiębiorca jest bowiem instruowany w treści pisma mediacyjnego (mediacja pisemna) lub przez mediatora podczas jego odwiedzin w siedzibie przedsiębiorcy (mediacja osobista), a protokół lub kopia pisma są następnie przesyłane do konsumenta. Dzięki temu wynik postępowań mediacyjnych niejednokrotnie staje się dla obu stron umowy źródłem wiedzy o obowiązujących normach prawnych.

5. Propozycje na przyszłość

5.1. Nowe regulacje UE w zakresie ADR i ODR

Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły 21 maja 2013 r. dwa akty prawne kompleksowo regulujące kwestie dotyczące alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów konsumenckich, tj. dyrektywę 2013/11/UE[89] w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich (dyrektywę ADR) oraz rozporządzenie 524/2013[90] w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich (rozporządzenie ODR).

Oba te akty stanowią podstawy nowo tworzonego systemu pozasądowego rozstrzygania sporów konsumenckich. Do 9 lipca 2015 r. państwa członkowskie są zobowiązane wprowadzić w życie przepisy implementujące dyrektywę ADR oraz przekazać Komisji informacje dotyczące wyznaczonych krajowych punktów kontaktowych i organów właściwych realizujących zadania z tego obszaru. Z kolei do 9 lipca 2016 r. należy Komisji notyfikować wykaz krajowych podmiotów świadczących alternatywne do sądowych metody rozwiązywania sporów konsumenckich. Od tego dnia zaczną również działać platforma i utworzony wraz z nią system ustanowiony przepisami rozporządzenia ODR.

5.1.1. Dyrektywa ADR

Dyrektywa ADR zakłada stworzenie we wszystkich państwach członkowskich jednolitego systemu pozasądowego rozstrzygania sporów, który obejmie swym zakresem wszelkie zaistniałe na rynku unijnym spory między konsumentem a przedsiębiorcą, wynikłe na tle zawartych umów sprzedaży rzeczy lub świadczenia usług, w tym także umów zawartych za pośrednictwem internetu oraz umów transgranicznych. Celem nadrzędnym dyrektywy jest przyczynianie się do należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego w Unii Europejskiej dzięki zapewnieniu konsumentom możliwości dobrowolnego składania wniosków o rozstrzyganie sporów z przedsiębiorcami do podmiotów oferujących niezależne, bezstronne, przejrzyste, skuteczne i szybkie metody ich alternatywnego rozwiązywania.

Dostęp do tanich i efektywnych sposobów rozwiązywania sporów konsumenckich będzie korzystny także dla przedsiębiorców, którzy uzyskają instrument pozwalający na uniknięcie długotrwałych i kosztownych procesów sądowych w sytuacjach spornych z konsumentami.

[89] Patrz przypis 22.
[90] Patrz przypis 23.

Wspomniana dyrektywa znajduje zastosowanie jedynie w przypadku skarg składanych przez konsumentów. Oznacza to, że tylko konsument może zainicjować postępowanie przed odpowiednią instytucją rozjemczą (zwaną w dyrektywie podmiotem ADR). Akt prawny normuje też zasady rozwiązywania sporów pomiędzy przedsiębiorcami a konsumentami wynikłych na tle zawartych umów sprzedaży rzeczy lub świadczenia usług we wszystkich sektorach rynku. Stosowanie dyrektywy zostało wyłączone wprost w stosunku do sporów:

- dotyczących usług, które nie mają charakteru gospodarczego, świadczonych w interesie ogólnym (np. wywóz śmieci, komunikacja miejska, dostarczanie ciepła i wody);
- toczących się w ramach systemów rozpatrywania skarg konsumenckich przez przedsiębiorcę (np. w zwykłym trybie reklamacyjnym);
- w zakresie usług świadczonych przez państwo lub w jego imieniu w interesie ogólnym i bez wynagrodzenia (np. edukacji świadczonej przez publiczne przedszkola);
- na tle usług opieki zdrowotnej świadczonych pacjentom przez pracowników ochrony zdrowia, łącznie z przepisywaniem, wydawaniem i udostępnianiem produktów leczniczych i wyrobów medycznych;
- dotyczących usług w zakresie kształcenia ustawicznego lub szkolnictwa wyższego świadczonych przez instytucje publiczne;
- niedotyczących zobowiązań umownych, a wynikających z umów sprzedaży lub świadczenia usług, w szczególności z tytułu:
    - odpowiedzialności odszkodowawczej (szkody na osobie, szkody majątkowe) z wyłączeniem działalności ubezpieczeniowej,
    - dochodzenia roszczeń wynikających z naruszenia dóbr osobistych,
    - dochodzenia roszczeń wynikających z naruszenia praw autorskich,
    - dochodzenia roszczeń za szkody wyrządzone przez produkt niebezpieczny.

Dyrektywa wprowadza także nowy element do istniejącego systemu alternatywnych metod rozwiązywania sporów, a mianowicie rozstrzyganie sporów transgranicznych, w których przedsiębiorca i konsument w momencie zawierania umowy mieli miejsce zamieszkania lub siedziby w różnych państwach członkowskich. Możliwość rozpatrywania tego typu spraw będzie odnosiła się do wszystkich podmiotów ADR, niemniej jednak będą one miały możliwość stworzenia własnej procedury w oparciu o wymogi stawiane przez dyrektywę,

a tym samym – samodzielnego określenia np. języka lub języków, w których będzie można składać skargi i w których prowadzone będzie postępowanie.

Z punktu widzenia konsumentów kluczowe znaczenie w realizacji założeń nowego prawodawstwa będzie miało funkcjonowanie instytucji rozstrzygających w sposób bezstronny i niezależny spory konsumenckie. Dyrektywa, co do zasady, powiela wymogi stawiane podmiotom ADR w obowiązujących wcześniej zaleceniach Komisji 98/257/WE[91] i 2001/310/WE[92], takie jak bezstronność, niezawisłość, przejrzystość procedury, kontradyktoryjność, skuteczność, legalność. Dyrektywa doprecyzowuje i uzupełnia jednak zasady ustanowione w zaleceniach oraz potwierdza wymóg, aby postępowanie przed podmiotem ADR było dobrowolne.

Dyrektywa zakłada, iż postępowanie prowadzone przez podmiot ADR ma być łatwo dostępne dla konsumentów, a jego procedura – przejrzysta. Osoby odpowiedzialne za postępowanie muszą być niezależne i bezstronne, a także posiadać niezbędną wiedzę fachową z zakresu rozwiązywania sporów. Ponadto muszą zostać zapewnione procedury umożliwiające wyłączenie arbitra w sytuacji, gdy istnieją okoliczności, które mogłyby wpłynąć na jego niezależność lub bezstronność bądź też powodować konflikt interesów z jedną ze stron sporu. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby postępowania prowadzone przed podmiotem ADR były skuteczne, nieodpłatne, ewentualnie dostępne za niewielką opłatą. Opłata minimalna nie została zdefiniowana w dyrektywie – jej ustalenie zostało pozostawione do decyzji państw członkowskich. Istotne jest, aby opłata tego rodzaju ustanowiona została na poziomie, który nie będzie stanowił dla konsumentów bariery w dostępie do ADR.

Dyrektywa wskazuje maksymalny termin trwania postępowania przed podmiotem ADR: powinno się ono zakończyć w ciągu 90 dni od daty otrzymania kompletnego wniosku konsumenta (a więc po uzupełnieniu go, jeżeli wymaga tego procedura określonego podmiotu). W toku postępowania strony powinny być sprawiedliwie traktowane, co ma się przejawiać w możliwości przedstawienia swojego stanowiska w rozsądnym czasie, możliwości występowania bez profesjonalnego pełnomocnika, a także w prawie do informacji o wyniku postępowania i uzasadnieniu jego podstaw. Postępowanie przed podmiotem ADR może być prowadzone bez obecności stron.

W celu popularyzacji i poszerzania dostępu do systemu pozasądowego rozstrzygania sporów przepisy dyrektywy nakładają na przedsiębiorców obowiązek informowania konsumentów o podmiotach ADR właściwych dla tych przedsiębiorców, w przypadkach gdy na gruncie prawa krajowego zobowiążą się oni lub zostaną zobowiązani do korzystania

[91] Patrz przypis 10.

[92] Patrz przypis 11.

z tych podmiotów do celów rozstrzygania sporów z konsumentami. Obowiązek ten zostanie spełniony, jeżeli przedsiębiorca na swojej stronie internetowej (o ile taką prowadzi), w stosowanych przez niego ogólnych warunkach umów lub w umowach o świadczenie usług, wskaże adres strony internetowej właściwego podmiotu ADR. Ponadto przedsiębiorcy będą mieli obowiązek umieszczenia informacji o właściwym podmiocie ADR w odpowiedzi na negatywnie rozpatrzoną bądź odrzuconą reklamację konsumenta. Powinna temu towarzyszyć informacja, czy wyraża on zgodę na oddanie sprawy pod rozstrzygnięcie tego podmiotu, czy też takiej zgody nie udziela.

Dyrektywa ADR – jak to będzie w państwach członkowskich?

Dyrektywa ADR jest aktem prawa unijnego, który nie obowiązuje wprost, ale wymaga odpowiedniego wdrożenia do systemów prawnych 28 członków Unii Europejskiej. Są oni zobowiązani do wypracowania własnego modelu systemu, zapewniającego w każdym sektorze rynku istnienie stałego, właściwego podmiotu ADR. Możliwe jest zatem stworzenie najbardziej optymalnego – na warunkach danego państwa członkowskiego – modelu, składającego się z jednego lub kilku podmiotów. Każde państwo członkowskie samodzielnie zdecyduje, czy do zbudowania nowego systemu wykorzysta istniejące już podmioty ADR, stworzy nowe czy też może utworzy jeden, centralny podmiot rozstrzygający spory z każdego sektora rynku. Podmioty, które będą działać w ramach tego systemu, mogą być jednostkami funkcjonującymi przy organach administracji, organizacjach konsumenckich czy zawodowych. Także kwestie finansowania podmiotów ADR pozostawiono w gestii państw członkowskich. W związku z tym dopuszczalne będzie istnienie jednostek finansowanych ze środków przedsiębiorców, z budżetu państwa, a także w sposób mieszany. W Polsce trwają prace związane z ustaleniem właściwego modelu systemu w tym zakresie i zasad jego finansowania.

Nową instytucją wprowadzaną przez dyrektywę jest tzw. prywatny podmiot ADR, stworzony i finansowany przez przedsiębiorcę, którego spory z konsumentami tenże podmiot ma rozstrzygać. Prywatne podmioty ADR zostały w dyrektywie wskazane jako opcja dodatkowa, co oznacza, że mogą powstać tylko w tych krajach Unii Europejskiej, które zdecydują się na tego rodzaju rozwiązanie. Oprócz ogólnych wymogów bezstronności, przejrzystości, niezależności prywatne podmioty ADR będą musiały spełniać szczególne warunki dotyczące wyboru arbitrów, ich kadencji, braku bezpośredniego podporządkowania arbitrów przedsiębiorcy finansującego działalność podmiotu ADR. Nie będą mogły być hierarchicznie i funkcjonalnie powiązane z podmiotami gospodarczymi. W Polsce decyzja o dopuszczeniu możliwości tworzenia tych jednostek zostanie podjęta przez ustawodawcę podczas implementacji dyrektywy, po przeprowadzeniu konsultacji społecznych z przedstawicielami środowisk przedsiębiorców.

Dyrektywa ADR nakłada też na państwa członkowskie obowiązek wyznaczenia właściwego organu (lub organów) odpowiedzialnego (odpowiedzialnych) za notyfikację Komisji Europejskiej istniejących

w kraju podmiotów ADR. Określa ona również zasady sprawozdawczości, kompetencje kontrolne organu właściwego i obowiązek monitorowania przez niego podmiotów pod kątem spełniania warunków określonych w dyrektywie. W przypadku Polski naturalnym kandydatem do sprawowania funkcji organu właściwego, z racji swego usytuowania i zakresu działania, wydaje się Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zgodnie z dyrektywą nie będzie on mógł być jednocześnie podmiotem ADR). Ta decyzja – zarówno co do wyznaczenia organu właściwego, jak i liczby tych organów – jest jednak jeszcze przed polskim ustawodawcą.

5.1.2. Rozporządzenie ODR

Uzupełnieniem unijnego systemu pozasądowego rozstrzygania sporów konsumenckich utworzonego przez dyrektywę ADR jest rozporządzenie w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich (rozporządzenie ODR). Przewiduje ono utworzenie platformy elektronicznej umożliwiającej konsumentowi zgłoszenie podmiotowi ADR sporu z przedsiębiorcą. Przez internet, bez obecności stron, dojdzie także do rozwiązania takiego sporu. Za organizację i funkcjonowanie platformy ODR odpowiedzialna jest Komisja Europejska, a państwa członkowskie mają zapewnić sprawne funkcjonowanie krajowych podmiotów ADR, do których platforma będzie kierowała konsumentów i przedsiębiorców.

Rozporządzenie ma zastosowanie do rozstrzygania sporów dotyczących zobowiązań wynikających z internetowych umów sprzedaży lub umów o świadczenie usług zawieranych między konsumentami mieszkającymi w Unii a przedsiębiorcami mającymi siedzibę w Unii. Dotyczy to więc sporów wynikłych z transakcji internetowych, przy czym konsument i przedsiębiorca mogą być z tego samego państwa członkowskiego bądź z różnych państw członkowskich. Decydujące znaczenie ma zawarcie umowy łączącej strony sporu przez internet – pod warunkiem że spór nie będzie wyłączony spod zakresu dyrektywy ADR (zastosowanie będą tu zatem miały wyłączenia wskazane na s. 76). W celu ułatwienia komunikacji między stronami i skrócenia czasu procedowania platforma ODR ma być dostępna w trybie online.

W praktyce funkcjonowanie platformy ODR będzie polegało na tym, że konsument (albo przedsiębiorca[93]) złoży wniosek o polubowne rozstrzygnięcie sporu za pomocą formularza dostępnego na platformie internetowej prowadzonej przez Komisję Europejską. Skarga wraz z załącznikami zostanie następnie przetłumaczona na wybrany oficjalny język urzędowy Unii Europejskiej i przesłana do strony przeciwnej. W gestii stron pozostanie wybór

[93] Rozporządzenie ODR, w przeciwieństwie do dyrektywy ADR, przewiduje możliwość złożenia skargi i zainicjowania sporu również przez przedsiębiorcę. Niemniej jednak będzie to możliwe wyłącznie wówczas, gdy prawo państwa członkowskiego, w którym konsument ma miejsce swojego zwykłego pobytu, pozwala na rozstrzyganie tego typu sporów przez podmiot ADR.

i uzgodnienie podmiotu ADR, który rozstrzygnie zaistniały spór. Sama platforma ODR nie będzie podmiotem rozstrzygającym konflikt – służyć będzie jedynie jako pośrednik pomiędzy inicjatorem sporu a podmiotem ADR.

Dodatkowo platforma ODR będzie bazą danych o istniejących w Unii Europejskiej podmiotach ADR, ich kompetencjach i zasadach funkcjonowania, co umożliwi złożenie wniosku online, przetłumaczenie go i przesłanie do strony przeciwnej oraz do właściwego podmiotu ADR. Działanie platformy będzie miało na celu zebranie kompletnego *dossier* danej sprawy oraz ułatwienie komunikacji, wymiany korespondencji między stronami a podmiotem rozstrzygającym. Rozwiązanie sporu będzie się natomiast odbywać w toku działań właściwej jednostki ADR.

Czas trwania postępowania nie powinien przekroczyć 90 dni kalendarzowych od momentu wniesienia kompletnej skargi do podmiotu ADR. W przypadku wniesienia skargi za pośrednictwem platformy ODR do tego terminu doliczyć trzeba czas na wybór odpowiedniego podmiotu (po konsultacji ze stronami) i przekazanie sprawy temu podmiotowi, co w sumie nie powinno trwać dłużej niż 30 dni.

Od chwili, kiedy rozporządzenie zacznie obowiązywać, a więc od 9 stycznia 2016 r., przedsiębiorcy zawierający internetowe umowy sprzedaży lub umowy o świadczenie usług, czyli np. prowadzący sklepy internetowe, będą zobowiązani podawać na swoich stronach internetowych łącze elektroniczne (link) do platformy ODR. Musi ono być widoczne i łatwo dostępne dla konsumentów. W ten sposób zainteresowanym łatwiej będzie składać ewentualne skargi.

Ponadto rozporządzenie zobowiązuje państwa członkowskie do wyznaczenia punktów kontaktowych, które w razie potrzeby będą świadczyć pomoc techniczną przy wnoszeniu sporu za pośrednictwem platformy ODR. Zgodnie z przepisami rozporządzenia zadanie to państwa członkowskie mogą powierzyć Europejskiemu Centrum Konsumenckiemu, organizacjom konsumenckim lub dowolnemu innemu podmiotowi.

5.2. Warunki, jakie powinien spełniać system ADR według nowych regulacji

Od lat istotnym elementem rządowej polityki konsumenckiej jest promowanie idei pozasądowego rozwiązywania sporów między uczestnikami rynku. Wiodącą rolę w tym zakresie pełni Prezes UOKiK, prowadzący działania na rzecz wsparcia i rozwoju mechanizmów pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. Zadaniem Prezesa UOKiK będzie m.in. podjęcie działań legislacyjnych związanych z implementacją dyrektywy ADR do polskiego porządku prawnego przy współudziale i zaangażowaniu wszystkich interesariuszy. Proces ten najprawdopodobniej będzie się wiązał z koniecznością dokonania szeregu zmian w przepisach prawa oraz modyfikacją dotychczasowej struktury

instytucjonalnej, na której opiera się system ADR w Polsce. Wyzwaniem dla polskiego ustawodawcy będzie wdrożenie art. 5, który jest kluczowy dla całej dyrektywy, ponieważ stanowi źródło obowiązku państw członkowskich do utworzenia systemu ADR i jednocześnie tworzy ramy prawne dla tego systemu.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy ADR obowiązkiem państwa członkowskiego jest zapewnienie konsumentom możliwości pozasądowego rozstrzygania sporów dotyczących przedsiębiorcy mającego siedzibę na terytorium danego państwa. System powinien mieć charakter całościowy, zapewniać pełny zasięg horyzontalny i być wolny od luk. Powinien obejmować wszystkich przedsiębiorców z wyjątkiem sektorów *expressis verbis* wyłączonych z zakresu dyrektywy. Ponadto system ma umożliwić rozwiązywanie sporów konsumentom mieszkającym na obszarze całego kraju.

Uwzględniając wymogi konieczne dyrektywy, w szczególności zachowanie przez podmioty ADR zasad bezstronności, niezależności i legalności, państwa członkowskie samodzielnie podejmują decyzję o ostatecznym kształcie sytemu krajowego ADR. Dyrektywa pozostawia swobodę w zakresie wyboru, czy system powinien opierać się na podmiotach ADR ograniczonych swym działaniem do poszczególnych sektorów rynku, czy też zakres działania tych podmiotów ma być horyzontalny, tj. obejmować różne branże i różne spory (ewentualnie: czy system ma mieć cechy obu tych modeli – model mieszany). Swoboda dotyczy również finansowania – mogą to być środki publiczne lub prywatne bądź pochodzące częściowo z każdego z tych źródeł.

Ustawodawca UE wprowadza pewne wskazówki dla państwa członkowskiego odnośnie do ram, w których powinien działać system ADR, a mianowicie:

- państwa członkowskie mogą wykorzystać już istniejące podmioty ADR i w razie potrzeby dostosować ich zakres kompetencji do wymogów dyrektywy;
- możliwe jest dalsze funkcjonowanie istniejących już podmiotów rozstrzygania sporów działających w państwach członkowskich w ramach krajowych organów ochrony konsumentów, w których rozstrzyganiem sporów zajmują się urzędnicy państwowi;
- państwa członkowskie nie są zobowiązane do utworzenia specjalnego podmiotu ADR w każdej branży;
- w stosownych przypadkach, aby jednostki ADR działały we wszystkich sektorach i regionach, państwa członkowskie powinny mieć możliwość utworzenia uzupełniającego podmiotu ADR – będzie on mógł zajmować się takimi sporami, w odniesieniu do których nie jest właściwy żaden podmiot ADR. Dodatkowe podmioty ADR mają stanowić zabezpieczenie dla konsumentów i przedsiębiorców poprzez wyeliminowanie luk w dostępie do podmiotów ADR.

Dyrektywa wprowadza również pewną swobodę co do wyboru przez państwa członkowskie sposobu działania podmiotów ADR. Kraje Unii Europejskiej utrzymują lub wprowadzają ustawodawstwo dotyczące pozasądowego rozstrzygania sporów konsumenckich dotyczących zobowiązań umownych, o ile jest ono zgodne z wymogami zawartymi w dyrektywie. Państwa członkowskie mają również możliwość utrzymania lub wprowadzenia tzw. zbiorowych postępowań ADR[94].

Jak to będzie w Polsce?

W Polsce prawidłowa implementacja dyrektywy ADR do krajowego porządku prawnego wymaga przede wszystkim podjęcia przez ustawodawcę decyzji o wyborze modelu funkcjonowania systemu ADR. Kryteriami determinującymi kształt danego modelu powinny być w szczególności:

- zgodność z wymogami ww. dyrektywy,
- uwzględnienie aktualnego dorobku krajowego w zakresie struktury i działania istniejących w Polsce podmiotów zajmujących się alternatywnym rozstrzyganiem sporów konsumenckich.

Sposób implementacji dyrektywy ADR oraz wybór optymalnego modelu funkcjonowania systemu będą wiązać się z koniecznością porównania różnych rozwiązań pod kątem efektywności, stabilności i kosztów funkcjonowania systemu. Dodatkowo niezbędne będzie zbadanie możliwości rozwoju i elastyczności w zakresie wprowadzania nowych uczestników, co z kolei wiąże się z przyjęciem przez ustawodawcę rozwiązań przyjaznych jego adresatom. Ostateczny efekt przebudowy systemu ADR w Polsce będzie zależał zatem od wielu czynników, w szczególności od zapewnienia odpowiedniego poziomu finansowania projektowanych zmian organizacyjnych. Decyzje w tym zakresie są przed polskim ustawodawcą.

[94] Postępowania analogiczne do instytucji pozwu zbiorowego przed sądem powszechnym.

Zakończenie

Niniejszy raport jest opisem tego, co najbardziej charakterystyczne w obecnym systemie polubownego rozstrzygania sporów konsumenckich. Przedstawione zostały podstawy prawne, instytucjonalne, praktyka dochodzenia roszczeń w Polsce oraz w innych państwach Unii Europejskiej. Podsumowano doświadczenia ostatnich lat funkcjonowania przy Inspekcji Handlowej stałych polubownych sądów konsumenckich oraz mediacji, a także zaprezentowano dotychczasowy dorobek Europejskiego Centrum Konsumenckiego. Opis ten w założeniu autorów jest wstępem do dyskusji o sposobach ochrony i utrwalania tego, co dobre w systemie funkcjonującym obecnie, a z drugiej strony przedstawia istniejące ograniczenia. Podsumowanie tego rodzaju staje się szczególnie istotne na rok przed rozpoczęciem obowiązywania zmian związanych z nowym unijnym pakietem legislacyjnym. W Polsce przepisy te będą oznaczały dostosowanie do nowej sytuacji obecnego systemu, w tym mediacji i sądownictwa polubownego działających w ramach Inspekcji Handlowej. Zmiany wpłyną także na inne podmioty – zarówno publiczne, jak i prywatne – działające w obszarze wspierania uczestników rynku w realizacji ich praw i interesów. Nowe regulacje mają uporządkować i ujednolicić ramy tego systemu na obszarze całej Unii Europejskiej. To, czego legislacja nie będzie jednak nigdy w stanie wyeliminować, to same spory, ponieważ te były, są i pozostaną częścią składową kontaktów konsumentów i przedsiębiorców.

Relacje między tymi uczestnikami rynku nie są symetryczne. Przedsiębiorca to profesjonalista, pozyskujący klienta i sprzedający mu produkt bądź usługę za jak najkorzystniejszą (dla siebie) cenę. Konsument z kolei to każdy z nas, chcący nabyć pełnowartościowy towar i ponieść przy tym jak najniższe koszty. Sprzedawcy sprawa wydaje się zamknięta, kiedy uzyska on zapłatę za produkt – dla konsumenta natomiast sprawa właśnie się zaczyna. Słabszy uczestnik rynku wie, jaką rzecz czy usługę nabył, i oczekuje, że jej cechy się nie zmienią, tak by mógł z niej korzystać przez dłuższy czas. Naturalne jest więc, że między podmiotami mającymi tak przeciwstawne interesy dochodzi do sporów.

Jeśli dojdzie do konfliktu, to nie będzie niczym nadzwyczajnym oddanie sprawy do sądu. Wówczas jednak rozwiązanie będzie miało charakter władczy. Osoba albo podmiot, którego prawo wyposażyło w kompetencje, wyda takie rozstrzygnięcie, jakie uzna za słuszne, a od uczestników postępowania wymagać się będzie jedynie podporządkowania rozwiązaniu. Instytucje stosujące metody ADR i świadczące wsparcie uczestnikom rynku działają na różne sposoby, mają inną strukturę, podległość, podporządkowanie, umiejscowienie w systemie ochrony konsumentów, specyficzne wady i zalety. Jedna rzecz pozostaje wspólna: stanowią uzupełnienie systemu wymiaru sprawiedliwości – szybsze i tańsze.

Ponadto rozstrzygnięcia polubowne nie przyznają racji tylko jednej ze stron, ponieważ w większej mierze opierają się na równowadze. Nie tylko poprawiają sytuację obu skonfliktowanych podmiotów w kontekście zakończenia sporu, lecz także ułatwiają kontakty między nimi w przyszłości. Osiągnięta wspólnym wysiłkiem ugoda jest dzięki temu cenniejsza, strony utożsamiają się z nią, nie kwestionują jej tak, jak mogłyby podważać werdykt sądowy. Wspólnie wypracowany kompromis sprawia, że nikt niczego nie traci, a wszyscy zyskują. Problem zostaje zatem rozwiązany przy zapewnieniu dobrych relacji między zwaśnionymi stronami, które przecież następnego dnia mogą zawrzeć kolejne umowy.

W raporcie zaprezentowano różne sposoby rozstrzygania sporów konsumenckich, dzięki którym nie angażuje się sądów powszechnych, a decyzję o sporze pozostawia się w rękach samych stron konfliktu. To one decydują, w jaki sposób rozwiążą spór, kogo poproszą o pomoc w tym zadaniu, jaką formę przybierze rozstrzygnięcie, a co najważniejsze – to one na samym początku wyrażają zgodę na pojednawczą drogę dojścia do akceptowanego rozwiązania. Z pewnością jest to sposób trudniejszy niż poddanie się woli sędziego w sądzie powszechnym i wysłuchanie jego werdyktu. W przypadku postępowań w ramach ADR wymaga się bowiem wykazania zdecydowanie większej zaradności i aktywności, ponieważ rozstrzygnięcie zależy od inicjatywy samych stron. Oderwanie się od tego, co dzieli, i poszukiwanie dróg wyjścia z uwzględnieniem dbałości o własne interesy i poszanowania zdania drugiej strony to jedno z założeń wszystkich alternatywnych sposobów rozstrzygania sporów między konsumentami a przedsiębiorcami.

Wszystkie zalety polubownych metod rozwiązywania sporów, takie jak elastyczność, szybkość i niski koszt postępowania, będą stanowić punkt odniesienia w toku trwającej obecnie analizy modelu wdrożenia unijnego pakietu legislacyjnego do polskiego prawa. Przekształcenia w funkcjonującym obecnie systemie wymagać będą zaangażowania i współdziałania wszystkich uczestników rynku, których rolą stanie się stworzenie kompleksowego, spójnego systemu ADR. To zadanie będą realizować interesariusze publiczni i prywatni: instytucje i organy państwowe, środowiska samorządowe i biznesowe, organizacje pozarządowe (zarówno te grupujące konsumentów, jak i te zrzeszające podmioty gospodarcze). Wspólne podejście, sprawdzone w innych państwach Unii Europejskiej, to nie tylko większa gwarancja skuteczności funkcjonowania systemu. Jako wyraz odpowiedzialności za dobro wszystkich uczestników rynku może ono sprzyjać tworzeniu dobrych praktyk i ugruntowywaniu społeczeństwa obywatelskiego.

Nowemu systemowi z pewnością nie zabraknie wyzwań. W szczególności będzie musiał reagować na zmiany relacji między tymi uczestnikami rynku, którzy dokonują transakcji elektronicznych, przebywając w różnych częściach globu. Niewykluczone, że w takiej

sytuacji konsumentom łatwiej będzie dochodzić swoich praw właśnie w trybach pozasądowych, bez konieczności pojawiania się na rozprawach daleko od domu. Jeśli spór będzie prowadzony wobec przedsiębiorcy mającego siedzibę za granicą, forma alternatywna okaże się niekiedy jedynym sposobem dochodzenia praw. Bez wątpienia efektywniejszą i skuteczniejszą drogą będzie właśnie postępowanie ugodowe – łączące zalety rozstrzygnięć sądowych, a jednocześnie pozbawione zbędnego formalizmu, elastyczne, umożliwiające osiągnięcie rozwiązania szybko i sprawnie, w miarę niewielkim kosztem.

Tematem przewodnim raportu były alternatywne sposoby rozwiązywania sporów konsumenckich. Naturalne jest zatem postawienie pytania: „Alternatywne, ale wobec czego?”[95]. Odpowiedź jest prosta: z pewnością wobec sądów. Niemniej jednak może należałoby – jak postulują znawcy problematyki – odwrócić sytuację. A może to sądy powszechne powinny być alternatywą wobec różnych metod i form polubownego rozwiązania sporów pomiędzy uczestnikami rynku[96]? Może to właśnie podmioty świadczące ADR powinny być pierwszymi miejscami poszukiwania sprawiedliwości, a sąd powszechny – opcją rezerwową, wykorzystywaną w sytuacji, w której strony sporu nie byłyby w stanie dojść do ugodowego porozumienia? Może taka właśnie będzie przyszłość polubownego rozwiązywania sporów, i to nie tylko konsumenckich?

[95] Por. A. Krajewska, *Spory konsumenckie i ich rozwiązywani*e, Warszawa 2009, s. 82.
[96] *Ibidem*.