

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2022.01.11>

dr Marta PIETRAS-EICHBERGER

<https://orcid.org/0000-0001-8866-6680>

Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Rzeszowska Szkoła Wyższa z siedzibą w Rzeszowie

e-mail: marta.pietras@wspia.eu

Kształtowanie się systemu alternatywnych metod rozwiązywania sporów w prawie Unii Europejskiej – rozważania na tle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości

Streszczenie

Alternatywne metody rozwiązywania sporów są stosunkowo nowym przedmiotem zainteresowania prawa Unii Europejskiej. Zgodnie z najszerszą definicją tego pojęcia metody te stanowią alternatywę dla całego wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądownictwo powszechne. W opracowaniu uwzględniono wybrane aspekty pozasądowego rozpatrywania sporów będące przedmiotem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Za tezę obrano twierdzenie, że w ramach UE powstaje nowy, zintegrowany, oparty na tych samych zasadach system alternatywnych metod rozwiązywania sporów, który wpływa na kształtowanie się oraz rozwój mediacji w państwach członkowskich, niezależnie od ich wcześniejszych doświadczeń w tym zakresie. W związku z tym za cel przedmiotowego artykułu obrano analizę nie tylko aktów prawa UE, ale też orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, które w dalszym ciągu nie jest obszerne w tej materii. Orzecznictwo to nadaje jednak kierunek w interpretacji zagadnień nowych dla państw członkowskich.

Słowa kluczowe: alternatywne metody rozwiązywania sporów, Trybunał Sprawiedliwości, mediacje, uzupełniające formy wymiaru sprawiedliwości.

Wstęp

Zainteresowanie UE pozasądowymi metodami rozwiązywania sporów (czyli ADR, akronim od wyrażenia: *Alternative Dispute Resolution*) jest stosunkowo nowe. Zgodnie z najszerszą definicją tego pojęcia metody ADR stanowią alternatywę dla całego wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądownictwo

powszechne. Do najczęściej wykorzystywanych metod w UE zalicza się przede wszystkim arbitraż, mediację oraz concyliację¹.

Za tezę obrano twierdzenie, że w ramach UE powstaje nowy, zintegrowany, oparty na tych samych zasadach system alternatywnych metod rozwiązywania sporów, który wpływa na kształtowanie się oraz rozwój mediacji w państwach członkowskich, niezależnie od ich wcześniejszych doświadczeń w tym zakresie. W związku z tym za cel przedmiotowego artykułu obrano analizę nie tylko aktów prawa UE, ale też orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, które w dalszym ciągu nie jest obszerne w tej materii. Orzecznictwo to nadaje jednak kierunek w interpretacji zagadnień nowych dla państw członkowskich, które zwłaszcza w pierwszym okresie wdrażania prawa unijnego w omawianym obszarze prowadziło do pewnych naruszeń.

Główną metodą badawczą jest metoda analizy aktów prawnych UE w zakresie alternatywnych metod rozwiązywania sporów. Pomocniczo zastosowano metodę prawno-porównawczą oraz w niewielkim stopniu metodę historyczną.

1. Cele i podstawy prawne systemu ADR

1.1. Podstawy prawa pierwotnego i wtórnego UE w zakresie alternatywnych metod rozwiązywania sporów

Podkreślić należy, że do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony² Unia Europejska miała ograniczone kompetencje do podejmowania środków w zakresie ADR. Dyrektywa 2008/52/WE została przyjęta w oparciu o dawny art. 65 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską dotyczący współpracy sądowej w sprawach cywilnych. Artykuł ten stanowił podstawę do podejmowania środków odnoszących się do kwestii mających skutki transgraniczne. Traktat z Lizbony rozszerzył kompetencje UE w zakresie współpracy sądowej w sprawach cywilnych, opartej na zasadzie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i pozasądowych. W art. 81 ust. 2 lit g. Traktatu o funkcjonowaniu UE³ (dawnym Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską) po raz pierwszy wprowadzono wprost podstawy traktatowe do przyjmowania przez instytucje unijne w zwykłej procedurze prawodawczej aktów prawnych dotyczących

¹ J. Mucha, *Alternatywne metody rozwiązywania sporów konsumenckich w prawie unijnym – nowe rozwiązania prawne (dyrektywa 2013/11/UE w sprawie ADR oraz rozporządzenie nr 524/2013 w sprawie ODR)*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 4 (3), s. 80.

² Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE z dnia 17 grudnia 2007 r. L 306/1) wszedł w życie w dniu 1 grudnia 2009 r.

³ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z dnia 7 czerwca 2016 r. C 202/1).

ADR w celu zbliżenia przepisów ustawodawczych i wykonawczych państw członkowskich w tym obszarze⁴.

Problematyka ADR podjęta jest w niewielu aktach prawnych z zakresu prawa Unii Europejskiej. Należą do nich:

- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/52/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych⁵;
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 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/WE⁶. Zgodnie z art. 3 przedmiotowej dyrektywy pozostaje ona bez uszczerbku dla dyrektywy 2008/52/WE;
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich⁷.

1.2. Znaczenie alternatywnych metod rozwiązywania sporów dla realizacji celów UE

Wypracowanie pozasądowych metod rozwiązywania sporów stanowi realizację zasady szybszego i łatwiejszego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, a tym samym realizuje jeden z celów UE w ramach Wspólnej Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Niewątpliwie w szerokim rozumieniu „wymiar sprawiedliwości” obejmuje alternatywne formy rozwiązywania i rozstrzygania sporów prawnych, które nie naruszają, a uzupełniają prawo do sądu. A. Zienkiewicz podkreśla, że relacje sądowego i pozasądowego wymiaru sprawiedliwości łączy wzajemny pożytek, jak i subsydiarność. Przemawia za tym rola sądów wyrażająca się w możliwości zweryfikowania prawidłowości rozstrzygnięcia „organu pozasądowego”, a z drugiej strony – przyczynia się do odciążenia sądów. Dlatego też dla określenia mediacji i innych form ADR proponuje on używanie terminu „uzupełniające formy wymiaru sprawiedliwości” (*Comple-*

⁴ J. Mucha, *Alternatywne metody rozwiązywania sporów konsumenckich w Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 42–44.

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/52/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. UE z dnia 24 maja 2008 L 136/3).

⁶ Dyrektywa 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 z dnia 18 czerwca 2013 L 165/63).

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich), (Dz. Urz. UE z dnia 18 czerwca 2013 L 165/1).

mentary Forms of Justice)⁸. Analizując literaturę przedmiotu, wskazać należy, że termin ten nie ugruntował się w doktrynie. Jest to zapewne efekt terminologii stosowanej w ramach systemu unijnego w zakresie ADR.

Zastosowanie i rozwój metod alternatywnego rozwiązywania sporów zależne jest od modelu ich przyjmowania. Wymienić możemy trzy główne modele rozwoju metod polubownego rozstrzygania sporów: ewolucji systemu prawnego, implementacji z różnych systemów prawnych tych metod oraz kulturowo uwarunkowanej preferencji ich stosowania⁹.

Wydaje się, że w przypadku kształtującego się systemu ADR w ramach UE właściwy jest pierwszy model pozasądowego rozwiązywania sporów. W kształtowaniu się unijnego systemu alternatywnych metod rozwiązywania sporów istotną rolę odegrała przyjęta przez Komisję Europejską w dniu 19 kwietnia 2002 r. Zielona Księga o alternatywnych metodach rozwiązywania sporów w sprawach cywilnych i handlowych¹⁰, w której Komisja po raz pierwszy posłużyła się pojęciem „alternatywnych” metod rozwiązywania sporów, rozumianych jako pozasądowe procedury rozwiązywania sporów z wyłączeniem arbitrażu. Podkreślić należy, że był to jedyny akt, w którym instytucje unijne wyłączyły arbitraż z pojęcia ADR. Kolejnym etapem w kształtowaniu się unijnego systemu ADR było przyjęcie przez Komisję Europejską na konferencji w Brukseli Europejskiego kodeksu postępowania dla mediatorów w 2004 r. stanowiącego zbiór zasad, którymi powinni kierować się mediatorzy podczas postępowania mediacyjnego¹¹. Obecnie podstawą systemu ADR są wymienione wyżej akty prawa wtórnego: dyrektywa 2008/52/WE, dyrektywa 2013/11/UE i rozporządzenie 524/2013.

2. Standardy kształcenia mediatorów jako gwarancja spójności systemu ADR

Rozważania na temat sposobu szkolenia i kompetencji mediatorów w poszczególnych państwach członkowskich UE należy rozpocząć od wskazania, że dyrektywy 2008/52/WE i 2013/11/UE niejako się uzupełniają, tworząc pewien minimalny standard, który państwa muszą zapewnić w swoim prawie wewnętrznym. Brak kontroli jakości i/lub efektywności podmiotów szkolących i/lub certyfikujących mediatorów może powodować spadek zaufania do systemu ADR

⁸ A. Zienkiewicz, *Mediacje jako forma wymiaru sprawiedliwości*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” 2013, nr 4 (24), s. 104–105.

⁹ B. Jelonek, *Alternatywne metody rozwiązywania sporów w Japonii ze szczególnym uwzględnieniem charakterystyki rozvodu koncyliacyjnego*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” 2020, nr 4 (52), s. 31.

¹⁰ M. Miszkin-Wojciechowska, *Prawne gwarancje poufności mediacji gospodarczej i cywilnej – ocena regulacji prawa polskiego na tle wybranych rozwiązań w prawie obcym*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” 2010, nr 2 (10), s. 25.

¹¹ J. Mucha, *Alternatywne metody...*, s. 83.

oraz perturbacje w procesie uznawania przez poszczególne państwa członkowskie licencji mediatorów, szczególnie w sprawach transgranicznych.

Artykuł 6 dyrektywy 2013/11/UE w sprawach konsumenckich wprowadza wymagania, jakie powinny spełniać osoby fizyczne odpowiedzialne za alternatywne sposoby rozwiązywania sporów w sprawach konsumenckich. Należą do nich: fachowa wiedza, ogólna znajomość prawa, niezależność i bezstronność. Przedmiotową dyrektywę Polska implementowała do prawa krajowego ustawą z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich¹². W art. 14 i 15 tej ustawy dokonano transpozycji art. 6 dyrektywy 2013/11/UE poprzez doprecyzowanie i rozszerzenie wymagań, jakie musi spełniać osoba prowadząca postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. Osoby takie muszą posiadać wiedzę i umiejętności w dziedzinie pozasądowego lub sądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, jak również ogólną znajomość prawa, a także minimalny poziom wiedzy i umiejętności w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich w danym przedmiocie. Na podmiocie uprawnionym spoczywa też obowiązek zapewnienia, aby osoby prowadzące postępowanie w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich działały w sposób niezależny i bezstronny. Obowiązek ten realizowany może być w szczególności poprzez zapewnienie, aby osoby te sprawowały swoją funkcję przez wyznaczony okres (kadencję), nie mogły przyjmować instrukcji, wskazówek oraz zaleceń od stron sporu lub ich przedstawicieli, ich wynagrodzenie nie było uzależnione od wyniku danego postępowania i mogły zostać pozbawione pełnienia funkcji przed upływem kadencji wyłącznie na podstawie obiektywnych przesłanek (art. 15 ustawy z dnia 23 września 2016 r.).

Z kolei dyrektywa 2008/52/WE, w art. 3 definiując mediatora, wskazuje na sposób prowadzenia mediacji poprzez podkreślenie skutecznego, bezstronnego i kompetentnego sposobu prowadzenia mediacji przez osobę trzecią, bez względu na jej nazwę lub wykonywany zawód. Dyrektywa ta została implementowana do prawa polskiego poprzez wprowadzenie zmian do ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 – Kodeks cywilny¹³, ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego¹⁴ oraz zarządzenia Ministra Sprawiedliwości Nr 24/09/RP z dnia 3.04.2009 r. w sprawie powołania Społecznej Rady ds. Alternatywnych Metod Rozwiązywania Konfliktów i Spraw przy Ministrze Sprawiedliwości.

Za interesujący należy uznać sformułowany w oparciu o badania prowadzone w Polsce w 2012 r. postulat większej selekcji osób ubiegających się o wpis na listy mediatorów prowadzone przez prezesów sądów okręgowych oraz wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych, które stworzą instru-

¹² Ustawa z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (Dz. U. 2016 poz. 1823).

¹³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805).

menty kontroli i nadzoru nad zasadami oraz szkoleniami mediatorów¹⁵. Z problemami dotyczącymi jakości kształcenia mediatorów zderzają się też inne państwa członkowskie UE.

W tym miejscu należy przywołać wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-729/17 Komisja przeciwko Republice Greckiej w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w zakresie przepisów dyrektywy 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych w oparciu o krajowe przepisy dotyczące uznawania dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji uzyskanych w celu wykonywania zawodu mediatora¹⁶. W przedmiotowej sprawie Grecja, dokonując transpozycji dyrektywy 2008/52/WE w drodze ustawy nr 3898/2010, określiła, że instytucjami kształcącymi mediatorów mogą być spółki cywilne o charakterze niezarobkowym, utworzone wspólnie przez co najmniej jedną grecką izbę adwokacką i co najmniej jedną izbę zawodową w kraju i działające na podstawie zezwolenia. Następnie w dekretem prezydenckim określono w szczególności warunki udzielania zezwoleń i funkcjonowania instytucji kształcących mediatorów, treść programów kształcenia podstawowego i ustawicznego, czas ich trwania, miejsce, w którym prowadzone są wykłady, kwalifikacje instruktorów, liczbę uczestników, jak również kary nakładane na instytucje kształcące mediatorów w przypadku nieprzestrzegania ich obowiązków. Kary te polegały na grzywnie lub na tymczasowym lub ostatecznym cofnięciu zezwolenia na kształcenie.

Warunkiem akredytacji kandydatów na mediatorów w Grecji było pomyślne złożenie egzaminów przed specjalnie do tego powołaną komisją egzaminacyjną. Do zadań komisji egzaminacyjnej należała kontrola wiedzy, umiejętności kandydata na mediatora oraz tego, czy został odpowiednio przeszkolony przez zagraniczne instytucje kształcące w celu świadczenia usług mediacji. Dodatkowo minister sprawiedliwości, przejrzystości i praw człowieka w drodze rozporządzenia określił konkretne warunki akredytacji mediatorów oraz procedurę uznania dokumentu licencyjnego, uzyskanego przez mediatorów w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Ponadto na podstawie art. 5 rozporządzenia ministerialnego 109088 z dnia 12 grudnia 2011 r. zmienionego rozporządzeniem 107309 z dnia 20 grudnia 2012 r. wprowadzono dodatkowe kryteria dla osób, które ubiegały się o zatwierdzenie równoważności dokumentu licencyjnego mediatora uzyskanego w innym państwie członkowskim UE poprzez wprowadzenie warunków określających, że: dokument ten pochodzi od uznanej instytucji zagranicznej i że zainteresowany może wykazać się doświadczeniem nabytym w co najmniej trzech postępowaniach mediacyjnych, w których uczestniczył jako mediator, asystent mediatora lub doradca jednej ze stron.

¹⁵ A. Majerek, *Problematyka kwalifikacji mediatorów sądowych*, [w:] *Mediacje w prawie*, red. J. Czapska, M. Szelań-Dylewski, Kraków 2014, s. 50.

¹⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 czerwca 2019 r., C-729/17, Komisja Europejska przeciwko Republice Greckiej, Elektroniczny Zbiór Orzeczeń, ECLI:EU:C:2019:534.

W ramach skargi wniesionej do TS Komisja przedstawiła dwa zarzuty. Po pierwsze, że art. 5 ust. 1 ustawy nr 3898/2010 i art. 1 ust. 1 dekretu prezydenckiego wprowadził ograniczenie swobody przedsiębiorczości zdefiniowanej w art. 49 TFUE, oraz że narusza art. 15 ust. 2 lit. b) i c) i art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123. Po drugie, Komisja podniosła, że zmienione rozporządzenie ministerialne 109088 narusza art. 13, 14 i 50 dyrektywy 2005/36 oraz załącznik VII do tej dyrektywy.

W pkt 70 wyroku Trybunał uznał,

że ograniczając formę prawną instytucji kształcących mediatorów do spółek o celu niezarobkowym, które muszą zostać utworzone wspólnie z co najmniej jednej greckiej izby adwokackiej i z co najmniej jednej greckiej izby zawodowej, Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 15 ust. 2 lit. b) i c) oraz art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123.

Ponadto w przedmiocie określenia zakresu stosowania dyrektywy 2005/36 w świetle dyrektywy 2008/52, Trybunał stwierdził, że dyrektywa 2008/52 dotyczy niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych, ale nie dokonano w niej harmonizacji warunków dostępu do zawodu mediatora. Z kolei „zawód regulowany” w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2005/36 oznacza działalność zawodową lub zespół działalności zawodowych, których podjęcie, wykonywanie lub jeden ze sposobów wykonywania wymaga, bezpośrednio bądź pośrednio, na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, posiadania określonych kwalifikacji zawodowych (pkt 34 wyroku)¹⁷. Zdaniem Trybunału zawód mediatora, zgodnie z jego uregulowaniem w Grecji, spełnia kryteria zawodu regulowanego, ponieważ dostęp do niego jest uzależniony od odbycia odpowiedniego szkolenia w celu uzyskania kwalifikacji zawodowych i tytułu pozwalającego na wykonywanie tego zawodu. Mediator migrujący, aby uzyskać akredytację wykonywania tego zawodu w Grecji, po uzyskaniu dokumentu licencyjnego w zagranicznej instytucji kształcącej musiał wykazać się doświadczeniem nabytym w co najmniej trzech postępowaniach mediacyjnych, podczas gdy taki warunek akredytacji nie miał zastosowania do osób, które uzyskały dokument licencyjny od krajowej instytucji kształcącej (pkt 100 wyroku). Trybunał uznał taką praktykę za dyskryminującą oraz uznał, że Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 13 i 14, art. 50 ust. 1 oraz załącznika VII do dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/55/UE z dnia 20 listopada 2013 r. (pkt 105 wyroku).

¹⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 września 2017 r., C-125/16, Malta Dental Technologists Association, John Salomone Reynaud przeciwko Superintendent tas-Sahha Pubblika, Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Medicina, Elektroniczny Zbiór Orzeczeń, ECLI:EU:C:2017:707.

Wyrok TS ma duże znaczenie dla kwestii jednolitych zasad uznawania kwalifikacji mediatorów w państwach członkowskich UE, gdyż pozwala eliminować luki w przepisach niektórych państw w zakresie określenia jednostek uprawnionych do szkolenia mediatorów, programów szkoleń lub systemu kształcenia i doszkalania mediatorów¹⁸.

Warto podkreślić, że w przeciwieństwie do unijnego systemu ADR w systemie amerykańskim brak jest uniwersalnych standardów, które określałyby chociaż podstawowe kwalifikacje mediatorów. Wyraźny jest natomiast podział na wymagania, jakie musi spełniać mediator w postępowaniu mediacyjnym bezpośrednio związanym z wymiarem sprawiedliwości i prowadzonym na zarządzenie sądu oraz w mediacjach prywatnych, które są całkowicie poddane woli uczestników. Warto dodać, że w systemie amerykańskim w przypadku mediacji zarządzanych przez sąd to do sądu należy precyzyjne określenie kryteriów, jakie musi spełniać mediator, a strony mają ograniczony wpływ na wybór osoby mediatora. Do zadań sądu należy bowiem zapewnienie wiarygodności programów mediacyjnych¹⁹.

3. Wpływ Trybunału Sprawiedliwości na kształtowanie się unijnego systemu ADR

3.1. Problematyka zakresu przedmiotowego alternatywnych metod rozstrzygania sporów w prawie wtórnym UE

Ze względu na to, że rdzeń unijnego systemu ADR oparty jest na dyrektywach, a więc aktach prawnych, które służą harmonizacji, a nie ujednoliceniu prawa wewnętrznego państw członkowskich, w wielu aspektach powstają problemy natury nie tylko interpretacyjnej. Rozbieżności w niejednolitym stosowaniu prawa unijnego powstają już na etapie zakresu zastosowania dyrektyw.

Dyrektywa 2013/11/UE w sprawach konsumenckich ma zastosowanie do postępowań mających na celu pozasądowe rozstrzygnięcie krajowych i transgranicznych sporów dotyczących zobowiązań umownych wynikających z umów sprzedaży lub umów o świadczenie usług między przedsiębiorcą mającym siedzibę w Unii a konsumentem mającym miejsce zamieszkania w Unii (art. 1). Na podstawie art. 4 ust. 1 polskiej ustawy z dnia 23.09.2016 r. odnosi się ona do rozwiązywania sporów konsumenckich między konsumentem mającym miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, a przedsiębiorcą mającym siedzibę na terytorium

¹⁸ K.P. Langenkamp, *Prawo promujące mediację – implementacja postanowień Dyrektywy 2008/52/WE w Niemczech*, [w:] *Mediacja i arbitraż*, red. R. Wojciechowski, Poznań 2013, s. 63.

¹⁹ E. Gmurzyńska, *Mediacja w sprawach cywilnych w amerykańskim systemie prawnym – zastosowanie w Europie i w Polsce*, Warszawa 2007, s. 68–69.

Rzeczypospolitej Polskiej. Zauważyć należy, że dyrektywa 2013/11/UE i rozporządzenie nr 524/ są jednak rozbieżne w obszarze legitymacji stron do wszczynania postępowań ADR oraz źródeł sporów konsumenckich, które mogą podlegać pozasądowemu rozstrzygnięciu. W świetle dyrektywy 2013/11/UE prawo do wszczęcia postępowania przysługuje tylko konsumentom, podczas gdy rozporządzenie 524/2013 przewiduje możliwość wnoszenia spraw również przez przedsiębiorców przeciwko konsumentom, jeśli ustawodawstwo państwa członkowskiego zwykłego pobytu konsumenta pozwala na interwencję podmiotu ADR. Kolejna rozbieżność dotyczy zakresu przedmiotowego, gdyż analizowana dyrektywa ma zastosowanie do postępowań mających na celu rozwiązywanie sporów wynikających z umów sprzedaży lub umów o świadczenie usług zawieranych zarówno online, jak i offline. Natomiast rozporządzenie odnosi się wyłącznie do umów zawieranych w formie internetowej²⁰. Szerszy zakres zastosowania ma dyrektywa 2008/52/WE, która odnosi się do przypadków sporów o charakterze transgranicznym w sprawach cywilnych i handlowych, z wyjątkiem sporów dotyczących praw i obowiązków, którymi w świetle prawa krajowego strony nie mogą swobodnie dysponować (art. 1 dyrektywy).

Żaden z powyższych aktów nie przewiduje mechanizmów egzekwowania wydanych w trybie pozasądowym rozstrzygnięć, co stanowi niewątpliwie wadę tego systemu. Zaznaczyć jednak należy, że unijny prawodawca przy okazji obowiązków informacyjnych podmiotów ADR wspomina o możliwości wykonalności decyzji ADR przed sądem i związanej z tym możliwości nakładania kar za nieprzestrzeganie wiążących decyzji, jednak w oparciu o środki krajowe będące w gestii państw członkowskich²¹.

3.2. Wybrane orzeczenia prejudycjalne Trybunału Sprawiedliwości odnoszące się do zakresu zastosowania dyrektyw unijnych wydanych w ramach unijnego systemu alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów

Zakres zastosowania dyrektyw 2008/52/WE i 2013/11/UE był przedmiotem badań przez Trybunał Sprawiedliwości, m.in. w sprawie C-75/ 16.

W dniu 10 lutego 2016 r. do Trybunału Sprawiedliwości wpłynął wniosek włoskiego sądu Tribunale Ordinario di Verona o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w zakresie wykładni dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE oraz dyrektywy 2008/52/WE. Wniosek został złożony w ramach sporu między Liviem Meninim i Marią Antonią Rampanelli a Banco Popolare Società Cooperativa w przedmiocie uregulowania

²⁰ J. Mucha, *Alternatywne metody...*, s. 187.

²¹ Tamże, s. 203.

ujemnego salda rachunku bieżącego, którego posiadaczami w Banco Popolare są L. Menini i M. Rampanelli, w następstwie udzielonego im przez ten bank kredytu²². Włoski sąd zwrócił się z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

1. Czy art. 3 ust. 2 dyrektywy 2013/11 dopuszcza możliwość wprowadzenia obligatoryjnego postępowania mediacyjnego w sprawach wynikających z umów innych niż umowy sprzedaży lub umowy o świadczenie usług oraz tych, które nie odnoszą się do konsumentów.
2. Czy art. 1 dyrektywy 2013/11, w części, w której zapewnia konsumentom możliwość składania skarg przeciwko przedsiębiorcom do odpowiednich podmiotów oferujących alternatywne metody rozstrzygania sporów, należy interpretować w ten sposób, że przepis ten stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który przewiduje skorzystanie z mediacji, jako przesłankę dopuszczalności powództwa sądowego wytoczonego przez stronę mogącą zostać uznana za konsumenta, oraz czy możliwość nieuczestniczenia w mediacji ma miejsce tylko w przypadku wystąpienia uzasadnionego powodu. (pkt 26 wyroku).

Trybunał Sprawiedliwości w pkt 30 i 31 wyroku podkreślił, że art. 1 ust. 1 dyrektywy 2008/52 przewiduje, iż celem jest ułatwienie dostępu do alternatywnych metod rozwiązywania sporów oraz ułatwienie polubownego rozwiązywania sporów przez zachęcanie do korzystania z mediacji. W ust. 2 tego artykułu podkreślono, że dyrektywa ta ma zastosowanie w sporach o charakterze transgranicznym w sprawach cywilnych i handlowych, w których przynajmniej jedna ze stron ma miejsce zamieszkania lub zwykle miejsce pobytu w innym państwie członkowskim niż państwo miejsca zamieszkania lub zwykłego miejsca pobytu którejkolwiek z pozostałych stron. W rozpatrywanej sprawie Trybunał uznał, że postępowanie główne nie jest sporem transgranicznym. Z tego względu dyrektywa 2008/52/WE nie ma zastosowania do sporów krajowych i odstąpił od udzielania odpowiedzi na pytanie 1 (pkt. 34 i 35 wyroku).

W przedmiocie pytania drugiego Trybunał Sprawiedliwości przyznał, że dyrektywa 2013/11 nie ma zastosowania do wszystkich sporów dotyczących konsumentów, lecz jedynie do postępowań spełniających łącznie następujące przesłanki:

- postępowanie powinno być wszczęte przez konsumenta przeciwko przedsiębiorcy w odniesieniu do zobowiązań umownych wynikających z umów sprzedaży lub umów o świadczenie usług,
- postępowanie to powinno spełniać wymogi dyrektywy 2013/11, tj. być niezależne, bezstronne, przejrzyste, skuteczne, szybkie i uczciwe,
- prowadzenie tego postępowania powinno zostać powierzone podmiotowi ADR, tzn. podmiotowi, bez względu na nadaną mu lub używaną w stosunku

²² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 czerwca 2017 r., C-75/16, Livio Menini i Maria Antonina Rampanelli przeciwko Banco Popolare Società Cooperativa, Elektroniczny Zbiór Orzeczeń, ECLI:EU:C:2017:457.

do niego nazwę, utworzonemu na stałe i oferującemu rozstrzygnięcie sporu w ramach postępowania ADR, znajdującemu się w wykazie zgodnie z art. 20 ust. 2 dyrektywy 2013/11, który to wykaz jest przekazywany Komisji Europejskiej (pkt 40 wyroku).

Interpretując dobrowolny charakter mediacji, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że odnosi się on zatem nie do wolności stron co do ewentualnego wszczęcia tego procesu, ale do faktu, że „strony same zajmują się przeprowadzeniem postępowania i mogą je organizować zgodnie ze swoim życzeniem oraz zakończyć je w dowolnym terminie” (pkt 50 wyroku). A zatem istotne jest nie to, czy w prawie wewnętrznym danego państwa skorzystanie z mediacji jest obligatoryjne, czy fakultatywne, ale to, czy było zagwarantowane prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W tym celu TS uznał, że państwa członkowskie zachowują pełną autonomię legislacyjną, pod warunkiem, że zachowana jest skuteczność dyrektywy 2013/11 (pkt 51 wyroku). W związku z tym fakt, że prawo krajowe, takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, nie tylko ustanowiło pozasądową procedurę mediacyjną, ale, co więcej, wprowadziło obowiązek skorzystania z niej przed odwołaniem się do organu sądowego, nie stoi na przeszkodzie realizacji celu dyrektywy 2013/11 (pkt. 52 wyroku). Trybunał Sprawiedliwości uznał, że

wymóg przeprowadzenia postępowania mediacyjnego, jako przesłanka dopuszczalności powództwa sądowego, może zatem okazać się zgodny z zasadą skutecznej ochrony sądowej, o ile postępowanie to nie prowadzi do wydania decyzji wiążącej dla stron, nie opóźnia w istotny sposób wniesienia powództwa sądowego, powoduje zawieszenie biegu przedawnienia dochodzonych praw i nie wiąże się z ponoszeniem kosztów przez strony, chyba że koszty te są nieznaczne, pod warunkiem wszakże, iż droga elektroniczna nie stanowi jedyne sposobu dostępu do rzeczzonego postępowania pojednawczego i że możliwe jest zastosowanie środków tymczasowych w szczególnych przypadkach, kiedy wymaga tego nagła sytuacja [pkt 60 wyroku – M. P-E.].

Legalność przepisów krajowych wprowadzających obowiązek postępowania mediacyjnego była również przedmiotem 9 pytań prejudycjalnych, które wystosował inny włoski sąd Giudice di pace di Mercato San Severino postanowieniem z dnia 21 września 2011 r., które wpłynęło do Trybunału 26 września 2011 r., w postępowaniu: *Ciro Di Donna przeciwko Società imballaggi metallici Salerno srl (SIMSA)*²³. W przedmiotowej sprawie *Ciro Di Donna* wniósł powództwo przeciwko spółce SIMSA o naprawienie szkody spowodowanej w jego pojeździe samochodowym przez wózek widłowy należący do tej spółki. Jak wynika z akt sprawy, SIMSA nie podważała okoliczności faktycznych, ale wniosła o odroczenie terminu pierwszej rozprawy celem przypozwania towarzystwa ubezpieczeniowego, w którym wykupiła polisę obejmującą jej odpowiedzial-

²³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 czerwca 2013 r., C-492/11, *Ciro Di Donna przeciwko Società imballaggi metallici Salerno srl (SIMSA)*, Elektroniczny Zbiór Orzeczeń, ECLI:EU:C:2013:428.

ność z tytułu czynów niedozwolonych. Podniosła jednak w tym względzie, że należy przed przypozywaniem tego towarzystwa ubezpieczeniowego poddać spór obowiązkowemu postępowaniu mediacyjnemu przewidzianemu w dekreście ustawodawczym nr 28/2010 (pkt 16 wyroku). Jednak w międzyczasie włoski Trybunał Konstytucyjny wyrokiem nr 272/2012, ogłoszonym w dniu 24 października 2012 r. uznał za niezgodne z konstytucją niektóre przepisy dekretu ustawodawczego nr 28/2010, w szczególności art. 5 ust. 1. (pkt 20 wyroku). Z wyroku tego wynika w szczególności, że w następstwie stwierdzenia niezgodności z konstytucją art. 5 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 28/2010 uprzednie wszczęcie postępowania mediacyjnego we Włoszech nie jest już warunkiem dopuszczalności powództwa sądowego i strony nie są od tej pory zobowiązane do korzystania z postępowania mediacyjnego. (pkt 21 wyroku). W związku z powyższym Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że nie ma już konieczności udzielania odpowiedzi na pytania przedłożone w trybie prejudycjalnym przez Giudice di pace di Mercato San Severino postanowieniem z dnia 21 września 2011 r. w sprawie C-492/11.

W analizowanych sprawach Trybunał Sprawiedliwości, dokonując interpretacji aktów prawa wtórnego w UE, określił zasady, które nie są wprost wyrażone w analizowanych dyrektywach. Wydaje się, że kształtująca się linia orzecnicza TS zmierza w kierunku przyznania państwom członkowskim dużej elastyczności w stosowaniu ADR, pod warunkiem poszanowania minimalnych standardów określonych w traktatach i dyrektywach.

Podsumowanie

W pkt 5 preambuły dyrektywy 2013/11/UE w sporach konsumenckich wskazano, że alternatywne metody rozwiązywania sporów nie zostały prawidłowo zorganizowane i nie działają zadowalająco we wszystkich obszarach geograficznych i sektorach działalności gospodarczej w Unii. Konsumenci i przedsiębiorcy wciąż mają niską świadomość istnienia alternatywnych mechanizmów dochodzenia roszczeń. W przypadku, gdy dostępne są postępowania ADR, ich jakość znacząco różni się między państwami członkowskimi, przez co spory transgraniczne często nie są rozstrzygane przez podmioty ADR w sposób efektywny. Ocena ta dotyczyła okresu od implementacji pierwszej dyrektywy dotyczącej alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów z 2008 r., a zatem pierwszego okresu wdrażania i stosowania unijnych przepisów dotyczących ADR.

W zakresie kształtowania się spójnego systemu ADR w ramach UE, niewątpliwie momentem przełomowym było wejście w życie Traktatu z Lizbony i nadanie unijnym instytucjom prawodawczym kompetencji do przyjmowania w zwykłej procedurze ustawodawczej środków służących rozwijaniu alternatyw-

nych metod rozwiązywania sporów w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Widoczny staje się też proces zespalania się sądowych i pozasądowych metod rozwiązywania sporów. Ze względu na ramy objętościowe niniejszego opracowania pominięty został wątek zatwierdzenia ugody zawartej przed mediatorem przez sąd w drodze postanowienia lub nadania jej klauzuli wykonalności w przypadku, gdy ugoda podlega wykonaniu w drodze egzekucji. Klauzule wykonalności nadają ugodom moc wyroku sądowego. Jest to przejaw współpracy pomiędzy sądami a podmiotami odpowiedzialnymi za pozasądowe metody rozwiązywania sporów.

Podsumowując, rola unijnego systemu ADR polega głównie na zapewnieniu twardego rdzenia prawa i katalogu standardów, jakie muszą zapewnić państwa członkowskie w swoim prawie wewnętrznym, aby rozwijać wymiar sprawiedliwości i zapewnić prawo do sądu w duchu nowego sposobu rozwiązywania sporów. Nad prawidłowością stosowania unijnych standardów ADR czuwa Trybunał Sprawiedliwości, który rozstrzyga kwestie interpretacyjne wynikające z wdrażania dyrektyw do prawa krajowego przez poszczególne państwa członkowskie. Dyrektywy służą bowiem harmonizacji, a nie ujednoczeniu prawa w państwach członkowskich, co w naturalny sposób rodzi minimalne odrębności, które mogą z kolei mieć negatywny wpływ na prawa obywateli, np. w kwestii uznawania kompetencji mediatorów w poszczególnych państwach członkowskich. Trybunał Sprawiedliwości, zapewniając jednolitą wykładnię prawa unijnego, przyczynia się do ugruntowania unijnego systemu ADR w prawie państw członkowskich.

Bibliografia

Literatura

- Gmurzyńska E., *Mediacja w sprawach cywilnych w amerykańskim systemie prawnym – zastosowanie w Europie i w Polsce*, Warszawa 2007.
- Jelonek B., *Alternatywne metody rozwiązywania sporów w Japonii ze szczególnym uwzględnieniem charakterystyki rozwodu koncyliacyjnego*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” 2020, nr 4 (52).
- Langenkamp K.P., *Prawo promujące mediację – implementacja postanowień Dyrektywy 2008/52/WE w Niemczech*, [w:] *Mediacja i arbitraż: zagadnienia praktyczne*, red. R. Wojciechowski, Poznań 2013.
- Majerek A., *Problematyka kwalifikacji mediatorów sądowych*, [w:] *Mediacje w prawie*, red. J. Czapska, M. Szelaąg-Dylewski, Kraków 2014.
- Miszkin-Wojciechowska M., *Prawne gwarancje poufności mediacji gospodarczej i cywilnej – ocena regulacji prawa polskiego na tle wybranych rozwiązań w prawie obcym*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” 2010, nr 2 (10).

Mucha J., *Alternatywne metody rozwiązywania sporów konsumenckich w prawie unijnym – nowe rozwiązania prawne (dyrektywa 2013/11/UE w sprawie ADR oraz rozporządzenie nr 524/2013 w sprawie ODR)*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 4 (3).

Mucha J., *Alternatywne metody rozwiązywania sporów konsumenckich w Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.

Zienkiewicz A., *Mediacje jako forma wymiaru sprawiedliwości*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” 2013, nr 4 (24).

Akty prawne

Dyrektywa 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 z dnia 18 czerwca 2013 L 165/63).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/52/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. UE z dnia 24 maja 2008 L 136/3).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich), (Dz. Urz. UE z dnia 18 czerwca 2013 L 165/1).

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., (Dz. Urz. UE z dnia 17 grudnia 2007 r. L 306/1).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (Dz. U. z 2016 r. poz. 1823).

Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z dnia 7 czerwca 2016 r. C 202/1).

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 czerwca 2013 r., C-492/11, *Ciro Di Donna przeciwko Società Imballaggi Metallici Salerno srl (SIMSA)*, Elektroniczny Zbiór Orzeczeń, ECLI:EU:C:2013:428.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 września 2017 r., C-125/16, *Malta Dental Technologists Association, John Salomone Reynaud przeciwko Su-*

- perintendent tas-Saħha Pubblika, Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Medicina, Elektroniczny Zbiór Orzeczeń, ECLI:EU:C:2017:707.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 czerwca 2019 r., C-729/17, Komisja Europejska przeciwko Republice Greckiej, Elektroniczny Zbiór Orzeczeń, ECLI:EU:C:2019:534.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 czerwca 2017 r., C-75/16, Livio Menini i Maria Antonina Rampanelli przeciwko Banco Popolare Società Cooperativa, Elektroniczny Zbiór Orzeczeń, ECLI:EU:C:2017:457.

Evolution of Alternative Dispute Resolution in the Law of the European Union – considerations in the context of the jurisprudence of the Court of Justice

Abstract

Interest in Alternative Dispute Resolution (ADR) is a relatively recent development in the EU. In the broadest sense ADR is an alternative to the entire administration of justice by courts of law. This paper focusses on the selected aspects of alternative dispute resolution in the context of the jurisprudence of the Court of Justice.

This paper claims that in the EU a new, integrated system of alternative dispute resolution is being formed based on a uniform set of rules that influences the evolution and development of mediations in Member States independently of the Member States' previous experiences in this field. Therefore, the objective of this paper is to analyse not only EU laws, but also rulings of the Court of Justice which are still scarce in this respect. However, CJ rulings provide guidance on the interpretation of issues that are new to Member States, and that led to certain infringements in the initial period of implementation of the EU law in the area concerned.

Keywords: alternative dispute resolution, the Court of Justice, mediation, complementary forms of justice.