

ZALECENIE KOMISJI**z dnia 30 marca 1998 roku
co do zasad mających zastosowanie do organów odpowiedzialnych za pozasądowe rozstrzyganie
sporów konsumenckich**

(Tekst odnoszący się do Europejskiego Obszaru Gospodarczego EEA)

(98/257/EC)

KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH,

Nawiązując do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, a zwłaszcza do Art. 155 Traktatu,

Zważywszy, że Rada w swoich wnioskach zatwierdzonych przez Radę ds. Konsumenckich w dniu 25 listopada 1995 roku, podkreśliła potrzebę zwiększenia zaufania konsumentów do funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz umożliwienia konsumentom¹ pełnego wykorzystania możliwości płynących z rynku wewnętrznego, łącznie z możliwością rozstrzygnięcia sporów przez konsumentów w skuteczny i właściwy sposób poprzez postępowanie pozasądowe i inne podobne procedury;

Zważywszy, że Parlament Europejski w swojej rezolucji z dnia 14 listopada 1996 roku⁽²⁾ podkreślił potrzebę, by procedury te spełniały minimalne kryteria gwarantujące bezstronność organu, skuteczność postępowania oraz ogłaszanie i przejrzystość postępowania i wezwał Komisję do przygotowania propozycji tej sprawie;

Zważywszy, że charakter większości sporów konsumenckich wskazuje na dysproporcję pomiędzy wchodzącą w grę wartością ekonomiczną a kosztem rozstrzygnięcia sprawy na drodze sądowej; zważywszy, że trudności, które mogą wynikać w związku z postępowaniem sądowym, zwłaszcza w przypadku konfliktów transgranicznych, mogą zniechęcić konsumentów do praktycznego korzystania ze swoich praw;

Zważywszy, że „Zielona Księga w sprawie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości i rozstrzygnięcia sporów konsumenckich w ramach wspólnego rynku”⁽³⁾ stała się tematem szeroko zakrojonych konsultacji, których wyniki potwierdziły pilną potrzebę działań Wspólnoty prowadzących do poprawy obecnej sytuacji;

Zważywszy, że doświadczenia zgromadzone przez wiele Państw Członkowskich wskazują na to, że alternatywne mechanizmy rozstrzygnięć pozasądowych w sprawach konsumenckich - przy założeniu, że przestrzegane są pewne podstawowe zasady - wykazały dobre rezultaty, zarówno dla konsumentów, jak i dla firm, dzięki obniżeniu kosztów rozstrzygnięcia sporów konsumenckich i czasu trwania procedury;

¹ Komunikat w sprawie pozasądowego rozstrzygnięcia sporów konsumenckich został przyjęty przez Komisję w dn. 30 marca 1998 roku. Komunikat ten, który zawiera niniejsze zalecenie oraz Europejski formularz skargi konsumenckiej, udostępniony został w Internecie (<http://europa.eu.int.comm./dg24>)

² Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie Komunikatu Komisji „Plan działania w sprawie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości i rozstrzygnięcia sporów konsumenckich w ramach rynku wewnętrznego” z dnia 14 listopada 1996 roku (OJ C362, 2. 12, 1996, str. 275)

³ COM (93) 576 ostateczna wersja z dnia 16 listopada 1993 roku.

Zważywszy, że przyjęcie takich zasad na poziomie europejskim ułatwiłoby wprowadzenie postępowania pozasądowego dla rozstrzygania sporów konsumenckich; zważywszy, że w przypadku konfliktów transgranicznych zwiększyłyby to wzajemne zaufanie pomiędzy istniejącymi organami pozasądowymi w różnych Państwach Członkowskich oraz wzmocniło zaufanie konsumentów do istniejących procedur krajowych; zważywszy że kryteria te ułatwią stronom powołanym do działania w zakresie rozstrzygania pozasądowego w jednym Państwie Członkowskim oferowanie swoich usług w innym Państwie Członkowskim;

Zważywszy, że jeden z wniosków zawartych w Zielonej Księdze dotyczył przyjęcia zaleceń Komisji prowadzących do poprawy funkcjonowania systemu rzeczników odpowiedzialnych za zajmowanie się sporami konsumenckimi;

Zważywszy, że potrzeba takiego zalecenia była podkreślana w trakcie konsultacji nad Zieloną Księgą i została potwierdzona w trakcie konsultacji nad Komunikatem w sprawie „Planu Działania”¹ przez ogromną większość zainteresowanych stron;

Zważywszy że to zalecenie musi ograniczać się do procedur, które bez względu na to, jak zostaną nazwane, prowadzić będą do rozstrzygnięcia sporu poprzez aktywną interwencję strony trzeciej, która zaproponuje albo narzuci rozwiązanie; zważywszy także, że nie dotyczy to procedur, które polegają jedynie na próbie doprowadzenia do spotkania stron w celu przekonania ich, by znalazły za obopólną zgodą rozwiązanie;

Zważywszy, że decyzje podejmowane przez organy pozasądowe mogą być wiążące dla stron, mogą być jedynie zaleceniami lub stanowić propozycje rozwiązań, które muszą być przyjęte przez strony; zważywszy że dla celów niniejszego zalecenia różne z tych przypadków objęte zostaną terminem „decyzja”;

Zważywszy, że bezstronność i obiektywizm organów podejmujących decyzje są kluczowe dla zapewnienia ochrony praw konsumenckich i dla wzmocnienia zaufania konsumentów do alternatywnych mechanizmów rozstrzygania sporów konsumenckich;

Zważywszy, że organ może być jedynie bezstronny, jeżeli wykonując swe funkcje nie podlega żadnym naciskom, które mogłyby wpłynąć na jego decyzję; zważywszy więc że jego niezależność musi być zagwarantowana, nie sugerując jednak, że istnieje potrzeba zapewnienia takich samych konkretnych gwarancji jak te, które mają zapewnić bezstronność sędziów w systemie sądowym;

Zważywszy, że w sytuacji, gdy decyzja zostaje podjęta przez pojedynczą osobę, bezstronność decydującego może być zapewniona jedynie wtedy, gdy może on wykazać, że posiada niezbędną niezależność i kwalifikacje oraz pracuje w otoczeniu, które pozwala mu podejmować autonomicznie decyzje; zważywszy, że wymaga to, by osoba ta otrzymała mandat o wystarczająco długim czasie trwania, w trakcie którego nie może być ona zwolniona ze swoich obowiązków bez uzasadnionej przyczyny;

Zważywszy, że kiedy decyzja jest podejmowana kolektywnie równe współuczestnictwo przedstawicieli konsumentów i profesjonalistów jest właściwym sposobem zapewnienia takiej niezależności;

Zważywszy, że w celu zapewnienia, że osoby zainteresowane otrzymają potrzebne im informacje, musi być zagwarantowana przejrzystość postępowania i działań organów odpowiedzialnych za rozstrzyganie sporów; zważywszy, że brak przejrzystości może niekorzystnie wpłynąć na prawa stron i spowodować wątpliwości co do pozasądowych procedur rozstrzygania sporów konsumenckich;

¹ Plan działania w sprawie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości i rozstrzygania sporów konsumenckich w ramach wewnętrznego rynku, COM (96) 13, ostateczna wersja z dnia 14 lutego 1996 roku.

Zważywszy, że pewne interesy stron mogą być zabezpieczone tylko wówczas, gdy procedura zezwala im na wyrażanie ich punktu widzenia przed kompetentnym organem i na zaznajomienie się z faktami przedstawianymi przez drugą stronę oraz tam, gdzie jest to wskazane, z oświadczeniami ekspertów, zważywszy, że nie wymaga to koniecznie ustnych przesłuchań stron;

Zważywszy, że postępowanie pozasądowe jest przewidziane po to, by ułatwić dostęp konsumenta do wymiaru sprawiedliwości; zważywszy więc, że jeżeli ma być ono skuteczne, musi zaradzić pewnym problemom właściwym dla postępowania sądowego, takim jak wysokie opłaty, długie okresy zwłoki i utrudnione procedury;

Zważywszy, że w celu zwiększenia skuteczności i sprawiedliwości postępowania, kompetentny organ musi odgrywać aktywną rolę, która pozwoli mu na uwzględnienie każdego elementu użytecznego przy rozstrzygnięciu sporu; zważywszy, że ta aktywna rola staje się jeszcze ważniejsza, gdy w ramach postępowania pozasądowego strony w wielu przypadkach nie mają możliwości skorzystania z porady prawnej;

Zważywszy, że organy pozasądowe mogą podejmować decyzje nie tylko na podstawie przepisów prawa, lecz również w odniesieniu i na podstawie kodeksów postępowania; zważywszy jednakże, że elastyczność ta w odniesieniu do podejmowanych przez nie decyzji nie powinna prowadzić do umniejszenia zakresu ochrony praw konsumenckich w porównaniu z ochroną przysługującą konsumentom na podstawie Prawa Wspólnotowego, poprzez stosowanie prawa przez sady;

Zważywszy, że strony mają prawo do informacji o podjętych decyzjach i o podstawach tych decyzji; zważywszy, że podstawy decyzji są warunkiem podstawowym dla zapewnienia przejrzystości i zaufania stron w trakcie stosowania postępowania pozasądowego;

Zważywszy, że zgodnie z Art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, dostęp do sądów jest podstawowym prawem, co do którego nie ma wyjątków; zważywszy, że skoro prawo Wspólnoty gwarantuje wolny przepływ towarów i usług w ramach wspólnego rynku, z wolności tych wynika, że jego uczestnicy, w tym konsumenci, muszą mieć możliwość, w celu rozstrzygnięcia wszelkich sporów wynikających z ich działalności gospodarczej, podejmowania działań w sądach Państw Członkowskich w ten sam sposób, co obywatele tych Państw; zważywszy, że postępowanie pozasądowe nie może być przygotowane z myślą o zastąpieniu postępowania sądowego; zważywszy więc, że wykorzystanie alternatywy pozasądowej nie może pozbawiać konsumentów ich prawa do wniesienia sprawy do sądu, chyba że stanie się tak za ich wyrażoną zgodą, w pełnej świadomości faktów i jedynie po materializacji sporu;

Zważywszy, że w niektórych przypadkach, niezależnie od przedmiotu i wartości sporu, strony, a zwłaszcza konsument jako strona, która uważana jest za ekonomicznie słabszą i mniej doświadczoną w kwestiach prawnych, niż druga strona kontraktu, mogą potrzebować pomocy prawnej ze strony trzeciej, by w bardziej skuteczny sposób bronić i chronić swoich praw;

Zważywszy, że w celu zapewnienia stopnia przejrzystości i rozprzestrzenienia informacji o postępowaniu pozasądowym, zgodnie z zasadami zawartymi w zaleceniu oraz w celu ułatwienia dostępu sieciowego, Komisja zamierza stworzyć bazę danych z wykazem organów pozasądowych odpowiadających za rozstrzygnięcie sporów konsumenckich, które dają te gwarancje, zważywszy, że baza danych będzie zawierała szczegółowe informacje podane Komisji przez Państwa Członkowskie, pragnące uczestniczyć w tej inicjatywie; zważywszy, że w celu zapewnienia standaryzacji informacji i uproszczenia przekazywania tych danych, Państwom Członkowskich zostanie udostępniony standardowy formularz informacyjny;

Zważywszy na koniec, że wprowadzenie zasad minimalnych, które przyświecać będą tworzeniu i działaniom pozasądowym mającym na celu rozstrzygnięcie sporów konsumenckich, w powyższych

okolicznościach wydaje się konieczne na poziomie Wspólnoty, aby wspierać i uzupełniać w zakresie podstawowym inicjatywy podejmowane przez Państwa Członkowskie w celu urzeczywistnienia, zgodnie z Artykułem 129a Traktatu, wysokiego poziomu ochrony konsumenta; zważywszy, że nie wykracza to poza to, co jest potrzebne, by zapewnić sprawne funkcjonowanie postępowania pozasądowego; zważywszy, że jest to więc zgodne z zasadą subsydiarności,

ZALECA, aby wszystkie istniejące organy oraz te, które mają powstać i odpowiadać za pozasądowe rozstrzygnięcie sporów przestrzegały następujących zasad:

I

Zasada niezawisłości

W celu zagwarantowanie bezstronności działań, zostaje zapewniona niezawisłość organu podejmującego decyzje.

Kiedy decyzja podejmowana jest przez pojedynczą osobę, niezawisłość ta jest w szczególności gwarantowana przy pomocy następujących środków:

- osoba mianowana posiada umiejętności, doświadczenie i kompetencje, zwłaszcza w dziedzinie prawa, wymagane do pełnienia jej funkcji;
- osoba mianowana otrzymuje kadencję o wystarczającej długości, by zapewnić niezależność jej działań i nie będzie podlegała zwolnieniu z obowiązków bez uzasadnionej przyczyny;
- jeżeli dana osoba była zatrudniana lub otrzymywała wynagrodzenie ze stowarzyszenie zawodowego lub z przedsiębiorstwa, nie wolno jej na trzy lata przed objęciem swej obecnej funkcji, pracować na rzecz tego stowarzyszenia lub jednego z jej członków lub danego przedsiębiorstwa.

Jeżeli decyzja podejmowana jest przez organ kolektywny, niezawisłość tego organu odpowiadającego za podjęcie decyzji musi być zapewniona poprzez umożliwienie równej reprezentacji konsumentów i profesjonalistów, lub poprzez spełnienie wyżej wymienionych kryteriów.

II

Zasada przejrzystości

W celu zapewnienia przejrzystości postępowania podejmowane są odpowiednie środki. Obejmują one:

1. dostarczenie następujących informacji na piśmie lub w innej właściwej postaci każdej osobie ubiegającej się osobie:
 - dokładny opis rodzajów sporu, które mogą być skierowane do danego organu, jak również wszelkich istniejących ograniczeń, jeżeli chodzi o zasięg terytorialny i wartość sporu,
 - zasady decydujące o skierowaniu sprawy do danego organu, w tym wszelkie wstępne wymogi, które ewentualnie będzie musiał spełnić konsument, jak również inne zasady proceduralne, zwłaszcza te dotyczące pisemnego lub ustnego charakteru postępowania, osobistego stawienia się i języka postępowania,

- koszty postępowania, które strony mogą ewentualnie ponieść, łącznie z zasadami obciążania kosztami na koniec postępowania,
 - jakiego typu przepisy stanowią podstawę dla podejmowania decyzji przez organ (przepisy prawne, uznanie słuszności, kodeksy postępowania, etc.),
 - zasady procesu decyzyjnego w ramach organu,
 - moc prawna podjętych decyzji, przy czym zostanie jasno stwierdzone, czy jest ona obowiązująca dla strony profesjonalnej czy dla obu stron. Jeżeli decyzja jest wiążąca, określone zostaną kary przewidziane za niezastosowanie się, jak również sposoby zapewnienia ewentualnej rekompensaty dla strony poszkodowanej.
2. publikowanie przez kompetentny organ rocznego sprawozdania wymieniającego podjęte decyzje, co ułatwi ocenę osiągniętych wyników i rozróżnienie typów sporów kierowanych do organu.

III

Zasada kontrydiktoryjności

Prowadzone postępowanie pozwoli wszystkim zainteresowanym stronom na przedstawienie ich punktów widzenia przed kompetentnym organem i na wysłuchanie argumentów i faktów prezentowanych przez drugą stronę oraz wszelkich stwierdzeń eksperckich.

IV

Zasada skuteczności

Skuteczność postępowania zostanie zapewniona przy pomocy następujących środków gwarantujących:

- że konsument ma dostęp do postępowania bez obowiązku korzystania z przedstawiciela prawnego,
- że postępowanie jest bezpłatne lub pociąga za sobą umiarkowane koszty,
- że kompetentny organ ma do odegrania aktywną rolę, zezwalającym mu tym samym na uwzględnienie wszelkich czynników sprzyjających rozstrzygnięciu sporu.

V

Zasada legalności

Decyzja podjęta przez organ może nie prowadzić do pozbawienia konsumenta ochrony przewidzianej przez obowiązujące przepisy prawa Państwa, na którego terytorium został utworzony dany organ. W przypadku sporów transgranicznych decyzja podjęta przez dany organ nie musi prowadzić do pozbawienia konsumenta ochrony przewidzianej przez obowiązujące przepisy stosowane w świetle prawa Państwa Członkowskiego, w którym konsument zazwyczaj zamieszkuje, w przypadkach przewidzianych Artykułem 5 Konwencji Rzymskiej z dnia 19 czerwca 1980 roku dotyczącej prawa stosowanego przy zobowiązaniach kontraktowych.

Wszelkie decyzje zostają podane do wiadomości zainteresowanych stron tak szybko, jak to możliwe, na piśmie lub w dowolnej innej stosownej formie, z wyszczególnieniem podstaw w oparciu o które zostały podjęte

VI

Zasada wolności

Decyzje podejmowane przez dany organ mogą być wiążące dla stron jedynie wówczas, kiedy zostały one uprzednio poinformowane o ich wiążącym charakterze i zaakceptowały go.

Wybór konsumenta o wszczęciu postępowania pozasądowego nie może być skutkiem przekazania sprawy przed materializacją sporu, kiedy takie przekazanie sprawy pociąga za sobą skutki pozbawienia konsumenta jego prawa do podjęcia kroków sądowych dla rozstrzygnięcia danego sporu.

VII

Zasada reprezentacji

Postępowanie nie pozbawia stron prawa do ich reprezentacji lub ich wspomagania przez stronę trzecią we wszystkich etapach postępowania.

NINIEJSZE ZALECENIE kieruje się do wszystkich organów odpowiedzialnych za pozasądowe rozstrzyganie sporów konsumenckich, do wszystkich osób fizycznych i prawnych odpowiedzialnych za powołanie do istnienia takich organów, jak również do Państw Członkowskich w takim stopniu, w jakim są one zaangażowane w te sprawy.

Sporządzono w Brukseli dnia 30 marca 1998 roku.

W imieniu Komisji
Emma BONINO
Członek Komisji