



Warszawa, 3 października 2016 r.

Opinia do ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich

(druk nr 282)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem uchwalonej przez Sejm w dniu 23 września 2016 r. ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich jest implementacja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich) (Dz. Urz. UE L 165 z 18.06.2013, str. 63).

Celem dyrektywy jest zapewnienie konsumentom możliwości składania wniosków o rozstrzygnięcie sporów z przedsiębiorcami do podmiotów oferujących niezależne, bezstronne, przejrzyste, skuteczne i szybkie metody ich alternatywnego rozwiązywania. Zgodnie z założeniami dyrektywy 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.

Dyrektywa ADR zakłada stworzenie we wszystkich państwach członkowskich jednolitego systemu pozasądowego rozstrzygnięcia sporów, który obejmie swoim 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.

W Polsce funkcjonuje model mieszany systemu pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, zwanego dalej „systemem ADR”, polegający na współwystępowaniu zarówno biznesowych podmiotów ADR, jak również podmiotów ADR o charakterze

publicznym. Standardy działania tych podmiotów ADR oparte są zarówno na samoregulacjach, jak też przepisach powszechnie obowiązującego prawa.

W Polsce działa 16 Stałych Polubownych Sądów Konsumenckich utworzonych przy Wojewódzkich Inspektoratach Inspekcji Handlowej z siedzibą w miastach wojewódzkich oraz 15 ich ośrodków zamiejscowych funkcjonujących w mniejszych miastach. Sądy te rozpatrują spory o prawa majątkowe wynikłe z umów sprzedaży produktów i świadczenia usług zawartych między konsumentami i przedsiębiorcami. Stałe polubowne sądy konsumenckie przy Wojewódzkich Inspektoratach Inspekcji Handlowej tworzone są na podstawie umów o zorganizowaniu takich sądów, zawartych przez wojewódzkich inspektorów z organizacjami pozarządowymi reprezentującymi konsumentów lub przedsiębiorców oraz innymi zainteresowanymi jednostkami organizacyjnymi. Umowy określają w szczególności zasady pokrywania kosztów wynagrodzenia arbitrow, wchodzących w skład zespołu orzekającego oraz zwrotu kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem czynności arbitra.

Funkcjonowanie polubownych sądów konsumenckich określa Regulamin Organizacji i Działania Stałych Polubownych Sądów Konsumenckich ustanowiony rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 września 2001 r. w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania stałych polubownych sądów konsumenckich

Drugą, obok polubownych sądów konsumenckich, alternatywną metodą rozstrzygania sporów cywilnoprawnych świadczoną w ramach działalności Inspekcji Handlowej jest postępowanie mediacyjne. Jeżeli przemawia za tym charakter sprawy, Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej podejmuje działania mediacyjne w celu polubownego zakończenia sporu cywilnoprawnego między konsumentem a przedsiębiorcą. Mediacje są prowadzone w każdym z 16 Wojewódzkich Inspektoratów Inspekcji Handlowej oraz w 34 delegaturach inspektoratów, właściwych ze względu na miejsce zakupu lub siedzibę przedsiębiorcy.

Podmiotami ADR utworzonymi dla rozwiązywania ściśle określonych sporów w konkretnych sektorach rynku w formie mediacji albo arbitrażu bądź też obu z tych form są:

- a) organy administracji publicznej: Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Komisja Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy,
- b) podmioty ADR utworzone przez przedsiębiorców z danej branży: Arbiter Bankowy,

- c) mechanizmy pokrewne systemowi ADR, jak np. Komisja Ochrony Praw Pasażerów przy Prezesie Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Nowy model systemu ADR ma opierać się na podejściu mieszanym, w którym istnieją obok siebie zarówno niepubliczne, jak i publiczne podmioty w skład którego będą wchodzić:

- a) podmioty utworzone przez przedsiębiorców z danej branży,
- b) publiczne podmioty o charakterze sektorowym usytuowane w strukturze organów publicznych takich jak: Prezes UKE, Prezes URE, Prezes UTK, Komisja Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy,
- c) Inspekcja Handlowa, której zakres działania obejmie sprawy, dla których nie został utworzony właściwy ADR sektorowy.

Wszystkie wymienione podmioty, aby uzyskać status podmiotu uprawnionego do pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, muszą zostać wpisane do rejestru podmiotów uprawnionych prowadzonego przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Podmiot wpisany do rejestru może zostać notyfikowany Komisji Europejskiej jako podmiot uprawniony do prowadzenia postępowań ADR.

Publiczne podmioty ADR z mocy ustawy są zobowiązane, w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy, przekazać Prezesowi UOKiK dane objęte rejestrem (art. 68).

Ustawa będzie miała zastosowanie do postępowań mających na celu pozasądowe rozwiązywanie krajowych i transgranicznych sporów dotyczących zobowiązań umownych wynikających z umów sprzedaży lub innych umów zawieranych z konsumentami przez przedsiębiorców mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej poprzez interwencję podmiotu uprawnionego, który proponuje lub narzuca rozwiązanie bądź umożliwi zbliżenie stanowisk stron w celu rozwiązania sporu (art.3).

Zakres podmiotowy ustawy obejmuje strony sporów konsumenckich, przedsiębiorców mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i konsumentów mających miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej (art. 4).

Podmiotem uprawnionym może być każdy podmiot, w tym również osoba fizyczna, który przejdzie pomyślnie procedurę wpisu do rejestru podmiotów uprawnionych do pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich i zostanie notyfikowany Komisji Europejskiej.

Podmiot uprawniony prowadzi postępowanie w oparciu o obowiązujące w tym podmiocie procedury wewnętrzne (regulamin). Procedury określone w regulaminie muszą uwzględniać wymogi i normy wynikające z ustawy. W odniesieniu do publicznych podmiotów uprawnionych do prowadzenia postępowania (Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Inspekcja Handlowa czy Prezes Urzędu Transportu Kolejowego) odpowiednikiem regulaminu w rozumieniu przepisów ustawy są normy prawne określone w ustawach szczegółowych właściwych dla tych podmiotów oraz w rozporządzeniach.

Podstawową zasadą postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich jest wszczęcie tej procedury na wniosek konsumenta. Podmiot uprawniony będzie mógł przewidzieć w swoich regulacjach wewnętrznych możliwość wszczęcia postępowania również na wniosek przedsiębiorcy (art. 33).

Podmiot uprawniony ma możliwość odmowy podjęcia postępowania pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich w ściśle określonych przypadkach. Katalog tych przypadków określa art. 34.

Wszczęcie postępowania powoduje przerwanie biegu przedawnienia roszczenia będącego przedmiotem sporu (art. 36).

Rozwiązanie sporu polegać ma na:

- a) umożliwieniu zbliżenia stanowisk stron w celu rozwiązania sporu przez jego strony,
- b) przedstawieniu stronom propozycji rozwiązania sporu,
- c) rozstrzygnięciu sporu i narzuceniu stronom jego rozwiązania.

Monitorowanie prawidłowego wykonywania obowiązków przez podmioty uprawnione do pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, koordynacja współpracy pomiędzy tymi podmiotami oraz pomiędzy podmiotami uprawnionymi i organami odpowiedzialnymi za ochronę konsumenta należy do Prezesa UOKiK. Ponadto do obowiązków tego organu należy publikacja i przekazywanie do Komisji Europejskiej sprawozdań o funkcjonowaniu i rozwoju podmiotów uprawnionych (art. 45).

Uchwalenie nowej ustawy wymaga zmiany przepisów innych ustaw w celu dostosowania ich do zasad przyjętych w związku z prowadzeniem pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich.

Nowelizacji wymagały przepisy ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.

Do ustawy wprowadzono następujące zasady:

- zgoda konsumenta na rozstrzygnięcie sporu przez sąd polubowny może być udzielona tylko ex post, tzn. że zapis na sąd polubowny dotyczący sporów konsumenckich może być sporządzony tylko po powstaniu sporu i wymaga zachowania formy pisemnej;
- zapis na sąd polubowny obejmujący spory wynikające z umów, których stroną jest konsument, będzie wiązał konsumenta tylko wówczas, jeżeli konsument poddający swój spór z przedsiębiorcą rozstrzygnięciu przez sąd polubowny był świadomy, że orzeczenie sądu polubownego będzie wiążące. Zasada ta wyraża się w obowiązku zamieszczenia (pod rygorem nieważności) w zapisie na sąd polubowny stwierdzenia, że stronom znane są skutki zapisu na sąd polubowny, w szczególności co do mocy prawnej wyroku sądu polubownego;
- zapewnienia w procedurach dotyczących sądownictwa polubownego, by konsument nie był pozbawiony ochrony przyznanej mu przez przepisy bezwzględnie obowiązujące. Jeżeli sąd polubowny orzeka na podstawie zasad słuszności czy ogólnych zasad prawa konsument nie może być pozbawiony ochrony, jaką przyznają mu bezwzględnie wiążące przepisy prawa.

Zmiany w ustawie – Prawo energetyczne mają na celu określenie podmiotu uprawnionego do prowadzenia postępowań ADR na rynku energetycznym, którym będzie Koordynator do spraw negocjacji działający przy Prezesie Urzędu Regulacji Energetyki (art. 49).

Koordynatora powołuje Prezes URE spośród osób wyłonionych w drodze otwartego naboru na 4-letnią kadencję. Postępowanie ADR wszczyna się na wniosek odbiorcy energii elektrycznej, paliw gazowych lub ciepła.

Zmiany w ustawie o Inspekcji Handlowej mają na celu dostosowanie tej instytucji i prowadzonych przez nią postępowań do wymogów dyrektywy ADR i nowego systemu pozasądowego rozstrzygania sporów konsumenckich. Ustawa zakłada dostosowanie terminologiczne polegające na stosowaniu terminu „pozasądowe rozwiązywanie sporów konsumenckich” zamiast pojęcia „mediacja”, zmiany w zakresie zadań Inspekcji, szczególnie wskazanie, że zadania dotyczące pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich Inspekcja wykonuje w zakresie niezastrzeżonym dla innych organów.

Inspekcja Handlowa obok prowadzenia postępowania pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, będzie działała za pomocą stałych sądów polubownych, jak w obowiązującej procedurze (art. 50).

Zgodnie ze zmianami wynikającymi z nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym podmiotem pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich w tym sektorze będzie Rzecznik Praw Pasażera Kolei działający przy Prezesie Urzędu Transportu Kolejowego (UTK). Rzecznik będzie powoływany przez Prezesa UTK na pięcioletnią kadencję. Postępowanie będzie wszczynane na wniosek pasażera. Wniosek może być złożony w postaci elektronicznej. Szczegółowe kwestie dotyczące organizacji instytucji Rzecznika i postępowania w sprawie pozasądowego rozstrzygnięcia sporów konsumenckich będą określone w rozporządzeniu (art. 51).

Zmiany w ustawie – Prawo telekomunikacyjne zmierzają do utrzymania roli Prezesa UKE przy zastosowaniu niezbędnych zmian terminologicznych, polegających przede wszystkim na zastąpieniu terminu postępowanie mediacyjne pojęciem pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. Do postępowania prowadzonego przez Prezesa UKE stosuje się zasady określone w przepisach ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (art. 52).

Zgodnie ze zmianą dokonaną w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym, w ramach Sądu Polubownego przy KNF wydzielono centrum arbitrażu i centrum mediacji, prowadzące postępowania na podstawie przepisów kpc, dostosowanych do wymogów dyrektywy ADR oraz dopuszczono możliwość prowadzenia przez sąd polubowny postępowań na zasadach określonych w przepisach ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich. Szczegółowy tryb postępowania w tym zakresie określony będzie w regulaminie Sądu Polubownego (art. 53).

Zmiany w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów mają na celu prawne umocowanie Prezesa UOKiK do pełnienia roli organu właściwego do wykonywania zadań określonych w dyrektywie ADR. Przy Prezesie UOKiK działać ma punkt kontaktowy. Ustawa określa jego zadania. Zgodnie z art. 14 dyrektywy ADR, państwa członkowskie zostały zobowiązane do zapewnienia, by w przypadku sporów objętych dyrektywą o charakterze transgranicznym, konsumenci mogli uzyskać pomoc w dostępie do podmiotu ADR działającego w innym państwie członkowskim, który jest właściwy do rozpatrzenia ich sporu transgranicznego (art. 54).

Zmiana ustawy – Prawo pocztowe ma na celu utrzymanie roli Prezesa UKE jako prowadzącego postępowania mediacyjne w sporach pomiędzy konsumentami a operatorami pocztowymi. W ustawie dokonuje się niezbędnych zmian terminologicznych polegających na zastąpieniu terminu postępowanie mediacyjne pojęciem pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. Do postępowania prowadzonego przez Prezesa UKE stosuje się zasady określone w przepisach ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (art. 56).

Zmiany w ustawie o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym mają na celu umocowanie Rzecznika Finansowego jako jednego z obligatoryjnych elementów nowego systemu ADR i dostosowanie przepisów do nowych wymagań wynikających z dyrektywy ADR, podobnie jak w przypadku innych publicznych podmiotów ADR. Ustawa przewiduje, że Rzecznik Finansowy prowadzi postępowania pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich w obszarze sektora finansowego (art. 59).

Zmiany w ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (art. 55), w ustawie o informowaniu o cenach towarów i usług (art. 57) oraz w ustawie o prawach konsumenta (58) mają charakter uzupełniający niezwiązany z implementacją dyrektywy.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa została uchwalona przez Sejm w dniu 23 września 2016 r. Projekt ustawy stanowił przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 630). Prace nad ustawą prowadziły Komisja Gospodarki i Rozwoju oraz Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, które przedstawiły sprawozdanie w druku sejmowym nr 853. Podczas prac obu Komisji projekt ustawy został gruntownie przebudowany między innymi w celu dostosowania do zasad techniki prawodawczej, ale również poprzez wprowadzenie zmian merytorycznych. W drugim czytaniu nie zgłoszono poprawek i przystąpiono niezwłocznie do trzeciego czytania.

III. Uwagi szczegółowe

1) w art. 26 należy prawidłowo wskazać odesłanie:

- w art. 26 w ust. 1 wyrazy „w art. 23” zastępuje się wyrazami „w art. 23 ust. 1”;

2) art. 41 ustawy określa, że postępowanie w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów jest nieodpłatne dla konsumentów. Ten sam przepis dopuszcza jednak możliwość pobierania opłat od konsumentów, jeżeli ich łączna wysokość nie utrudnia znacząco dostępu do pozasądowego rozwiązywania sporów. Takie rozwiązanie sprawia, że przepis jest wewnętrznie sprzeczny. Dodatkowo takie rozwiązanie czyni założenie bezpłatności postępowania całkowicie iluzorycznym, ponieważ nic nie stoi na przeszkodzie, aby każdy podmiot uprawniony do prowadzenia postępowania takie opłaty wprowadził.

Propozycja poprawki:

- w art. 41 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Postępowanie w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich może być dla konsumenta odpłatne pod warunkiem, że łączna wysokość opłat nie utrudnia znacząco konsumentowi dostępu do pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich.”;

3) w art. 49 w pkt 1, w ust. 3 i 4 w zakresie postępowania prowadzonego przez Koordynatora do spraw negocjacji ustawodawca posługuje się wyrażeniem „wniosek o rozwiązanie sporu”. W dalszej części zmienianej ustawy – Prawo energetyczne posługuje się pojęciem „wniosek o wszczęcie postępowania” przed Koordynatorem. Należy skorelować pojęcia tak, aby były jednolite i nie wprowadzały adresata ustawy w błąd co do tożsamości postępowania. Z wprowadzanego art. 31d ustawy – Prawo energetyczne wynika, że postępowanie przez Koordynatorem wszczyna się na wniosek o wszczęcie postępowania i takim sformułowaniem ustawa posługuje się w dalszej części na jego określenie.

Propozycja poprawki:

- w art. 49 w pkt 1, w ust. 3 i 4 wyrazy „z wnioskiem o rozwiązanie sporu” zastępuje się wyrazami „z wnioskiem o wszczęcie postępowania”;

4) w całej ustawie należy zadbać o jednolitość sformułowań użytych w celu opisu jednakowego stanu faktycznego. Jeżeli w art. 49 w pkt 5, w art. 31c w ust. 2 w pkt 2 oraz w art. 51 w pkt 3, w art. 16d w ust. 1 w pkt 2 ustawodawca posługuje się poprawnym sformułowaniem „skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe”, to w pozostałej części ustawy również należy użyć identycznego sformułowania na określenie takiego samego stanu faktycznego, co będzie również odpowiadało terminologii przyjętej w Kodeksie karnym i Kodeksie karnym skarbowym.

Propozycja poprawki:

- a) w art. 49 w pkt 5, w art. 31c w ust. 7 w pkt 2,
- b) w art. 50 w pkt 6, w art. 36 w ust. 10 w pkt 2,
- c) w art. 51 w pkt 3, w art. 16f w ust. 3 w pkt 2,
- d) w art. 52 w pkt 2, w art. 109 w ust. 11 w pkt 2,
- e) w art. 56 w pkt 2, w art. 95 w ust. 11 w pkt 2,
- f) w art. 59 w pkt 2, w art. 35b w ust. 4 w pkt 2

- wyrazy „za popełnione umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe” zastępuje się wyrazami „za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe”;

5) w art. 49 w pkt 5, w art. 31d w ust. 5 należy wskazać od jakiego zdarzenia liczony jest termin na uzupełnienie wniosku, z uwagi na rygor pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Jest to termin ustawowy, dlatego ustawodawca nie powinien pozostawiać adresatom ustawy dowolności w zakresie momentu od którego jest liczony.

Propozycja poprawki:

- w art. 49 w pkt 5, w art. 31d w ust. 5 „nie krótszym niż 7 dni, pod rygorem jego pozostawienia bez rozpatrzenia” zastępuje się wyrazami „nie krótszym niż 7 dni od dnia doręczenia wezwania, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia”.

Aldona Figura

Starszy legislator