

Zalecenie Komisji dotyczące zbiorowego dochodzenia roszczeń (*collective redress*). W jaki sposób dokonać jego implementacji w Polsce?

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Podstawowe pojęcia
- III. Czynna legitymacja procesowa oraz dopuszczalność powództw
- IV. Informacje
- V. Finansowanie
- VI. Pozostałe zagadnienia

Streszczenie

W artykule zaprezentowano Zalecenie Komisji dotyczące zbiorowego dochodzenia roszczeń przyjęte 11.06.2013 r. i ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 26.07.2013 r. Autorka podejmuje próbę wskazania potencjalnych trudności, jakie może napotkać polski ustawodawca w przypadku implementacji Zalecenia do polskiego systemu prawnego. W szczególności poruszane są kwestie dostosowania polskich przepisów prawa do zasad wynikających z Zalecenia w zakresie podstawowych pojęć, czynnej legitymacji procesowej i dopuszczalności powództw, a także finansowania powództw.

Słowa kluczowe: mechanizmy zbiorowego dochodzenia roszczeń; *collective redress*; roszczenie o zaprzestanie bezprawnych praktyk; roszczenie odszkodowawcze; naruszenie praw przyznanych na mocy prawa Unii; postępowanie grupowe, *class actions*

I. Wprowadzenie

Problematyka zbiorowego dochodzenia roszczeń jest intensywnie dyskutowana w poszczególnych państwach członkowskich UE od około 2000 r., a na forum unijnym – od ok. 2005 r.¹ W roku 2007 w pkt 5.3 Komunikatu do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013”² Komisja zapowiedziała, że „przeprowadzi analizę sytuacji, a także rozważy podjęcie działań w dziedzinie

* Doktor habilitowany, adiunkt w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku; członek Rady Doradczej przy Prezisie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów; e-mail: puszcz@uwb.edu.pl.

¹ Zob. Ch. Hodges, *Collective Redress in Europe: The New Model*, Civil Justice Quarterly 2010, vol. 7, s. 370; N. Reich, *Negotiation and Adjudication. Class Actions and Arbitration Clauses in Consumer Contracts*, [w:] F. Cafaggi, H.-W. Micklitz (red.), *New Frontiers of Consumer Protection. The Interplay between Private and Public Enforcement*, Intersentia, Antwerp–Oxford–Portland 2009, s. 345 i n.; E. Silvestri, *The Difficult Art of Legal Transplants: The Case of Class Actions*, *Revista de Processo* 2010, vol. 35, s. 99 i n.

² Dokument z 13.03.2007 r., KOM(2007) 99 wersja ostateczna.

mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych konsumentów zarówno w odniesieniu do przepisów ochrony konsumentów, jak i w odniesieniu do naruszeń unijnych przepisów antymonopolowych, zgodnie z Zieloną Księgą z 2005 r. w sprawie prywatnych powództw o odszkodowanie³. Działania te zostały poprzedzone szeregiem organizowanych bądź współorganizowanych przez Komisję konferencji, dyskusji i warsztatów, których rezultaty ułatwiły Komisji przygotowanie projektu standardów (*benchmark*) zbiorowego dochodzenia roszczeń przez konsumentów⁴. Projekt standardów poddany został konsultacjom społecznym. Ponadto Komisja zleciła sporządzenie opracowań dotyczących podstawowych problemów konsumentów w dochodzeniu tzw. roszczeń zbiorowych (*mass claims*), skuteczności i efektywności mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń w Unii Europejskiej (UE), doświadczeń, spostrzeżeń i wyborów konsumentów, a także ADR (ang. *Alternative Dispute Resolution*, alternatywne rozwiązywanie sporów).

Już 27.11.2008 r. została opublikowana Zielona Księga Komisji w sprawie dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów⁵. W zakresie roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji odesłano w niej do Białej Księgi Komisji z 2.04.2008 r.⁶ W Zielonej Księdze Komisja przedstawiła kilka wariantów dalszego postępowania, poczynając od braku działań na szczeblu UE, poprzez rozwijanie współpracy między państwami członkowskimi bądź kombinację instrumentów polityki (niewiązujących lub wiążących), po wprowadzenie niewiążącego lub wiążącego środka wspólnotowego w celu zapewnienia istnienia sądowych mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych we wszystkich państwach członkowskich.

W maju 2009 r. rozpoczęto konsultacje publiczne dotyczące Zielonej Księgi oraz wysłuchano opinii publicznej⁷. Ponownie Komisja odwołała się do opinii publicznej po prawie dwóch latach prac. Wczesną wiosną 2011 r. przeprowadziła konsultacje publiczne „W stronę spójnego europejskiego podejścia do zbiorowego dochodzenia roszczeń” (*Towards a coherent European approach to Collective Redress*) oraz wysłuchała opinii publicznej odnośnie do omawianego przedmiotu. Następnie 2.02.2012 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję o takim samym tytule⁸, w której zaapelował o to, aby wszelkie propozycje działań w obszarze zbiorowego dochodzenia roszczeń przybierały formę horyzontalnych ram prawnych, obejmujących zbiór wspólnych zasad zapewniających jednolity dostęp do wymiaru sprawiedliwości poprzez możliwość zbiorowego dochodzenia roszczeń w Unii, w szczególności dotyczących naruszenia praw konsumentów.

11.06.2013 r. Komisja opublikowała „pakiet” dokumentów dotyczących roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa ochrony konkurencji oraz zbiorowego dochodzenia roszczeń⁹, w tym projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji

³ Chodzi tu o Zieloną Księgę Komisji WE „Roszczenia o odszkodowanie za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i nadużywanie pozycji dominującej” z 19.12.2005 r., KOM(2005) 672 wersja ostateczna. Po ponad dwóch latach od publikacji Zielonej Księgi skonkretyzowane propozycje działań zawarto w Białej Księdze Komisji WE w sprawie roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji z 2.04.2008 r. (KOM(2008) 165 wersja ostateczna).

⁴ Zob. *Feedback Statement on Draft Consumer Collective Redress Benchmark Consultation*, http://ec.europa.eu/consumers/archive/redress_cons/docs/feedback_benchmark_en.pdf (dostęp 7.08.2014).

⁵ KOM(2008) 794 wersja ostateczna.

⁶ Biała Księga Komisji z 2.04.2008 r. w sprawie roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji, KOM(2008) 165 wersja ostateczna.

⁷ Zob. *Summary of the main trends of the public hearing on consumer collective redress on 29 May 2009*, http://ec.europa.eu/consumers/archive/redress_cons/docs/summary_main_trends_coll_redress_en.pdf (dostęp 7.08.2014).

⁸ 2011/2089(INI); zob. <http://parltrack.euwiki.org/dossier/2011/2089%28INI%29> (dostęp 11.07.2014).

⁹ Szerzej zob. A. Piszcz, „Pakiet” Komisji Europejskiej dotyczący powództw o odszkodowania z tytułu naruszenia unijnych reguł konkurencji oraz zbiorowego dochodzenia roszczeń, „iKAR” 2013, nr 5(2), s. 52–67.

państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego (dalej: dyrektywa odszkodowawcza)¹⁰, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku europejskich horyzontalnych ram w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń”¹¹ (dalej: Komunikat) oraz Zalecenie Komisji w sprawie wspólnych zasad dotyczących mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk oraz roszczeń odszkodowawczych w państwach członkowskich, dotyczących naruszeń praw przyznanych na mocy prawa Unii¹² (dalej: Zalecenie). Opracowane przez Komisję zasady zbiorowego dochodzenia roszczeń odnoszą się nie tylko do roszczeń konsumentów, lecz także innych podmiotów, których prawa przyznane na mocy prawa UE zostały naruszone.

Zasady określone w Zaleceniu – zgodnie z jego pkt 38 – powinny zostać wdrożone w krajowych systemach zbiorowego dochodzenia roszczeń najpóźniej do dnia 26.07.2015 roku. W myśl pkt 41 Komisja oceni realizację Zalecenia na podstawie praktycznych doświadczeń najpóźniej do 26.07.2017 roku. W szczególności Komisja oceni wpływ Zalecenia na dostęp do wymiaru sprawiedliwości, prawo do uzyskania odszkodowania, konieczność zapobiegania nadużyciom drogi sądowej oraz funkcjonowanie jednolitego rynku, sektor MŚP, konkurencyjność gospodarki UE i zaufanie konsumentów. Komisja oceni również, czy należy przedstawić propozycje dalszych działań.

Kwestią wykraczającą poza zakres niniejszego opracowania jest problem zakresu podmiotowego i przedmiotowego kompetencji instytucji unijnych do ingerencji w aspekty proceduralne prawa krajowego państw członkowskich¹³. Jeśli instrumentem harmonizacji ma być Zalecenie Komisji, które jest aktem prawa miękkiego¹⁴, istnieje ryzyko, że ta próba harmonizacji miękkiej okaże się niewystarczająca do zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony podmiotów, których prawa są naruszane w tzw. sytuacjach wystąpienia szkody zbiorowej. Implementacja Zalecenia w poszczególnych państwach członkowskich może okazać się niepełna lub nieterminowa. Tego rodzaju lekceważenie zaleceń Komisji przez państwa członkowskie już się zdarzało¹⁵. Sama Komisja zdaje się tworzyć do tego okazję, umieszczając w tworzonych dokumentach rozbieżne sugestie. Otóż w pkt 7 preambuły Zalecenia wskazano, że do dziedzin, w których dodatkowa możliwość zbiorowego egzekwowania praw przyznanych na mocy prawa Unii na drodze prywatnoprawnej ma szczególną wartość, należą: ochrona konsumentów, ochrona konkurencji, ochrona środowiska, ochrona danych osobowych, a także przepisy dotyczące usług finansowych oraz ochrony inwestorów¹⁶. Zasady przedstawione w Zaleceniu Komisja sugeruje stosować „w sposób horyzontalny i równomierny, zarówno w odniesieniu do wspomnianych obszarów, jak i w innych dziedzinach, w których istotne znaczenie mogłyby mieć zbiorowe roszczenia o zaprzestanie

¹⁰ Parlament uchwalił dyrektywę 17.04.2014 r. i jest wstępna zgoda Rady na jej treść. Dyrektywa oczekuje na finalną zgodę Rady i publikację w Dzienniku Urzędowym; zob. <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2013/0185%28COD%29> (dostęp 11.07.2014).

¹¹ COM(2013) 401 final.

¹² Dz. Urz. UE nr L 201 z 26.07.2013, s. 60–65.

¹³ Co ciekawe, w literaturze podkreśla się, że europejski porządek prawny ewoluował od zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich do kombinacji krajowej kompetencji proceduralnej i europejskiego proceduralnego pierwszeństwa; zob. E. Storskrubb, *Civil Procedure and EU Law: A Policy Area Uncovered*, Oxford University Press, Oxford 2008, s. 20.

¹⁴ Zob. art. 288 (zdanie ostatnie) TFUE.

¹⁵ Np. Zalecenie Komisji nr 97/489/WE z 30.07.1997 r. w sprawie transakcji dokonywanych przy użyciu elektronicznych instrumentów płatniczych, w szczególności stosunków pomiędzy wydawcą a posiadaczem, Dz. Urz. WE L 208 z 2.08.1997 r., s. 52–58, zostało w pełni implementowane jedynie w Danii, co doprowadziło do późniejszej harmonizacji twardej za pomocą dyrektywy.

¹⁶ Z kolei ustawa z 17.12.2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. z 2010 r. Nr 7, poz. 44), zgodnie z jej art. 1 ust. 2, ma zastosowanie w sprawach o roszczenia o ochronę konsumentów z tytułu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny oraz z tytułu czynów niedozwolonych, z wyjątkiem roszczeń o ochronę dóbr osobistych. Wskazane byłoby więc rozszerzenie zakresu jej zastosowania.

bezprawnych praktyk lub o odszkodowanie z tytułu naruszenia praw przyznanych na mocy prawa Unii”. Natomiast w pkt 12 (*in fine*) preambuły dyrektywy odszkodowawczej Komisja jako jej projektodawca wyjaśniła, że dyrektywa nie wymaga od państw członkowskich wprowadzania mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń w celu wykonania postanowień art. 101 i 102 TFUE, dotyczących przecież ochrony konkurencji.

W Polsce rozwiązania prawne, które Komisja określa mianem krajowego systemu zbiorowego dochodzenia roszczeń, zostały zawarte w szczególności w ustawie z 17.12.2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (dalej: udrpg)¹⁷. Ustawa weszła w życie 19.07.2010 r. i nie była dotychczas nowelizowana. Czy powinna zostać znówelizowana w związku z opublikowaniem Zalecenia? W mojej ocenie ustawa powinna ulec zmianom rekomendowanym przez Komisję i to nie tylko po to, by Polska wykazała lojalność grupową, ale również dla dobra samych poszkodowanych, którym w warunkach jednolitego rynku należy stworzyć co najmniej zbliżone warunki dochodzenia roszczeń w postępowaniach grupowych we wszystkich państwach członkowskich. Inną rzeczą jest, że niektóre postanowienia Zalecenia budzą wątpliwości, które z pewnością nie ułatwią jego implementacji.

Pierwsza kwestia, która składa się na pytanie, w jaki sposób dokonać implementacji Zalecenia, związane jest z tym, że Zalecenie odnosi się do dochodzenia roszczeń wynikłych z naruszeń praw przyznanych na mocy prawa Unii, a nie na mocy prawa krajowego (chyba że, jak w przypadku prawa ochrony konkurencji, prawo krajowe jest stosowane równoległe z prawem Unii¹⁸). Czy dokonując implementacji Zalecenia, należy ograniczyć się do zmiany przepisów udrpg odnośnie do dochodzenia roszczeń wynikłych z naruszeń praw przyznanych na mocy prawa Unii, czy też w analogiczny sposób powinny zostać zmienione również zasady dochodzenia roszczeń wynikłych z naruszeń praw przyznanych prawem krajowym (choć oczywiście Komisja nie wymaga tego od państw członkowskich)? Obecnie przepisy udrpg nie czynią rozróżnienia w zasadach dochodzenia roszczeń wynikłych z naruszeń praw przyznanych na mocy prawa Unii i prawa krajowego. Wydaje się, że również po implementacji Zalecenia zasady dochodzenia roszczeń obu rodzajów powinny być jednakowe. Należy zauważyć, że powód nie jest obowiązany do przytoczenia podstawy prawnej powództwa, ani nie ponosi ujemnych konsekwencji przytoczenia błędnej podstawy prawnej powództwa¹⁹. Nie byłyby racjonalne rozwiązania, które wymagałyby od sądu, by w pierwszej fazie postępowania ustalał (stosownie do okoliczności – weryfikował twierdzenie powoda), jaki był zasięg naruszenia (czy naruszono prawo unijne, czy prawo krajowe) i według której z dwóch różnych procedur powinna być dalej rozpoznawana sprawa. Wydaje się, że taka dwoistość procedur skutkowałaby niepewnością po stronie podmiotów uprawnionych do dochodzenia roszczeń, co z kolei mogłoby zniechęcać je do dochodzenia roszczeń.

II. Podstawowe pojęcia

Zalecenie w pkt 3 zawiera tzw. słowniczek, który obejmuje następujące pojęcia: „zbiorowe dochodzenie roszczeń” (*collective redress*), „sytuacja wystąpienia szkody zbiorowej”, „powództwo odszkodowawcze”, „powództwo przedstawicielskie” oraz „zbiorowe powództwo następcze”. Czy

¹⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 7, poz. 44.

¹⁸ Zob. art. 3 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz. Urz. UE nr L 1 z 4.01.2003 r., s. 1–25).

¹⁹ Por. np. wyrok SN z 6.12.2006 r., IV CSK 269/06, LEX nr 233045; wyrok SN z 28.06.2007 r., IV CSK 115/07, LEX nr 358817.

implementacja Zalecenia będzie wymagała wprowadzenia tych pojęć do udrpg, która obecnie nawet nie zawiera słowniczka pojęć? Gdy przyjrzymy się bliżej wymienionym definicjom, możemy uznać, że niektóre nie wymagały umieszczenia ich w słowniczku Zalecenia, a niektóre niewiele wyjaśniają.

Definicja „zbiorowego dochodzenia roszczeń” (lit. a) jest definicją zakresowo pełną, zawiera wyliczenie (i definicje) dwóch elementów składowych zakresu definiowanego określenia, tj. zbiorowego dochodzenia roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk (ppkt i) oraz zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych (ppkt ii). Definicje obu tych kategorii zbiorowego dochodzenia roszczeń objaśniają, że zbiorowym dochodzeniem roszczeń jest mechanizm prawny zapewniający możliwość wspólnego – odpowiednio – żądania zaprzestania bezprawnych praktyk bądź dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Wydaje się, że do tej drugiej kategorii powództw będzie można zaliczyć powództwa, o których mowa w art. 2 ust. 3 zd. 1 udrpg²⁰.

Definicje, o których mowa, wskazują również, kto może wystąpić ze wskazanymi żądaniem i wystąpić. W obu przypadkach jest to podmiot uprawniony do wytoczenia powództwa przedstawicielskiego, a także „dwie lub więcej osób fizycznych lub prawnych”, przy czym w przypadku zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych określenie to zostało uzupełnione wyrazami „które twierdzą, że doznały uszczerbku w sytuacji wystąpienia szkody zbiorowej”. Oczywiście, gdy Zalecenie odnosi się do „osób fizycznych lub prawnych”, w polskich warunkach zakres podmiotowy danego rozwiązania będziemy poszerzać o jednostki organizacyjne, niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. Do tych wątków będę powracać w dalszych rozważaniach.

W przepisach udrpg (a także w samym jej tytule) mowa jest – zamiast o „zbiorowym dochodzeniu roszczeń” – o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, przy czym określenie to odnosi się raczej do pewnej aktywności, zespołu czynności, podczas gdy „mechanizmem prawnym” zdaje się tu sama instytucja postępowania grupowego. Wydaje się, że przy zachowaniu pewnej ostrożności, zwłaszcza gdy chodzi o pozasądowe alternatywne rozstrzyganie sporów, polskie pojęcie można pozostawić w niezmiennym kształcie (szczególnie że „zbiorowe dochodzenie roszczeń” byłoby nowością w polskim języku prawnym). Przy tym należy dodać, że przepisy udrpg dopuszczają obie formy *collective redress*, jakie wskazano w Zaleceniu, a raczej nie wykluczają żadnej z nich (ani roszczeń o zaniechanie, ani roszczeń odszkodowawczych)²¹. Stąd też przenoszenie zawartości pkt 3 lit. a Zalecenia do przepisów udrpg nie wydaje się potrzebne.

Kolejnym pojęciem, zdefiniowanym w pkt 3 Zalecenia pod lit. b, jest „sytuacja wystąpienia szkody zbiorowej” (*mass harm situation*). Pojawia się ono w Zaleceniu na tyle często, że możliwie najpełniejsza implementacja Zalecenia może wymagać jego wprowadzenia do przepisów udrpg. Należy jednak zauważyć, że samo użycie i sposób zdefiniowania tego pojęcia w Zaleceniu budzą zastrzeżenia. Sytuacja wystąpienia szkody zbiorowej oznacza „sytuację, w której dwie lub więcej osoby fizyczne lub prawne, które twierdzą, że doznały uszczerbku prowadzącego do powstania szkody wynikającej z tej samej niezgodnej z prawem czynności dokonanej przez jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych”. Po pierwsze, zastanawiać może liczebnik „dwie” (wzbogacony o określenie „lub więcej”). Czy sytuacja, w której np. szkodę wyrządza produkt niebezpieczny

²⁰ „W sprawach o roszczenia pieniężne powództwo może ograniczać się do żądania ustalenia odpowiedzialności pozwanego”.

²¹ Zob. też M. Sieradzka, *Ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 91.

znajdujący się w lokalu mieszkalnym należącym do współwłaścicieli (przykładowo małżonków) w ten sposób, że dochodzi do uszkodzeń lokalu czy jego wyposażenia, powinna mieścić się w zakresie pojęcia „sytuacja wystąpienia szkody zbiorowej”? Po drugie, w analizowanej definicji zbędny jest wyraz „które” wraz z poprzedzającym go przecinkiem. Po trzecie, w pkt 3 lit. a ppkt ii stwierdzono, że zbiorowe dochodzenie roszczeń odszkodowawczych zapewnia możliwość wspólnego dochodzenia tych roszczeń m.in. przez osoby, które twierdzą, że doznały uszczerbku w „sytuacji wystąpienia szkody zbiorowej”. Jeśli w miejsce ujęte w cudzysłów podstawimy definicję z pkt 3 lit. b Zalecenia, okaże się, że zbiorowe dochodzenie roszczeń odszkodowawczych dotyczy osób, które twierdzą, że doznały uszczerbku w sytuacji, w której „twierdzą, że doznały uszczerbku prowadzącego do powstania szkody wynikającej z tej samej niezgodnej z prawem czynności dokonanej przez jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych”. W celu uniknięcia powtórzeń, z definicji „sytuacji wystąpienia szkody zbiorowej” należałoby usunąć wyrazy „które twierdzą, że”. Po czwarte, sformułowanie „doznały uszczerbku prowadzącego do powstania szkody” może być skrócone do zwrotu „doznały szkody”. Po piąte, z perspektywy polskiego języka prawniczego i prawnego wątpliwości budzi określenie „niezgodna z prawem czynność”. W polskiej nauce fakty prawne dzielone są na zdarzenia oraz zachowania, a te ostatnie podlegają podziałowi na działania i zaniechania albo czynności prawne i czyny²². Nie wydaje się, by Komisja zamierzała ograniczyć definicję „sytuacji wystąpienia szkody zbiorowej” do przypadków, gdy szkoda wynika z czynności. W polskim odpowiedniku tej definicji musiałyby być mowa o zachowaniu, z którego wynika szkoda.

Dodać należy, że art. 1 ust. 1 udrpg ogranicza zastosowanie przepisów udrpg do dochodzenia roszczeń jednego rodzaju, opartych na tej samej lub takiej samej podstawie faktycznej. Zalecenie, odnosząc się do „tej samej niezgodnej z prawem czynności”, nie skutkuje koniecznością wykreślenia z art. 1 ust. 1 wyrazów „lub takiej samej”. Na tle art. 72 § 1 k.p.c. nie budzi wątpliwości, że w przypadku tej samej podstawy faktycznej i prawnej roszczeń ma miejsce jednorazowe wspólne zastosowanie wybranych przepisów prawnych do wszystkich współuczestników, zaś w przypadku takiej samej (jednakowej) podstawy faktycznej i prawnej ma miejsce stosowanie tych samych przepisów oddzielnie, tj. kilkakrotnie w stosunku do każdego z występujących w sprawie współuczestników (np. w przypadku kilku osób poszkodowanych w tym samym wypadku kolejowym)²³.

Trzecie pojęcie zdefiniowane w pkt 3 Zalecenia (lit. c) to „powództwo odszkodowawcze” (*action for damages*), które oznacza wystąpienie z roszczeniem o odszkodowanie przed sądem krajowym. Nie tylko nie budzi ono wątpliwości z perspektywy polskiej terminologii prawniczej, w której mamy „powództwo o odszkodowanie”, ale też nie wymagało ono zdefiniowania w Zaleceniu, gdyż użyte zostało tylko w pkt 10 Zalecenia.

W pkt 3 lit. d Zalecenia zdefiniowano „powództwo przedstawicielskie” (*representative action*), które oznacza powództwo wytoczone przez podmiot przedstawicielski, podmiot upoważniony *ad hoc* lub organ publiczny w imieniu i na rzecz dwóch lub więcej osób fizycznych lub prawnych, które twierdzą, że są narażone na uszczerbek lub doznały uszczerbku w sytuacji wystąpienia szkody zbiorowej, przy czym osoby te nie są stronami postępowania. Do części definicji dotyczącej podmiotów czynnie legitymowanych powrócę w jednostce redakcyjnej tego opracowania dotyczącej

²² Zob. np. J. Nowacki, [w:] J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1988, s. 31 i n.

²³ Por. M. Jędrzejewska, *Współuczestnictwo procesowe, istota, zakres, rodzaje*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1975, s. 74; W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, PWN, Warszawa 1978, s. 138.

legitymacji czynnej. W tym miejscu natomiast zwracam uwagę na konstrukcję językową opartą na pojęciu sytuacji wystąpienia szkody zbiorowej, podobną do zastosowanej w pkt 3 lit. a ppkt ii Zalecenia i skutkującej podobnym błędem w definicji. Osobną kwestią jest to, że definicja zawarta pod lit. d różni się od tej spod lit. a, gdyż w pierwszej z nich pojawia się sformułowanie „są narażone na uszczerbek lub”, które zdaje się odnosić do zbiorowego dochodzenia roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk, a którego w pkt 3 lit. a ppkt i w ogóle nie odnajdujemy.

Ostatnie pojęcie ze słowniczka to „zbiorowe powództwo następcze” (*collective follow-on action*), które oznacza powództwo w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń, wytoczone po wydaniu ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie stwierdzenia naruszenia prawa Unii przez organ publiczny. Pojęcie to nie wymagało zdefiniowania w Zaleceniu, jako że zostało użyte tylko w pkt 33 Zalecenia.

III. Czynna legitymacja procesowa oraz dopuszczalność powództw

Rozważania dotyczące czynnej legitymacji procesowej należy rozpocząć od wskazania, że w poszczególnych państwach członkowskich UE występują dwa modele w zakresie legitymacji materialnej, tj. model przystąpienia do grupy (*opt-in*) oraz model *opt-out*, w którym grupa formowana jest niejako automatycznie, natomiast członkowie grupy mogą składać oświadczenia o tym, iż nie chcą być zaliczeni do grupy²⁴. Zapisany w pkt 21 Zalecenia wymóg „tworzenia strony występującej z roszczeniem” na podstawie zasady *opt-in* dotyczy wyłącznie zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. W przypadku zbiorowego dochodzenia roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk Komisja zdaje się pozostawiać państwom członkowskim możliwość wyboru pomiędzy modelem *opt-in* a modelem *opt-out*²⁵. Natomiast w przypadku zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych Komisja dopuszcza odstępstwa od zasady zaliczania w poczet członków grupy osób twierdzących, że doznały szkody, które w wyraźny sposób oświadczą o przystąpieniu do grupy. Wyjątki te mogą być przewidziane prawem krajowym lub wynikać z orzeczeń sądowych wydawanych w indywidualnych sprawach, jednak w każdym przypadku powinny być należycie uzasadnione względami rzetelnego sprawowania wymiaru sprawiedliwości (*sound administration of justice*). Przepisy udrpg wskazują na przynależność jej rozwiązań do modelu *opt-in* (np. art. 13). Ułatwia to implementację Zalecenia, skoro Komisja w Zaleceniu oraz Komunikacie opowiedziała się właśnie za modelem *opt-in*.

Punkty 22 i 23 Zalecenia stanowią, że – w przypadku zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych – osoba powinna mieć prawo przyłączenia się do grupy i wystąpienia z grupy w dowolnym momencie przed wydaniem prawomocnego wyroku lub innym prawomocnym rozstrzygnięciem sprawy, o ile nie stanowi to zagrożenia dla rzetelnego sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Wystąpienie z grupy nie może prowadzić przy tym do pozbawienia jej członka możliwości dochodzenia roszczeń „w innej formie” (pkt 22). Ten ostatni wymóg Zalecenia jest realizowany przez art. 1 ust. 3 udrpg, zgodnie z którym „wszcęcie postępowania grupowego nie wyłącza możliwości dochodzenia swych roszczeń przez osoby, które nie przystąpiły do grupy lub

²⁴ Por. M. Sieradzka, *Pozew grupowy jako instrument prywatnoprawnej ochrony interesów konsumentów z tytułu naruszenia reguł konkurencji*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 394.

²⁵ Warto dodać, że model *opt-out* spotyka się w literaturze europejskiej z silnym poparciem, zaś model *opt-in* postrzegany jest jako niewystarczający dla ochrony interesów konsumentów; zob. np. R. Mulheron, *The Case for an Opt-out Class Action for European Member States: A Legal and Empirical Analysis*, *Columbia Journal of European Law* 2008–2009, vol. 15, s. 409 i n.

z niej wystąpiły”. Należy też w tym miejscu zwrócić uwagę na błąd w tłumaczeniu pkt 23 Zalecenia na język polski. W angielskiej wersji językowej Zalecenia, o prawomocnym wyroku mowa jest wyłącznie w pkt 22 Zalecenia, ale nie w pkt 23. Zalecenie zdaje się dopuszczać możliwość jedynie wystąpienia z grupy po wydaniu wyroku, a przed jego uprawomocnieniem się, ale nie przystąpienia do grupy na takim etapie postępowania. Natomiast w polskiej wersji językowej pkt 22 zabrakło tłumaczenia słów *subject to the same conditions that apply to withdrawal in individual actions*. Wystąpienie z grupy miałyby podlegać tym samym warunkom co cofnięcie powództwa „indywidualnego”²⁶.

Jeśli chodzi o prawo przyłączenia się do grupy i wystąpienia z grupy w przepisach udrpg, można mieć wątpliwości co do zgodności z Zaleceniem ich regulacji w obecnym kształcie. Przystąpienie do grupy jest niedopuszczalne, gdy upłynie termin wyznaczony przez sąd, nie krótszy niż jeden miesiąc, a nie dłuższy niż trzy miesiące od daty ogłoszenia o wszczęciu postępowania grupowego (art. 11 ust. 5 udrpg). Z kolei oświadczenie członka grupy o wystąpieniu z grupy byłoby bezskuteczne, gdyby zostało złożone po wydaniu postanowienia co do składu grupy (art. 17 ust. 3 udrpg). Czy można uznać, że późniejsze przystąpienie do grupy bądź wystąpienie z niej stanowiłoby zagrożenie dla rzetelnego sprawowania wymiaru sprawiedliwości? Trudno przyjąć takie założenie bez zastrzeżeń. Wydaje się, że przepisy udrpg można byłoby zmienić tak, by przewidywały, że przystąpienie do grupy bądź wystąpienie z niej po upływie ww. terminów mogłoby nastąpić za zgodą sądu, o ile nie stanowiłoby zagrożenia dla rzetelnego sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Jeżeli chodzi o legitymację formalną, z przepisów udrpg wynika, że posiada ją osoba będąca członkiem grupy albo powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów w zakresie przysługujących im uprawnień (art. 4 ust. 2 udrpg). Taki reprezentant grupy, który wytacza powództwo w postępowaniu grupowym, prowadzi postępowanie w imieniu własnym, na rzecz wszystkich członków grupy (art. 4 ust. 1 i 3 udrpg). Zaleceniu, jako aktowi, którego implementacji Komisja oczekuje od państw członkowskich, można zarzucić, że nie jest wystarczająco jasne w kwestii legitymacji formalnej. W części głównej Zalecenia odnajdujemy jedynie cztery punkty (4–7) dotyczące legitymacji do wytoczenia powództwa przedstawicielskiego w rozumieniu pkt 3 lit. d. Można więc odnieść wrażenie, że Zalecenie nie przewiduje powództw „zbiorowych” innego rodzaju²⁷ i podmiotów legitymowanych innych niż wskazane w pkt 4–7. Lektura preambuły Zalecenia, a ściślej jej pkt 17, wyjaśnia, że w przypadku niektórych rodzajów powództw, takich jak powództwa grupowe, jakie mogą być wnoszone wspólnie przez osoby, które twierdzą, że poniosły szkodę, kwestia legitymacji procesowej jest dla Komisji bardziej oczywista niż w przypadku powództw przedstawicielskich. Komisja oddziela zatem powództwa grupowe od powództw, w przypadku których przedstawicielem grupy jest inny podmiot. W odniesieniu do tych ostatnich, zdaniem Komisji, kwestia legitymacji procesowej wymaga doprecyzowania. Trudno ocenić, czy ten podział można odnieść do polskich rozwiązań, uznając, że powództwami grupowymi są powództwa, w przypadku których przedstawicielem (reprezentantem) grupy jest jeden z jej członków. Zalecenie mówi o wspólnym żądaniu i wspólnym dochodzeniu roszczeń przez dwie bądź więcej osób (a więc interpretowane literalnie obejmuje różnego rodzaju przypadki czynnego współuczestnictwa procesowego). Natomiast w świetle przepisów udrpg, to nie te osoby żądają czy też wspólnie dochodzą roszczeń, lecz

²⁶ Zob. art. 203 k.p.c.

²⁷ Tak też E. Silvestri, *Towards a Common Frame work of Collective Redress in Europe? An Update on the Latest Initiatives of the European Commission*, *Russian Law Journal* 2013, vol. 1(1), s. 49.

jedną spośród nich jako ich reprezentant, w imieniu własnym, a na rzecz wszystkich członków grupy. Jeśli nawet przyjmiemy, że są to powództwa grupowe, a nie przedstawicielskie (zgodnie z podziałem autorstwa Komisji), pozostaje kwestia odniesienia pkt 4–7 Zalecenia dotyczących powództw przedstawicielskich do rozwiązań polskich.

Z pkt 4 Zalecenia wynika, po pierwsze, że państwa członkowskie powinny wyznaczyć podmioty uprawnione do wytaczania powództw przedstawicielskich na podstawie jasno określonych „warunków kwalifikowalności” (organizacje „prywatne”). Z kolei w pkt 7 Zalecenia wskazano: „Państwa członkowskie powinny dodatkowo, lub też w ramach działań alternatywnych (ang. *in addition, or as an alternative*), upoważnić organy publiczne (ang. *public authorities*) do wytaczania powództw przedstawicielskich”. Wydaje się, że legitymacja procesowa powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów mieści się w zakresie pkt 7.

Przepisy udrpg nie przewidują natomiast legitymacji procesowej organizacji „prywatnych” (chyba że zdarzyłoby się, że taka organizacja byłaby członkiem grupy). Czy wyrazy *in addition, or as an alternative* pozwalają polskiemu ustawodawcy zdecydować o tym, że nie uzupełni tej luki? Na to pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Zalecenie nie tylko dopuszcza „maksymalny” katalog podmiotów legitymowanych (*in addition*), ale również pozwala na legitymację organów publicznych jako alternatywę względem legitymacji organizacji „prywatnych” dostępną państwu członkowskiemu (*as an alternative*). Wydaje się jednak, że warto byłoby, by polski prawodawca rozbudował katalog podmiotów legitymowanych (obejmując nim organizacje „prywatne”), choćby ze względu na postanowienia Zalecenia dotyczące spraw o charakterze transgranicznym (pkt 17–18)²⁸.

Minimalne warunki, jakie organizacje „prywatne” muszą spełniać, zostały określone w pkt 4 Zalecenia. Po pierwsze, uprawniony podmiot powinien prowadzić działalność o charakterze niezarobkowym. Zalecenie nie precyzuje, czy podmiot ten może dodatkowo prowadzić działalność gospodarczą na zasadach ogólnych, z której dochód służyłby wyłącznie realizacji celów statutowych, co w Polsce dopuszcza definicja organizacji konsumenckiej zawarta w art. 4 pkt 13 ustawy z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów²⁹. Po drugie, powinien istnieć bezpośredni związek pomiędzy głównymi celami działalności tego podmiotu a uprawnieniami przyznanymi na mocy prawa Unii, których naruszenie zarzuca się w wytaczanym powództwie. Po trzecie, podmiot ten powinien posiadać wystarczające możliwości w postaci zasobów finansowych, kadrowych i specjalistycznej wiedzy prawniczej, aby reprezentować dużą grupę podmiotów występujących z roszczeniem, działając w ich najlepszym interesie.

W pkt 6 Zalecenie przewiduje różne możliwości wyznaczania podmiotów legitymowanych do wytaczania powództw zbiorowych. Mogą one być wyznaczane: (1) urzędowo i z wyprzedzeniem na warunkach określonych w pkt 4, lub (2) *ad hoc* przez (a) władze krajowe lub (b) sądy w państwie członkowskiemu na potrzeby wytoczenia konkretnego powództwa.

Zgodnie z pkt 5 Zalecenia, państwa członkowskie powinny zapewnić, aby wyznaczony podmiot utracił swój status, jeżeli przestanie spełniać przynajmniej jeden z „powyższych warunków” (ang. *if one or more of the conditions are no longer met*). I znów tłumaczenie na język polski nie jest ścisłe. W angielskiej wersji językowej mowa jest o niespełnianiu któregokolwiek z warunków,

²⁸ Na kluczową rolę organizacji prywatnych (organizacji konsumenckich) zwrócono uwagę również w: F. Cafaggi, H.-W. Micklitz, *Administrative and Judicial Enforcement in Consumer Protection: The Way Forward*, [w:] F. Cafaggi H.-W. Micklitz (red.), *New Frontiers...*, s. 416 i n.

²⁹ Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm.

a więc któregokolwiek z warunków określonych przez państwo członkowskie stosownie do pkt 4, a nie – jak można wyinterpretować z polskiej wersji językowej Zalecenia – któregokolwiek z trzech warunków minimalnych („powyższych”) wymienionych w pkt 4.

Jeśli polski ustawodawca zdecyduje o wprowadzeniu rozwiązań, o których mowa w pkt 4 lub 6 Zalecenia, konieczne będą również rozwiązania dotyczące sprawdzania legitymacji procesowej wyznaczonego podmiotu (kontrola *ex ante*), a także zmiany reprezentanta grupy w przypadku, gdy dotychczasowy reprezentant przestał spełniać warunki, których spełnienie będzie niezbędne do reprezentowania grupy w postępowaniu grupowym (kontrola *ex post*).

Na zakończenie rozważań o legitymacji procesowej należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię, mianowicie minimalną liczebność grupy. W polskim postępowaniu grupowym grupa musi liczyć co najmniej dziesięć osób (art. 1 ust. 1 udrpg). Zalecenie ustala natomiast minimalną liczebność grupy na najniższym możliwym poziomie. Już w definicji zbiorowego dochodzenia roszczeń wskazano na „dwie lub więcej osób fizycznych lub prawnych”. Implementacja tego rozwiązania od strony technicznej nie powoduje trudności. Wystarczy w art. 1 ust. 1 udrpg zastąpić liczebnik „dziesięciu” liczebnikiem „dwóch”. Można jednak zadać w tym miejscu retoryczne pytanie, czy postępowanie w sprawie grupy liczącej dwie osoby będzie postępowaniem faktycznie grupowym, zdolnym spełnić zakładane przez ustawodawcę cele dochodzenia roszczeń w grupie³⁰.

Spełnienie warunku minimalnej liczebności grupy decyduje o dopuszczalności dochodzenia roszczeń w postępowaniu grupowym. Zgodnie z pkt 8 Zalecenia państwa członkowskie powinny ustanowić zasady dotyczące weryfikacji powództw na jak najwcześniejszym etapie postępowania przed sądem, aby nie dopuścić do prowadzenia postępowania w sprawach, w odniesieniu do których nie zostały spełnione warunki wystąpienia z powództwem zbiorowym oraz w sprawach całkowicie bezzasadnych. W tym celu sądy powinny dokonać niezbędnej analizy z własnej inicjatywy (pkt 9). Można przyjąć założenie, że w świetle art. 10 ust. 1 udrpg sąd rozstrzyga na pierwszej rozprawie o dopuszczalności postępowania grupowego (z zastrzeżeniem możliwości odroczenia rozprawy). Sąd odrzuca pozew, jeżeli sprawa nie podlega rozpoznaniu w postępowaniu grupowym, a w przeciwnym razie wydaje postanowienie o rozpoznaniu sprawy w postępowaniu grupowym (zaskarżalne zażaleniem). Dopiero po uprawomocnieniu się tego postanowienia sąd zarządza ogłoszenie o wszczęciu postępowania grupowego (art. 11 ust. 1). Do wydania stosownego postanowienia nie jest potrzebny żaden odrębny wniosek; sąd dokonuje tej czynności z urzędu, na skutek wniesienia przez reprezentanta grupy pozwu zawierającego wniosek o rozpoznanie sprawy w postępowaniu grupowym. Należy uznać, że mamy w takich przypadkach do czynienia z „jak najwcześniejszym etapem postępowania przed sądem”. Pogłębionej analizy wymaga natomiast kwestia, czy z perspektywy pkt 8 Zalecenia uzasadnione jest rozwiązanie przewidziane w art. 8 ust. 1 udrpg, zgodnie z którym na żądanie pozwanego sąd może zobowiązać powoda do złożenia kaucji na zabezpieczenie kosztów procesu (jeszcze przed rozstrzygnięciem na rozprawie o dopuszczalności postępowania grupowego)³¹.

³⁰ Zgodnie z uzasadnieniem projektu udrpg są nimi: ułatwienie dostępu do sądu, zwiększenie efektywności ochrony sądowej, ekonomia wymiaru sprawiedliwości, ujednoczenie rozstrzygnięć w podobnych sprawach, odciążenie sądów od rozpatrywania wielu podobnych spraw różnych podmiotów, zmniejszenie kosztów postępowania, poprawienie funkcjonowania wspólnego rynku. Zob. [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/0E73993108750163C125758A004227CB/\\$file/1829.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/0E73993108750163C125758A004227CB/$file/1829.pdf) (dostęp 11.07.2014), s. 2–3.

³¹ Zob. też A. Piszcz, „Pakiet” Komisji Europejskiej..., s. 66.

IV. Informacje

Przepisy udrpg w bardzo niewielkim zakresie regulują kwestię informowania o roszczeniach, których dochodzenia dotyczą. Funkcję informacyjną spełnia ogłoszenie o wszczęciu postępowania grupowego, które zarządza sąd i które jest umieszczane – co do zasady – w poczytnej prasie o zasięgu ogólnokrajowym (art. 11 ust. 3 udrpg). Zalecenie wymaga od państw członkowskich umożliwienia rozpowszechniania informacji o roszczeniach, których Zalecenie dotyczy, w znacznie szerszym zakresie, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w przepisach udrpg. W pkt 10 Zalecenia wskazano, że państwa członkowskie powinny zapewnić, aby poniższe informacje mogły rozpowszechniać następujące podmioty:

- 1) podmiot przedstawicielski lub grupa podmiotów występujących z roszczeniem – informacje na temat zarzucanego naruszenia praw przyznanych na mocy prawa Unii lub sytuacji wystąpienia szkody zbiorowej oraz zamiaru dochodzenia roszczeń, informacje o powództwie odszkodowawczym zawisłym przed sądem;
- 2) podmiot upoważniony *ad hoc*, organ publiczny – informacje o powództwie odszkodowawczym zawisłym przed sądem.

Nie wiadomo, czym jest uzasadnione takie rozróżnienie, a w szczególności, dlaczego Komisja nie przewidziała w przypadku organów publicznych konieczności zapewnienia prawa do rozpowszechniania informacji o zamiarze wytoczenia powództwa. Po drugie, trudności może sprawiać interpretacja zakresu pojęcia grupy podmiotów występujących z roszczeniem. Czy chodzi o grupę w całości? Czy aby móc rozpowszechniać wymienione informacje, reprezentant grupy musiałby mieć na to zgodę wszystkich członków grupy? Praktyczna realizacja prawa do rozpowszechniania informacji, o którym mowa w Zaleceniu, może być utrudniona również ze względu na konieczność wyważania – przy doborze metody rozpowszechniania informacji – okoliczności danego przypadku, zasady wolności wypowiedzi, prawa do uzyskania informacji oraz prawa do ochrony reputacji lub wartości przedsiębiorstwa pozwanego, zanim dojdzie do ustalenia jego odpowiedzialności za zarzucane naruszenie lub powstałą szkodę na podstawie prawomocnego orzeczenia wydanego przez sąd, a także unijnych przepisów w zakresie wykorzystywania poufnych informacji i manipulacji na rynku (pkt 11 i 12 Zalecenia).

Wydaje się, że znacznie bardziej prawdopodobne będzie pozyskiwanie informacji o postępowaniach grupowych nie od samych powodów rozpowszechniających te informacje, lecz ze źródeł publicznych, które przewidziano w pkt 35–37 Zalecenia. Polski ustawodawca powinien przyjąć przepisy, na podstawie których zostanie utworzony krajowy rejestr powództw w postępowaniu grupowym („powództw w ramach zbiorowego dochodzenia roszczeń”). Zgodnie z pkt 36 Zalecenia dane pochodzące z krajowego rejestru powinny być nieodpłatnie udostępniane każdej zainteresowanej osobie, z wykorzystaniem środków elektronicznych lub w inny sposób. W angielskiej wersji językowej Zalecenia użyto sformułowania *through electronic means and otherwise*, co świadczyłoby o pierwszeństwie udostępniania informacji drogą elektroniczną. Wydaje się, że mógłby być to rejestr podobny do baz prowadzonych przez ministra sprawiedliwości czy Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów³². Ponadto Zalecenie wymaga, by strony internetowe służące do publikacji takich rejestrów zapewniały dostęp do pełnych i obiektywnych informacji na

³² Np. baza decyzji Prezesa UOKiK: http://www.uokik.gov.pl/decyzje_prezesa_uokik3.php (dostęp 11.07.2014) czy portal orzeczeń sądów powszechnych: <http://orzeczenia.ms.gov.pl/> (dostęp 11.07.2014).

temat dostępnych metod dochodzenia odszkodowań, z uwzględnieniem metod o charakterze pozasądowym. Na stosownej stronie internetowej, oprócz informacji o stanie faktycznym w zakresie dochodzenia roszczeń w postępowaniu grupowych, zamieścić zatem należy również informacje o stanie prawnym. Rejestr powinien być tworzony we współpracy z właściwymi organami innych państw członkowskich oraz Komisją, jako że pkt 37 Zalecenia wymaga od państw członkowskich dążenia do zapewnienia spójności informacji zgromadzonych w krajowych rejestrach oraz ich interoperacyjności.

Utworzenie i prowadzenie krajowego rejestru będzie pomocne w wykonaniu obowiązków państwa członkowskiego wynikających z pkt 39 i 40 Zalecenia. Państwa członkowskie powinny bowiem gromadzić wiarygodne roczne dane statystyczne dotyczące liczby postępowań w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń, a także informacje dotyczące stron, przedmiotu sporu oraz wyników takich postępowań (pkt 39). Komisja oczekuje gromadzenia informacji o postępowaniach zarówno sądowych, jak i pozasądowych. Dane dotyczące liczby postępowań grupowych są już obecnie publikowane przez ministra sprawiedliwości³³. Znacznie trudniejsze będzie pozyskanie analogicznych informacji odnośnie do pozasądowych metod rozstrzygania sporów. Informacje, o których mowa, powinny być corocznie przekazywane Komisji, przy czym powinno to nastąpić po raz pierwszy najpóźniej do 26.07.2016 r. (a więc można zakładać, że będą to dane za rok 2015).

V. Finansowanie

Przepisy udrpg będą wymagały również zmiany i uzupełnienia jeśli chodzi o finansowanie dochodzenia roszczeń (ang. *funding*). W obecnym stanie prawnym obowiązkowymi załącznikami do pozwu w postępowaniu grupowym są oświadczenia członków grupy o przystąpieniu do grupy i wyrażeniu zgody co do osoby reprezentanta grupy oraz umowa reprezentanta grupy z pełnomocnikiem, określająca sposób wynagrodzenia pełnomocnika (art. 6 ust. 2 udrpg). Zgodnie z pkt 14 Zalecenia strona występująca z roszczeniem powinna mieć obowiązek poinformowania sądu na początku postępowania o pochodzeniu środków finansowych, które zamierza wykorzystać w celu prowadzenia postępowania. Wydaje się, że oświadczenie strony o pochodzeniu tych środków powinno zostać ujęte w art. 6 ust. 2 udrpg obok ww. załączników do pozwu.

Finansowanie postępowania z własnych środków nie budzi żadnych wątpliwości. Natomiast finansowanie postępowania ze środków osoby trzeciej (osób trzecich) można podzielić na dwa typy finansowania (według kryterium podmiotowego), tj. finansowanie przez publiczną osobę trzecią i finansowanie przez prywatną osobę trzecią³⁴. Z pkt 15 Zalecenia można wywieść następujące warunki dotyczące obu przypadków finansowania:

- 1) pomiędzy osobą trzecią a grupą podmiotów występujących z roszczeniem oraz jej członkami nie powinien występować konflikt interesów;
- 2) osoba trzecia powinna posiadać zasoby wystarczające, aby wypełnić swoje zobowiązania finansowe wobec strony wszczynającej postępowanie w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń;

³³ Zob. plik „Pozwy zbiorowe w latach 2010–2013”, <http://isws.ms.gov.pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/> (dostęp 11.07.2014).

³⁴ Jak podkreśla np. E. Silvestri, jeśli przepisy krajowe nie zakazują kwestii finansowania zbiorowego dochodzenia roszczeń przez osoby trzecie, pozostawiają tę kwestię otwartą, nie oznacza to, że problem nie istnieje; zostaje on jedynie zepchnięty w „strefę cienia”, w którą nikt nie chce się zagłębiać; zob. E. Silvestri, *Italian National Report*, [w:] D. Maleshin (red.), *Civil Procedure in Cross-cultural Dialogue: Eurasia Context. IAPL World Conference on Civil Procedure 18–21 September, 2012, Moscow, Russia*, Statut, Moskwa 2012, s. 510.

- 3) strona występująca z roszczeniem powinna posiadać zasoby wystarczające, aby ponieść ewentualne koszty w razie przegranej w postępowaniu w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń.

W przypadku, gdy którykolwiek z powyższych warunków nie jest spełniony, sąd powinien mieć możliwość zawieszenia postępowania. Konieczne jest więc stosowne uzupełnienie w przepisach udrpg.

Ponadto pkt 16 Zalecenia ustanawia trzy kolejne zasady, które powinny znaleźć się w prawie krajowym odnośnie do przypadku finansowania powództwa (polska wersja językowa błędnie przekłada angielski rzeczownik *an action* jako „wytoczenie powództwa”, a nie jako „powództwo”) przez prywatną osobę trzecią. I tak, podmiot finansujący nie może:

- 1) dążyć do wywierania wpływu na decyzje procesowe podejmowane przez stronę występującą z roszczeniem, co obejmuje także zawieranie ugód;
- 2) finansować pozwu zbiorowego przeciwko pozwanemu, który jest jego konkurentem lub przeciwko pozwanemu, od którego podmiot finansujący jest zależny;
- 3) naliczać nadmiernie wysokich odsetek od przekazanych środków.

W szczególności ostatni z zakazów może sprawiać trudności w praktyce. W prawie polskim określone zostały maksymalne odsetki umowne (art. 359 § 2¹ k.c.). Czy odsetki, których wysokość nie przekracza wysokości odsetek maksymalnych, nie są nadmiernie wysokie? Tak przyjęto w orzecznictwie sądowym na tle przepisów prawa polskiego³⁵. Art. 359 § 2² k.c. stanowi, że w przypadku przekroczenia, o którym mowa, należą się odsetki maksymalne. Z kolei Zalecenie nie wymaga od państw członkowskich wprowadzenia żadnych specyficznych sankcji związanych z naruszeniem zakazu naliczania nadmiernie wysokich odsetek. Można zatem uznać, że zakaz ten mieści się w ogólnym zakazie określania odsetek umownych przewyższających odsetki maksymalne i nie wymaga odrębnego ujmowania w przepisach udrpg.

Dodatkowy wymóg dotyczy finansowania przez prywatne osoby trzecie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych (pkt 32 Zalecenia). Państwa członkowskie powinny wprowadzić zakaz uzależniania przyznanego wynagrodzenia lub odsetek naliczonych przez podmiot dostarczający środki finansowe od kwoty, na którą opiewa zawarta ugoda lub przyznane odszkodowanie, chyba że umowa w sprawie finansowania podlega kontroli ze strony organu publicznego w celu ochrony interesów stron. Zakaz ten jest związany z pkt 29 Zalecenia, który wymaga od państw członkowskich zapewnienia, aby wynagrodzenie prawników oraz metody jego wyliczenia nie stanowiły zachęty do wchodzenia na drogę sądową w przypadkach, w których nie jest to konieczne z punktu widzenia interesu którejkolwiek ze stron (i można mieć tu wątpliwości, czy kryterium interesu „którejkolwiek ze stron” jest w tym miejscu właściwe). Po drugie, pkt 30 Zalecenia stanowi, że państwa członkowskie nie powinny zezwalać na wypłacanie prawnikom honorariów uzależnionych od wyniku sprawy, które pociągają za sobą ryzyko wystąpienia takiej zachęty. Państwa członkowskie, które na zasadzie wyjątku dopuszczają możliwość uzależnienia wynagrodzenia od wyniku sprawy, powinny opracować odpowiednie krajowe przepisy dotyczące honorariów w postępowaniach w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń, uwzględniając w szczególności prawo

³⁵ Ponieważ wysokość odsetek nie przewyższa odsetek maksymalnych, nie można przyjmować, że wysokość ta jest nadmierna; tak np. wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 20.05.2013 r., I C 1837/12, niepubl.

do pełnego odszkodowania przysługujące członkom strony występującej z roszczeniem. Oba te punkty dotyczą dochodzenia roszczeń odszkodowawczych.

W obecnym stanie prawnym art. 5 udrpg stanowi, że umowa regulująca wynagrodzenie pełnomocnika może określać wynagrodzenie w stosunku do kwoty zasądzonej na rzecz powoda, nie więcej niż 20% tej kwoty. Polski ustawodawca mógłby:

- 1) usunąć ten kontrowersyjny przepis (aczkolwiek wprowadzono go, mając na względzie potrzebę zainteresowania fachowych pełnomocników udziałem w skomplikowanych postępowaniach grupowych³⁶);
- 2) pozostawić to rozwiązanie, uzupełniając je o obowiązek uzyskania akceptacji tego rodzaju umowy – przed wytoczeniem powództwa albo w trakcie postępowania – ze strony sądu, który bierze pod uwagę konieczność ochrony interesów stron³⁷.

Powstaje natomiast pytanie, w jaki sposób uwzględnić prawo do pełnego odszkodowania przysługujące członkom strony występującej z roszczeniem. Wątpliwości budzi w szczególności fakt, że w odróżnieniu od dyrektywy odszkodowawczej Zalecenie nie statuuje w sposób wyraźny prawa do pełnego odszkodowania (w pkt 31 mowa jest o prawie do odszkodowania, które nie może przekraczać wysokości odszkodowania, jakie zostałyby przyznane, gdyby dochodzenie roszczenia nastąpiło w drodze wytoczenia powództw indywidualnych). Choć *prima facie* pkt 30 Zalecenia zdaje się wprowadzać prawo do pełnego odszkodowania „tylnymi drzwiami”, należy pamiętać, że prawo to jest konstrukcją prawa materialnego, a nie prawa procesowego. Należy zatem go poszukiwać w stosownych przepisach prawa materialnego. Przykładowo przepisy k.c. przewidują zasadę pełnego odszkodowania. Jeśli jednak powód ponosi koszty obsługi prawnej wyższe niż zasądzone na jego rzecz od pozwanego koszty zastępstwa procesowego³⁸, co *de facto* uszczupli zasądzone na jego rzecz świadczenie pieniężne, nie stanowi to naruszenia jego prawa do pełnego odszkodowania. Wydaje się więc, że problem prawa do pełnego odszkodowania (w świetle pkt 30 Zalecenia) jest pozorny, przynajmniej w systemie *opt-in*, i wystarczające byłoby zastosowanie drugiego z wymienionych wyżej rozwiązań. Należy również dodać, że w praktyce art. 5 udrpg nie okazał się zachętą do nadużywania prawa do wytaczania powództw w postępowaniach grupowych. Zgodnie z przywołaną powyżej statystyką ministra sprawiedliwości liczba postępowań grupowych w Polsce spada.

Ostatnia kwestia związana z finansowaniem postępowań grupowych nie budzi większych wątpliwości w perspektywie polskiego prawa. Pkt 13 Zalecenia stanowi, że państwa członkowskie powinny zapewnić, aby strona przegrywająca w postępowaniu w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń dokonała zwrotu niezbędnych kosztów postępowania poniesionych przez stronę wygrywającą (zasada „przegrywający płaci”), zgodnie z właściwymi przepisami prawa krajowego. Przepisy prawa polskiego dotyczące zwrotu kosztów postępowania zostały skonstruowane na podstawie ww. zasady, również odnośnie do postępowania grupowego.

³⁶ Zob. uzasadnienie projektu udrpg na stronie: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/0E73993108750163C125758A004227CB/\\$file/1829.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/0E73993108750163C125758A004227CB/$file/1829.pdf) (dostęp 11.07.2014), s. 6.

³⁷ Podobne rozwiązanie przewidują przepisy sekcji 38 i nast. szwedzkiej ustawy z 30.05.2002 r. o postępowaniu grupowym; zob. http://www.courdecassation.fr/IMG/File/loi_suedoise_swedish_law_eng.pdf (dostęp 11.07.2014).

³⁸ Zgodnie z rozporządzeniem ministra sprawiedliwości z 28.09.2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 461) albo z rozporządzeniem ministra sprawiedliwości z 28.09.2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 490).

VI. Pozostałe zagadnienia

Na zakończenie rozważań należy poruszyć jeszcze problematykę szczególnych zasad odnoszących się do zbiorowego dochodzenia roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk oraz szczególnych zasad odnoszących się do zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych (tych, które dotychczas nie zostały omówione). Punkt 19 Zalecenia odnosi się do przyspieszonych procedur dotyczących roszczeń o wydanie nakazu zaprzestania bezprawnych praktyk. Komisja wymaga, by sądy i właściwe organy publiczne traktowały roszczenia o wydanie sądowego nakazu zaprzestania bezprawnych praktyk lub zakazu naruszania praw przyznanych na mocy prawa Unii bez zbędnej zwłoki, a w odpowiednich przypadkach także w ramach postępowania uproszczonego (jednak postępowanie grupowe nie może być prowadzone jako postępowanie uproszczone przewidziane przepisami k.p.c.). Z kolei pkt 20 Zalecenia przewiduje konieczność ustanowienia przez państwa członkowskie odpowiednich sankcji wobec pozwanych, którzy przegrali sprawę, w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania nakazu zaprzestania bezprawnych praktyk, co obejmuje obowiązek zapłaty grzywny według stałej stawki za każdy dzień zwłoki lub też w innej wysokości, przewidzianej w przepisach krajowych. Przepisy art. 1050 i nast. k.p.c. zdają się odpowiadać tym wymogom.

W przypadku szczególnych zasad odnoszących się do zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych warto zwrócić jeszcze uwagę na problematykę alternatywnych metod zbiorowego rozstrzygnięcia sporów i zawierania ugód oraz problematykę zbiorowych powództw następczych. Punkt 25 Zalecenia wymaga, by państwa członkowskie zadbały o zachęcenie stron sporu w sytuacji wystąpienia szkody zbiorowej do rozstrzygnięcia kwestii roszczeń odszkodowawczych na drodze polubownej lub w ramach postępowania pozasądowego, zarówno przed rozpoczęciem procesu cywilnego, jak i w jego trakcie. Państwa członkowskie powinny również zapewnić, by mechanizmom zbiorowego dochodzenia roszczeń na drodze sądowej towarzyszyły odpowiednie środki umożliwiające stosowanie alternatywnych metod zbiorowego rozstrzygnięcia sporów (pkt 26 Zalecenia).

Oprócz ogólnej zasady dążenia przez sąd do ugodowego załatwienia sprawy (art. 10 k.p.c.), w postępowaniach grupowych zastosowanie ma art. 7 udrpg, zgodnie z którym w każdym stanie sprawy sąd może skierować strony do mediacji³⁹.

Zgodnie z pkt 27 Zalecenia bieg terminów przedawnienia dla omawianych roszczeń powinien zostać zawieszony na okres, który rozpoczyna się w momencie, gdy strony zdecydowały się podjąć próbę rozstrzygnięcia sporu w ramach procedury stanowiącej alternatywę dla postępowania przed sądem, i trwać co najmniej do czasu, gdy jedna strona lub obie w sposób wyraźny wycofają się z procedury stanowiącej alternatywę dla postępowania przed sądem. Przepisy art. 123 § 1 k.c. dotyczące przerwania biegu przedawnienia przez każdą czynność przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju albo przed sądem polubownym (pkt 1), bądź przez wszczęcie mediacji (pkt 3), są dla powodów wręcz korzystniejsze niż rozwiązanie rekomendowane przez Komisję.

Pkt 28 Zalecenia nakazuje weryfikację legalności wiążącego wyniku ugody zbiorowej powierzyć sądom. Przepisy art. 19 udrpg odpowiadają standardowi wynikającemu z Zalecenia. Po pierwsze, sąd może uznać za niedopuszczalne zawarcie ugody, jeżeli okoliczności sprawy wskazują, że jej zawarcie jest sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami albo zmierza do obejścia

³⁹ Szerzej zob. M. Sieradzka, *Ustawa o dochodzeniu roszczeń...*, s. 160–162.

prawa bądź rażąco narusza interes członków grupy. Ponadto, zawarcie ugody wymaga zgody więcej niż połowy członków grupy.

W kwestii zbiorowych powództw następczych, pkt 33 Zalecenia stanowi, że państwa członkowskie powinny zapewnić, by w tych obszarach prawa, w których organy publiczne są uprawnione do stwierdzania naruszeń prawa Unii, wytaczanie powództw w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń, co do zasady, miało miejsce dopiero po ostatecznym zakończeniu postępowania przed organem publicznym, wszczętego przed rozpoczęciem postępowania o charakterze prywatnoprawnym. Jeżeli postępowanie przed organem publicznym zostało wszczęte po rozpoczęciu postępowania w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń, sąd powinien powstrzymać się od wydania orzeczenia pozostającego w sprzeczności z decyzją rozważaną przez ów organ publiczny. W tym celu sąd może zawiesić postępowanie w sprawie powództwa w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń. Pkt 34 Zalecenia wymaga też, by państwa członkowskie zapewniły, aby osoby, które twierdzą, że poniosły szkodę, nie zostały pozbawione możliwości dochodzenia odszkodowania ze względu na upływ terminów przedawnienia lub terminów zawitych przed ostatecznym zakończeniem postępowania przed organem publicznym.

Dostosowanie przepisów prawa polskiego do tych dwóch zasad wynikających z Zalecenia powoduje o wiele więcej trudności niż implementacja pozostałych zasad⁴⁰. W celu wdrożenia pkt 33 Zalecenia należałoby ustalić precyzyjnie, jakich kategorii spraw nowe zasady miałyby dotyczyć i wprowadzić w tych sprawach czasową niedopuszczalność drogi sądowej, która uzasadnia odrzucenie pozwu. W przypadku wszczęcia postępowania administracyjnego po wytoczeniu powództwa w postępowaniu grupowym art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. nie mógłby stanowić podstawy zawieszenia postępowania, zwłaszcza że decyzja organu administracji nie wiązałaby sądu w postępowaniu cywilnym. Potrzebna byłaby więc odrębna podstawa prawna do fakultatywnego zawieszenia postępowania cywilnego z urzędu. Z kolei implementacja pkt 34 Zalecenia wymagałaby wprowadzenia rozwiązania wyłączającego bieg przedawnienia w czasie trwania postępowania administracyjnego, gdyż w innym razie – w przypadku czasowej niedopuszczalności drogi sądowej – potencjalny powód nie mógłby przerwać biegu przedawnienia przez czynność dokonaną przed sądem.

Podsumowując, należy podkreślić, że w znacznym zakresie przepisy udrpg pozostają w zgodzie z postanowieniami Zalecenia. Z tej perspektywy szczególnie istotne jest to, że polski model postępowania grupowego to model przystąpienia do grupy (*opt-in*). Część rozwiązań proponowanych przez Komisję w Zaleceniu jest obca polskiej ustawie, jednak ich implementacja nie powinna stwarzać większych problemów. Są wreszcie obszary, w których wdrożenie Zalecenia wydaje się problematyczne i czasem wynika to z błędów w samym Zaleceniu. Interpretacja niektórych postanowień tego dokumentu nastrocza istotnych trudności. Interpretacji i implementacji nie ułatwiają błędy w tłumaczeniu Zalecenia z języka angielskiego na język polski. W niektórych przypadkach z kolei wierność tłumaczenia odbija się negatywnie na jakości polskiego języka prawnego. Przy wdrożeniu Zalecenia do prawa polskiego konieczne będzie przełożenie wielu zwrotów i określeń użytych w polskiej wersji językowej Zalecenia na sformułowania bliższe polskiej tradycji języka prawnego.

⁴⁰ Nawet w przypadku ochrony konkurencji prawo polskie nie przewiduje tego rodzaju rozwiązań. Brak ten próbowano uzupełnić w orzecznictwie. Zob. np. uchwałę SN z 23.07.2008 r., III CZP 52/08, LEX nr 408406.