

Jacek Sadurski*

Omówienie prac nad implementacją dyrektywy 2014/104/UE w Polsce, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii

Spis treści

- I. Wstęp
- II. Dotychczasowa skuteczność ochrony roszczeń cywilno-prawnych z tytułu naruszenia prawa konkurencji w krajach UE
- III. Problem *forum shopping* przy roszczeniach odszkodowawczych
- IV. Podejście polskie
- V. Podejście hiszpańskie
- VI. Podejście brytyjskie
 1. Wprowadzenie
 2. Rozwiązania wprowadzone przez *Consumer Rights Act* 2015
 3. Proces implementacji dyrektywy
- VII. Postulaty *de lege lata* odnośnie do założeń do projektu polskiej ustawy wdrażającej dyrektywę 2014/104/UE

Streszczenie

Artykuł prezentuje wybrane zagadnienia związane z implementacją Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE z 26 listopada 2014 r. w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego. Autor podejmuje próbę zwięzłego opisu rozwiązań przyjętych przez ustawodawców Polski, Hiszpanii oraz Wielkiej Brytanii w zakresie implementacji przepisów do krajowych porządków prawnych. Wskazuje na pewne propozycje legislacyjne, które mogłyby być wzięte pod uwagę przy pracach nad ostatecznym kształtem projektu ustawy polskiej.

Słowa kluczowe: dyrektywa odszkodowawcza 2014/104/UE; dochodzenie roszczeń odszkodowawczych; naruszenie prawa konkurencji; implementacja; propozycje legislacyjne.

JEL: K21, K42

* Radca prawny; associate w kancelarii Garrigues; stażysta w Komisji Europejskiej DG Competition i Lubelskiej Delegaturze UOKiK; email: ja.sadurski@wp.pl.

I. Wstęp

Jak wyraziła w swojej opinii Rzecznik Generalna, Juliane Kokott, skuteczna egzekucja prywatno-prawnych roszczeń z tytułu naruszenia prawa konkurencji będzie miała „pożądany efekt odstrasżający wobec przedsiębiorstw, które noszą się z myślą naruszenia reguł gry obowiązujących na europejskim rynku wewnętrznym”¹. Przedsiębiorstwa takie, mając w perspektywie nie tylko możliwość nałożenia na nie wysokiej kary administracyjnej, lecz także wytoczenia przeciw nim tysięcy lub dziesiątek tysięcy pozwów o odszkodowanie, z pewnością kilkakrotnie rozważą czy na pewno wejście w niedozwolone porozumienie albo stosowanie niedozwolonych praktyk będzie dla nich korzystne. Dlatego tak ważne jest wprowadzenie skutecznych mechanizmów, które doprowadzą do ułatwienia i ujednoczenia przepisów w zakresie egzekucji roszczeń z tytułu naruszenia prawa konkurencji w całej UE. Problem ten stara się rozwiązać dyrektywa 2014/104/UE² (dalej: dyrektywa).

Zarówno Polska, jak i inne kraje członkowskie UE stoją przed dużym wyzwaniem, na implementację dyrektywy mają bowiem czas do 27 grudnia tego roku³. Dyrektywa wprowadza rozwiązania, które mają na celu ujednoczenie przepisów poszczególnych państw w zakresie dochodzenia roszczeń cywilno-prawnych przez podmioty poszkodowane naruszeniem zasad prawa konkurencji określonych w art. 101 i 102 TFUE oraz w ich krajowych odpowiednikach, o ile w sprawie występuje pierwiastek unijny. Podkreślić należy, że ochrona wynikająca z przepisów dyrektywy jest regulacją minimalną, tzn. że państwa członkowskie mogą w zakresie swojego uznania zwiększać poziom ochrony na poziomie prawa krajowego.

II. Dotychczasowa skuteczność ochrony roszczeń cywilno-prawnych z tytułu naruszenia prawa konkurencji w krajach UE

W niektórych jurysdykcjach skuteczność ochrony roszczeń cywilno-prawnych podmiotów porażonych jest zdecydowanie wyższa niż w innych. Obecną sytuację doskonale ilustruje fakt, iż z „54 decyzji KE podjętych w latach 2006–2012, stwierdzających niedozwolone porozumienia przedsiębiorców tylko 15 z tych spraw było preludium do wytoczenia jednego lub większej ilości powództw odszkodowawczych. W sumie w całej UE wytoczono łącznie 52 powództwa złożone przez poszkodowanych w 7 państwach członkowskich. W pozostałych 20 krajach sprawy takie nie były wytaczane. Co więcej, zdecydowana większość procesów o roszczenia odszkodowawcze związanych ze szkodą wyrządzoną przez niedozwolone porozumienia przedsiębiorców, czy związanych z naruszeniem pozycji dominującej wytaczana była w trzech krajach członkowskich: Niemczech, Wielkiej Brytanii oraz Holandii”⁴ (prowadzi to do zjawiska *forum shopping*, o którym mowa w pkt III).

¹ Opinia Rzecznika Generalnego, Juliane Kokott, przedstawiona w dniu 30 stycznia 2014 r. w sprawie C-557/12 *KONE AG i in.*, pkt 65.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE z 26.11.2014 r. w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego (Dz. Urz. UE L 349/1).

³ Wynika to z brzmienia art. 21 dyrektywy.

⁴ Dokument Roboczy Służb Komisji Streszczenie Oceny Skutków Powództwa odszkodowawcze z tytułu naruszenia unijnych reguł konkurencji uzupełniający wniosek dotyczący Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego /* SWD/2013/0204 final */ pkt 52. Pozyskano z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013SC0204&from=EN> (20.06.2016).

Powyższe ilustruje jak dużo pracy czeka większość państw członkowskich. Z danych publikowanych na stronach KE oraz informacji spływających z państw członkowskich⁵ wynika, że prace nad tym procesem znajdują się dopiero w początkowej fazie. Na dzień sporządzenia niniejszego artykułu tylko trzynaście państw członkowskich jest na etapie konsultacji społecznych bądź niedługo po ich zakończeniu, natomiast w pozostałych krajach proces ten jeszcze się nie zaczął lub jest w bardzo początkowym stadium (najbardziej zaawansowane prace miały do tej pory miejsce na Litwie oraz w Finlandii). Mając to na uwadze, bardzo wątpliwe wydaje się zachowanie przewidzianego przez dyrektywę terminu na jej implementację przez wszystkie państwa członkowskie.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie obecnie toczących się prac nad implementacją dyrektywy do polskiego systemu prawnego w kontekście doświadczeń innych państw członkowskich, które zmagają się z podobnym zadaniem. Jako punkt odniesienia wybrałem Hiszpanię, ponieważ przed wdrożeniem przepisów dyrektywy poziom egzekwowalności roszczeń był tam na równie niskim poziomie, jak w Polsce, jak również – na zasadzie kontrastu – Wielką Brytanię jako jurysdykcję, w której poziom egzekucji roszczeń jest jednym z najwyższych we wszystkich państwach członkowskich.

III. Problem *forum shopping* przy roszczeniach odszkodowawczych

Forum shopping polega na „podróży jurysdykcyjnej” w celu rozpoczęcia postępowania w kraju, w którym prawdopodobieństwo wygrania sprawy z uwagi na względnie przepisy prawa dla poszkodowanych jest najwyższe.

Kwestia ta na poziomie unijnym jest uregulowana w tzw. regulacji brukselskiej⁶. Podstawowa zasada wynika z art. 4 w.w. regulacji, zgodnie z którą naruszciciel powinien zostać pozwany w kraju, w którym posiada swoją siedzibę. Od tej zasady istnieje jednak kilka wyjątków, które umożliwiają wytoczenie powództwa również w kraju, w którym miały miejsce czyny sprzeczne z prawem konkurencji bądź gdzie nastąpił skutek takich czynów. Aktem, który reguluje prawo właściwe jest tzw. rozporządzenie Rzym II⁷, zgodnie z którym właściwym prawem jest prawo państwa, którego rynek jest dotknięty naruszeniami bądź istnieje ryzyko takiego naruszenia.

Obecnie znaczna większość poszkodowanych, z uwagi na przychylnie stanowisko np. sądów brytyjskich, holenderskich czy niemieckich, decyduje się na wytoczenie powództwa w tych krajach. Ma to ten skutek, iż zgodnie z regulacją brukselską w sytuacji, gdy właściwych jest kilka jurysdykcji właściwa pozostaje ta jurysdykcja, w której po raz pierwszy rozpoczęto postępowanie sądowe. Poszkodowany, mając wybór jurysdykcji i chcąc uniknąć nieprzychylniej mu jurysdykcji, jest w stanie zablokować wszczęcie postępowania w takim kraju. Takie działanie procesowe nosi nazwę *Italian torpedo tactic* (Štanko, 2009, s. 21–22) i wynika z brzmienia art. 29 regulacji brukselskiej.

⁵ http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/directive_en.html (20.06.2016).

⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z 22.12.2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. WE L 12/1).

⁷ Rozporządzenie (WE) nr 864/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.07.2007 r. dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych („Rzym II”) (Dz. Urz. L 199/40).

IV. Podejście polskie

W Polsce tempo prac legislacyjnych nad implementacją dyrektywy nie napawa optymizmem. Obecnie toczące się dyskusje nie dotyczą konkretnego projektu ustawy o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji (dalej: ustawa), a jedynie założeń do takiego projektu⁸. z założeń zaś wynika:

- 1) Transpozycja dyrektywy nastąpi przez przyjęcie odrębnej ustawy, która będzie regulować dochodzenie roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji.

Rozwiązanie to ma sprzyjać przejrzystości stanu prawnego poprzez ujednoczenie regulacji (w przeciwnym wypadku należałoby dokonać szeregu zmian w uokik, k.c., k.p.c. oraz innych aktach prawnych). Należy to ocenić pozytywnie, z uwagi na złożoność problematyki. Dobrze, że większość z tych regulacji znajdzie się w jednym akcie prawnym, a nie będzie rozsianych pomiędzy kilka ustaw, co zdecydowanie utrudniłoby orzekanie sędziom stosującym przepisy. Należy jednak mieć na uwadze, aby przy okazji prac nad ustawą wystrzec się pomyłek legislacyjnych, które utrudniłyby stosowanie prawa i wypaczyły sens regulacji.

- 2) Ustawa nie będzie wprowadzać zmian w ustawie z 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym⁹.

Ustawodawca uznał wprowadzenie takich zmian za niecelowe. Należy się zastanowić czy obecna formuła zbiorowego dochodzenia roszczeń (oparta na modelu *opt-in*) jest wystarczająca do osiągnięcia tego, co jest głównym celem ustawy (Niedużak i Szwał, 2016). Jak zostanie wykazane w dalszej części artykułu, model skargi *opt-in* uznawany jest za niewystarczający dla pełnej skuteczności zbiorowego dochodzenia roszczeń wynikających z naruszenia prawa konkurencji (szerzej w tym zakresie zob. pkt VI.2). W ocenie autora należałoby wprowadzić zmiany proceduralne, które przyspieszyłyby zbiorowe dochodzenie roszczeń oraz położenie większego nacisku na możliwość ugodowego zakończenia sporu.

- 3) Przewiduje się, że ustawa będzie znajdować zastosowanie do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji bez względu na istnienie w sprawie pierwiastka unijnego.

Dyrektywa wyraźnie przewiduje, że naruszenie prawa konkurencji oznacza naruszenie art. 101 lub 102 TFUE lub krajowego prawa konkurencji. Jakkolwiek pierwsza część zakresu dyrektywy nie wymaga komentarza, warto przyjrzeć się drugiej części – „krajowemu prawu konkurencji”. Dyrektywa przez to pojęcie rozumie przepisy prawa krajowego, których cel jest zasadniczo identyczny z celem przepisów TFUE, które stosuje się do tej samej sprawy i równoległe z tymi przepisami na mocy art. 3 ust. 1 rozporządzenia 1/2003¹⁰. Prowadzi to do wniosku, że dyrektywa obejmuje swoim zakresem wyłącznie naruszenia prawa konkurencji,

⁸ Art. 1 ustawy Shermana dotyczy działań kilku jednostek. Nie dotyczy zaś stosunków wewnątrzorganizacyjnych, za które uznaje się także relacje między jednostką dominującą a w pełni przez nią kontrolowany podmiot zależny (*sprawa Copperweld Corp. v. Independence Tube Corp.*, nr 467 U.S. 752 (1984)). Ocena tego, czy dana umowa podlega art. 1 ustawy Shermana zależy od tego, czy dotyczy ona „oddzielnych podmiotów gospodarczych realizujących odrębne interesy gospodarcze” (*ibidem*: 768), w taki sposób, że „pozbawia to rynek niezależnych ośrodków decyzyjnych” (*ibidem*: 769). Przykładowo, za podlegające ocenie w aspekcie art. 1 ustawy Shermana Sąd Najwyższy uznał działania członków odrębnego podmiotu kontrolowanego przez grupę konkurentów (udziałowców ww. podmiotu), uznając, że podmiot ten był tylko narzędziem wykorzystywanym przez konkurentów na potrzeby horizontalnego podziału terytorialnego (*sprawa Stany Zjednoczone v. Sealy, Inc.*, nr 388 U.S. 350, 352–356 (1967)).

⁹ Dz.U. Nr 7, poz. 44 ze zm.

¹⁰ Rozporządzenie 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. WE L 1/1).

które mają skutek transgraniczny (wpływają na handel pomiędzy państwami członkowskimi), poza zakresem dyrektywy znajdują się natomiast czysto krajowe naruszenia prawa konkurencji, bez pierwiastka unijnego. Taki, a nie inny, zakres dyrektywy budzi spore wątpliwości ze względów aksjologicznych, jak również praktycznych.

Proste przyjęcie przepisów dyrektywy prowadziłyby do odmienności standardów ochrony prawa konkurencji krajowego i unijnego. W zdecydowanie korzystniejszej sytuacji byłyby podmioty, które były poszkodowane porozumieniami mającymi wpływ na handel między państwami członkowskimi, w gorszej – poszkodowane przez kartele i praktyki o charakterze wyłącznie krajowym. Rozwiązanie takie podwyższy poziom ochrony przewidziany w dyrektywie, znacznie wzmacniając pozycję poszkodowanych praktykami naruszającymi reguły konkurencji.

- 4) Ustawa wprowadzać będzie główne założenia dyrektywy, w szczególności w zakresie: materialnoprawnych aspektów dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody, terminów rozpoczęcia i biegu przedawnienia roszczeń oraz zasad i granic odpowiedzialności solidarnej uczestników karteli.

W tym zakresie brakuje szczególnych uregulowań aniżeli przepisy dyrektywy, należy się zatem spodziewać, że będziemy mieli do czynienia z prostym przyjęciem rozwiązań dyrektywy.

- 5) Przewiduje się wprowadzenie szeregu pojęć niezdefiniowanych dotychczas w polskim ustawodawstwie antymonopolowym.

V. Podejście hiszpańskie¹¹

W Hiszpanii prace nad implementacją dyrektywy są znacznie bardziej zaawansowane, niż w Polsce. W styczniu 2016 r. Minister Sprawiedliwości opublikował na stronach ministerstwa projekt ustawy. Przewiduje on znaczące zmiany w ustawie antymonopolowej¹² oraz procedurze cywilnej¹³. Projekt w większości powiela rozwiązania dyrektywy, ale w kilku miejscach wprowadza istotne *novum*. Ustawodawca hiszpański przy okazji implementacji dyrektywy postanowił w niektórych elementach pójść o krok dalej, zwiększając poziom ochrony podmiotów pokrzywdzonych czynami sprzecznymi z prawem konkurencji. Do uregulowań szczególnych, które proponuje projekt ustawy należą:

- 1) Rozszerzenie zakresu ochrony wynikającej z dyrektywy na naruszenia prawa konkurencji o zakresie krajowym (wyeliminowanie pierwiastka unijnego)¹⁴.

Dostrzegając niedoskonałość rozwiązań dyrektywy, ustawodawca hiszpański podjął racjonalną decyzję o objęciu zakresem projektu ustawy wszelkich czynów sprzecznych z prawem konkurencji, bez względu na istnienie wpływu na handel pomiędzy państwami członkowskimi.

- 2) Objęcie zakresem ustawy trzeciego rodzaju naruszenia prawa konkurencji, nieuregulowanego w TFUE – czynów nieuczciwej konkurencji¹⁵.

¹¹ Opracowano na podstawie projektu ustawy hiszpańskiej: Propuesta De Ley De La Sección Especial Para La Trasposición De La Directiva 2014/104/UE, Del Parlamento Europeo Y Del Consejo, De 26 De Noviembre De 2014, Relativa A Determinadas Normas Por Las Que Se Rigen Las Acciones Por Daños En Virtud Del Derecho Nacional, Por Infracciones Del Derecho De La Competencia De Los Estados Miembros Y De La Unión Europea (dalej: projekt ustawy hiszpańskiej).

¹² Ustawa z 3.07.2007 r. Ley de Defensa de la Competencia (15/2007), «BOE» núm. 159, de 4.07.2007.

¹³ Ustawa z 7.01.2000 r. Ley de Enjuiciamiento Civil (1/2000), «BOE» núm. 7, de 8.01.2000.

¹⁴ Opracowano na podstawie motywu II uzasadnienia projektu ustawy hiszpańskiej.

¹⁵ Opracowano na podstawie motywu II uzasadnienia projektu ustawy hiszpańskiej.

Hiszpańska ustawa antymonopolowa poza zawartymi w art. 1 i 2 odpowiednikami art. 101 i 102 TFUE przewiduje również trzeci rodzaj naruszenia. Są to zakłócenia konkurencji poprzez czyny nieuczciwej konkurencji, określone w art. 3 ustawy (w odróżnieniu od zbiorowych interesów konsumentów, stanowiących trzeci przedmiot ochrony w uokik, celem tego przepisu jest ochrona konkurencji na rynku, stosuje się go w sytuacjach, w których podmiot nie ma pozycji dominującej na rynku).

Rozszerzenie poziomu ochrony prawa konkurencji na inny typ naruszeń wynika ze specyfiki hiszpańskiego prawa, polegającej na dualizmie ochrony przed czynami nieuczciwej konkurencji. Czyny te są ujmowane dwutorowo: 1) w aspekcie prywatno-prawnym¹⁶ oraz 2) w aspekcie publiczno-prawnym, kryterium zastosowania tego przepisu przez organy antymonopolowe jest naruszenie interesu publicznego.

- 3) Wyraźne wprowadzenie w ustawie odpowiedzialności spółki matki za czyny popełnione przez spółki córki¹⁷.

Zgodnie z art. 1 dyrektywy „każdy, kto poniósł szkodę wynikającą z naruszenia prawa konkurencji przez przedsiębiorstwo lub związek przedsiębiorstw, mógł skutecznie korzystać z prawa dochodzenia od tego przedsiębiorstwa lub związku pełnego odszkodowania z tytułu tej szkody”. Przez sprawcę naruszenia dyrektywa rozumie „przedsiębiorstwo lub związek przedsiębiorstw, które dokonały naruszenia prawa konkurencji” (art. 2 pkt 2). Dokonując literalnej wykładni powyższych zapisów, należy wysnuć wniosek, że dyrektywa nie przewiduje kwestii odpowiedzialności spółki matki za czyny popełnione przez spółki córki. Odpowiedzialność ta wynika nie tyle z zapisów samej dyrektywy, ile z dorobku orzeczniczego TSUE¹⁸ oraz waloru wiążącego decyzji Komisji bądź narodowych organów antymonopolowych stwierdzających taką odpowiedzialność w konkretnych sprawach.

Ustawodawca hiszpański zdecydował się na wprowadzenie odpowiedzialności spółki matki, chyba że zostanie udowodnione, że naruszenie nie było jakkolwiek związane z działaniem tej spółki. Do tej pory odpowiedzialność spółki matki za czyny popełnione przez spółki córki nie była wyraźnie uregulowana w hiszpańskiej procedurze cywilnej, a jej źródła należało szukać w orzecznictwie TSUE oraz organów antymonopolowych.

W opinii autora wprowadzenie takiego przepisu należy uznać za posunięcie, które powinno wyeliminować wszelkie niedomówienia w tym zakresie.

- 4) Zrównanie wagi decyzji organów antymonopolowych z innych państw członkowskich UE z decyzją krajowego organu antymonopolowego w zakresie wiążącego charakteru decyzji dla sądów hiszpańskich¹⁹.

Dyrektywa dywersyfikuje skutki rozstrzygnięć organów krajowych i rozstrzygnięć wydanych w innych państwach członkowskich. Przewiduje, że tylko decyzje krajowych organów monopolowych są wiążące dla sądów krajowych jako „dowiedzione w sposób niezbity”, pod-

¹⁶ Ustawa z 10.01.1991 r., Ley de Competencia Desleal (3/1991), «BOE» núm. 10, de 11.01.1991.

¹⁷ Opracowano na podstawie treści art. 71 ust 2. projektu ustawy hiszpańskiej.

¹⁸ Koncepcja *parent company liability* jest koncepcją ugruntowaną przez orzecznictwo TSUE m.in. w wyr. TS: z 10.09.2009 r. w sprawie C-97/08 *PAkzo Nobel i inni v. Komisja*, ECLI:EU:C:2009:536; z 19.07.2012 r. w połączonych sprawach C-628/10 P oraz C-14/11 *P Alliance One International i Standard Commercial Tobacco v. Komisja, oraz Komisja v. Alliance One International i inni*, ECLI:EU:C:2012:479; z 29.09.2011 r. w sprawie C-520/09 *P Arkema v Komisja*, ECLI:EU:C:2011:619, oraz w wyr. Sądu z 12.12.2007 r. w sprawie T-112/05 *Akzo Nobel v. Komisja*, ECLI:EU:T:2007:381;

¹⁹ Opracowano na podstawie treści art. 75 projektu ustawy hiszpańskiej.

czas gdy ostateczne decyzje wydane w innych państwach członkowskich mają mieć skutek wyłącznie dowodu *prima facie* w zakresie naruszenia prawa konkurencji (Piszcz, 2015, s. 84).

W hiszpańskim projekcie ustawy brakuje takiego zróżnicowania. Wszelkie decyzje organów antymonopolowych z każdego państwa członkowskiego będą miały ten sam wiążący dla sądów efekt, jak decyzje hiszpańskiego organu antymonopolowego.

To rozwiązanie jest z pewnością jednym z kluczowych i najciekawszych uregulowań projektu. Przyjęcie takiej konstrukcji zdecydowanie uczyni z jurysdykcji hiszpańskiej interesujący kierunek *forum shopping*.

VI. Podejście brytyjskie

1. Wprowadzenie

Jakkolwiek Brytyjczycy nie są do końca zadowoleni z poziomu skuteczności dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w swoim ustawodawstwie²⁰, należy stwierdzić obiektywnie, iż na tle innych państw prezentuje się on zdecydowanie lepiej (należy mieć świadomość, że dodatkowo o skuteczności systemu świadczy fakt, iż zdecydowana większość potencjalnych spraw kończy się już na etapie ugód przedsądowych i nigdy nie trafia do sądu – brakuje jednak oficjalnych danych w tym zakresie (Rodger, 2009, s. 96–116).

Jurysdykcja brytyjska zdecydowanie wcześniej wypracowała koncepcje prywatno-prawnego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji. Miało to miejsce już w 1984 r.²¹, przeszło 30 lat temu, tj. prawie dwie dekady przed przełomowym wyrokiem w sprawie *Crehan*²².

Podstawą brytyjskiego systemu prawnego jest *the Competition Act 1998* (dalej: CA98)²³, który w rozdziale I reguluje niedozwolone porozumienia przedsiębiorców, a w rozdziale II – nadużycie pozycji dominującej.

2. Rozwiązania prawne wprowadzone przez *Consumer Rights Act 2015*

Omawiając doświadczenia brytyjskie w zakresie implementacji dyrektywy, nie sposób nie omówić ostatnich zmian wprowadzonych przez ustawę *Consumer Rights Act 2015* (dalej: CRA15)²⁴, która wprowadziła znaczące zmiany w CA98 i *Enterprise Act 2002*²⁵ (dalej: EA02). Reforma miała na celu ułatwienie małym i średnim przedsiębiorcom dochodzenia roszczeń z tytułu naruszenia prawa konkurencji. Ustawa zawiera szereg nowych rozwiązań w zakresie dochodzenia prywatno-prawnych roszczeń z tytułu naruszenia prawa konkurencji, które wprowadziły większość rozwiązań dyrektywy do brytyjskiego systemu prawnego, w wielu aspektach znacznie zwiększając standardy ochrony poszkodowanych.

²⁰ Pkt 9 i 10 dokumentu: Relationship between public and private antitrust enforcement-- United Kingdom -- This document reproduces a written contribution from the United Kingdom submitted for Item III of the 121st meeting of the Working Party No. 3 on Co-operation and Enforcement on 15 June 2015. Pozyskano z: <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP3/WD%282015%298&docLanguage=En> (28.06.2016).

²¹ *Garden Cottage Foods v Milk Marketing Board* [1984] AC 130.

²² Wyr. TS z 20.09.2001 r. w sprawie C-453/99 *Courage Ltd v. Bernard Crehan and Bernard Crehan v. Courage Ltd i inni*, ECLI:EU:C:2001:465; potwierdzony i rozwinięty następnie w wyr. TS z 13.07.2006 r. w sprawach połączonych C-295-298/04 *Manfredi i inni*, ECLI:EU:C:2006:461.

²³ Ustawa z 9.11.1998 r., *The Competition Act 1998* c. 41.

²⁴ Ustawa z 26.03.2015 r., *The Consumer Rights Act 2015*, c. 15.

²⁵ Ustawa z 7.11.2002 r., *Enterprise Act 2002*, c. 40.

1) Rozszerzenie kompetencji *Competition Appeal Tribunal*²⁶

Competition Appeal Tribunal (dalej: CAT) jest wyspecjalizowanym sądem ds. konkurencji. Jest uznawany za sąd „przyjaznych powodom” m.in. z uwagi na fakt, iż wniesienie powództwa do CAT nie wiąże się z obowiązkiem wniesienia wysokich opłat początkowych, tak jak przed High Court. Do czasu wprowadzenia CRA15, CAT mógł rozpatrywać jedynie sprawy wytaczane po wcześniejszej decyzji odpowiedniego organu antymonopolowego stwierdzającego naruszenie zasad konkurencji (*follow-on cases*), obecnie jurysdykcja CAT została rozszerzona również na sprawy wytaczane bez wcześniejszej decyzji organu antymonopolowego (*standalone cases*), które wcześniej mogły być rozpoznawane wyłącznie przez High Court. Wraz z rozszerzeniem kognicji CAT, zwiększone zostały również jego kompetencje. Przed nowelizacją nie mógł on orzekać w kwestii środków tymczasowych ani w postępowaniu zabezpieczającym, obecnie może wydawać nakazy, zakazy oraz stosować inne środki zabezpieczające: przed, w trakcie oraz po wydaniu wyroku (zrównanie kompetencjami z High Court).

CAT ma pozostawiony duży poziom uznania w zakresie udostępnienia dokumentów oraz możliwości dopuszczenia nowych dowodów, wynikający z szerokich uprawnień. Postępowanie przed High Court cechuje się skostniałymi procedurami, dającymi znacznie mniej luzu decyzyjnego sędziom w zakresie udostępnienia dokumentów oraz możliwości dopuszczenia nowych dowodów.

W ramach CRA15 wprowadzono również tzw. szybką ścieżkę przed CAT, która pozwala na szybkie dochodzenie roszczeń w sprawach, które spełniają pewne warunki określone w CRA15. Sprawy zakwalifikowane do szybkiej ścieżki powinny zostać rozpatrzone przez Trybunał w czasie 6 miesięcy od ich wpływu, a koszty procesu mają zostać ściśle ograniczone przez Trybunał i nie będą mogły się zwiększyć ponad górny nieprzekraczalny limit (rozwiązanie to ma w zamyśle przyspieszenie procedury oraz zmniejszenie wydatków związanych z postępowaniem sądowym).

Przed wprowadzeniem CRA15 w Anglii i Walii termin przedawnienia roszczeń dochodzonych przed CAT wynosił 2 lata, po zmianie termin ten został zrównany z długością terminu przedawnienia obowiązującą przed High Court i wynosi obecnie 6 lat.

2) Wprowadzenie skargi *opt-out* oraz omówienie dotychczasowego systemu dochodzenia roszczeń

Ustawa CA98 przewidywała procedurę dochodzenia roszczeń zbiorowych dla ofiar naruszeń prawa konkurencji, opartych wyłącznie na zasadzie *opt-in*, w których to skargach CAT miał kompetencję do rozpoznawania zbiorowych roszczeń wniesionych przez Stowarzyszenia Konsumentów. W skardze *opt-in* powodowie muszą wystąpić jako inicjatorzy postępowania (wyrazić zgodę na dołączenie się do postępowania, aby wziąć w nim udział). Skarga typu *opt-in* wymaga przystąpienia do powództwa przed jego zainicjowaniem, tym samym wymaga ona więcej czasu w celu uformowania grupy²⁷.

System ten został jednak uznany za nieefektywny, ponieważ stwierdzono, iż nie gwarantuje odpowiednio skutecznego poziomu dochodzenia roszczeń. W wyniku niedawnych zmian ustawodawczych w Wielkiej Brytanii obecnie możliwe są dwa rodzaje skarg zbiorowych: *opt-in* oraz *opt-out*. O nieskuteczności dotychczasowego systemu skarg *opt-in* świadczy fakt, iż od

²⁶ Opracowano na podstawie treści art. 47 A, 47 B, 47 D i 47 E w brzmieniu wprowadzonym przez The Consumer Rights Act 2015.

²⁷ Opracowano na podstawie treści art. 47 B (10) w brzmieniu wprowadzonym przez The Consumer Rights Act 2015.

wprowadzenia tego trybu dochodzenia roszczeń, wytoczona została zaledwie jedna sprawa, która w dodatku została zakończona ugodą (*The Consumers Association v. JJB Sports PLC*²⁸). W sprawie tej, dotyczącej zmywy cenowej, do pozwu przystąpiło tylko 130 poszkodowanych, co stanowiło łącznie mniej niż 0,1% wszystkich osób poszkodowanych. Sprawa zakończyła się pyrrusowym zwycięstwem powodów, którzy uzyskali wprawdzie odszkodowania (ok. 20 funtów na głowę), ale koszty postępowania znacznie przekroczyły uzyskane sumy odszkodowania. Łączna suma odszkodowań wypłacona powodom wyniosła 18,000 funtów, podczas gdy koszty postępowania wyniosły kilkaset tysięcy funtów²⁹.

CRA15 istotnie modyfikuje sekcję 47 B CA98, poprzez dodanie nowego typu dochodzenia roszczeń opartego na skardze *opt-out*. W skardze *opt-out* skarga wnoszona jest na rzecz pewnej określonej grupy jako całości. O kształcie grupy, w tym kryteriach jej określenia, decyduje sąd na początkowym etapie procesu. Oznacza to, iż wszystkie podmioty z pokrzywdzonej grupy są objęte powództwem niejako „automatycznie”, chyba że członek grupy zdecyduje, że nie chce brać udziału w postępowaniu. W przypadku skargi *opt-out* wyrok, jak również ugoda na rzecz grupy podmiotów wiążą podmioty występujące w ramach grupy, chyba że konkretny członek grupy zdecyduje się na wystąpienie z niej.

Wprowadzenie skargi *opt-out* jest niewątpliwie ważną zmianą dla mniejszych firm i osób fizycznych, które przed wprowadzeniem tej zmiany niejednokrotnie nie były w stanie pokryć opłat związanych z indywidualnym popieraniem powództwa³⁰.

Nie każdy będzie jednak mógł skorzystać ze skargi *opt-out*. Skargi te mogą zakładać wyłącznie podmioty krajowe, podmioty zagraniczne w dalszym ciągu będą musiały inicjować postępowanie skargą *opt-in*. Dodatkowo istnieją ograniczenia dotyczące podmiotów, które mogą działać jako przedstawiciele grupy. CAT będzie mógł zezwolić na pełnienie tej funkcji osobie, jeżeli jest to „sprawiedliwe i rozsądne” (*fair and just*).

3) Zwiększenie możliwości grupowego dochodzenia roszczeń bez potrzeby wytaczania powództwa (*voluntary compensation scheme*)

CRA15 wprowadziło również możliwość przyjmowania dobrowolnych procedur kompensacyjnych przed przedsiębiorców na wypadek czynów naruszających prawo konkurencji. Procedury te mają umożliwić pokrzywdzonym pozasądowe dochodzenie roszczeń na ich podstawie, mogą one stanowić istotną i realną alternatywę dla procesów sądowych. Zatwierdzone dobrowolne systemy odszkodowawcze są formą alternatywnego rozstrzygnięcia sporów.

Dobrowolne procedury kompensacyjne mogą odnosić się do decyzji podjętych przez organ antymonopolowy lub Komisję Europejską w zakresie wszelkich zakazów porozumień antykonkurencyjnych oraz nadużywania pozycji dominującej określonych w art. 101 i 102 TFUE oraz rozdziale I i II CA98³¹.

Przedsiębiorca, który został uznany za winnego popełnienia naruszenia prawa konkurencji i pragnie ustanowić dobrowolny system dochodzenia roszczeń musi złożyć wniosek do Competition Market Authority (dalej: CMA – brytyjski odpowiednik UOKiK, organ wcześniej noszący nazwę:

²⁸ Pozyskano z: <http://www.catribunal.org.uk/237-640/1078-7-9-07-The-Consumers-Association.html> (26.06.2016).

²⁹ Pozyskano z: https://www.slaughterandmay.com/media/65601/uk%20briefing_jan%202008.pdf (26.06.2016).

³⁰ Opracowano na podstawie treści art. 47 B (11) w brzmieniu wprowadzonym przez The Consumer Rights Act 2015.

³¹ Opracowano na podstawie treści art. 49 A, 49 B, 49 C i 49 E w brzmieniu wprowadzonym przez The Consumer Rights Act 2015.

Office of Fair Trading (OFT)), możliwe jest również wystąpienie z takim wnioskiem przed wydaniem decyzji stwierdzającej naruszenie (jakkolwiek CMA może przyjąć wniosek zanim przyjmie decyzję stwierdzającą naruszenie, decyzja o zatwierdzeniu programu może nastąpić wyłącznie po podjęciu decyzji stwierdzającej naruszenie). Zgłoszenie powinno zawierać następujące informacje:

- 1) kategoria osób, które będą mieć prawo do odszkodowania zgodnie z programem;
- 2) dokumentacja, że wnioskodawca jest zobowiązany do przedłożenia w celu udowodnienia, że poniósł szkodę w wyniku naruszenia;
- 3) zakres kompensacji czy kompensacja jest zmienną zależną od poziomu poniesionej szkody;
- 4) szczegóły w zakresie niezależnego procesu dochodzenia roszczeń dostępne dla osób ubiegających się o odszkodowanie w ramach programu zadośćuczynienia;
- 5) program musi działać, co najmniej przez 9 miesięcy.

CMA oceni plan w celu ustalenia czy został stworzony zgodnie z zasadami określonymi powyżej i gwarantuje skuteczne uzyskanie zadośćuczynienia. Decyzja CMA o zaakceptowaniu planu ma być publikowana na stronie internetowej. Po zatwierdzeniu program zadośćuczynienia będzie wiążący dla wnioskodawcy i gwarantuje prawo do uzyskania odszkodowania na zasadach w nim określonych osobom uprawnionym do rekompensaty.

Wbrew pozorom wprowadzenie planu dobrowolnych odszkodowań ma dużo zalet dla przedsiębiorcy, który dopuścił się naruszeń prawa konkurencji. Przyjęcie i wdrożenie procedur może mieć wpływ na obniżenie wymierzonej kary przez organ antymonopolowy w wymiarze do 20%, jak również przyspieszyć i uprościć ewentualne dochodzenie przeciwko nim roszczeń cywilno-prawnych. Przedsiębiorcy, zgadzając się na uzgodnioną i zaaprobowaną procedurę, mają zapewnione pewne ramy prawne swojej odpowiedzialności, co również z ich punktu widzenia należy uznać za pozytyw. W opinii autora, rekompensata przyznana na podstawie programu będzie z pewnością niższa niż poziom odszkodowania przyznanego przez sąd. Otrzymanie odszkodowania w ramach programu wyłącza wniesienie roszczenia o odszkodowanie na drodze sądowej w odniesieniu do tego samego naruszenia³².

Dobrowolny system dochodzenia roszczeń stwarza więc alternatywę dla małych i średnich przedsiębiorców, stwarzając możliwość otrzymania zadośćuczynienia bez potrzeby inicjowania kosztownych i długotrwałych procesów.

3. Proces implementacji dyrektywy

Obecnie w Wielkiej Brytanii trwają prace nad wdrożeniem dyrektywy, niedawno zakończyły się tam konsultacje społeczne. Przewidywana implementacja ma mieć miejsce między październikiem a grudniem tego roku. Większość wymogów dyrektywy stanowi już część systemu prawa brytyjskiego a proces implementacji będzie się ograniczał do kosmetycznych zmian. Wielka Brytania już teraz posiada dobrze rozwinięty system, np. dostępu do dowodów, w wielu przypadkach bardziej rozwinięty od standardów przyjętych w dyrektywie, szczególnie w zakresie regulacji dotyczących dostępu do informacji stanowiących tajemnice przedsiębiorstwa, czego nie można powiedzieć w tym momencie o systemie polskim (Howard, 2016).

³² Opracowano na podstawie: dokumentu „Guidance on new compensation schemes power in competition cases”. Pozyskano z: <https://www.gov.uk/government/news/guidance-on-new-compensation-schemes-power-in-competition-cases> (data dostępu: 25.06.2016).

Legislator brytyjski zazwyczaj przyjmuje wprost rozwiązania dyrektyw unijnych, tym razem będzie podobnie (choć z jednym wyjątkiem – opisanym w pkt 1, poniżej)³³.

Implementacja ograniczy się do nieznacznych zmian w aktach prawnych regulujących prawo materialne (CA98) i procedurę (przede wszystkim The Civil Procedure Rules oraz procedurę postępowania przed CAT), poniżej prezentuję zestawienie najważniejszych założeń proponowanych zmian.

- 1) Objęcie zakresem uregulowań również naruszeń prawa krajowego bez czynnika wpływu na handel pomiędzy państwami członkowskimi.

Proste przyjęcie rozwiązań dyrektywy prowadziłyby do powstania systemu dualistycznego, który znacznie komplikowałoby dochodzenie roszczeń i byłby trudny do zrozumienia dla małych i średnich przedsiębiorstw, dlatego zdecydowano się na wprowadzenie systemu monistycznego: „Jakkolwiek system monistyczny wychodzi poza wymogi stawiane przez dyrektywę, przyczyni się on do zwiększenia pewności prawa dla biznesu i konsumentów”³⁴.

- 2) Zmiany w rozpoczęciu, liczeniu i zawieszeniu biegu terminu przedawnienia.

Planuje się ponowne zmiany w zakresie instytucji przedawnienia, aby dostosować przepisy brytyjskie do rozwiązań dyrektywy. Obecnie, po zmianach wprowadzonych CRA15, termin przedawnienia wynosi 6 lat od popełnienia czynu sprzecznego z prawem konkurencji.

Przewidywana zmiana polega na zmianie rozpoczęcia biegu tego terminu, który ma się zaczynać od zakończenia naruszenia oraz momentu, w którym poszkodowany dowiedział się lub mógł dowiedzieć o naruszeniu. Dodatkowo przewiduje się implementację w zakresie zawieszenia biegu terminów przedawnienia, na wzór uregulowań dyrektywy.

W obu powyżej przedstawionych kwestiach przewiduje się proste przyjęcie rozwiązań dyrektywy.

- 3) Ustawowe uregulowanie większości instytucji prawnych z dyrektywy.

Do tej pory większość z poniższych zasad wynikała z orzecznictwa i praktyki sądowej. Aby jednak w pełni osiągnąć cele stawiane przez dyrektywę, brytyjski ustawodawca postanowił pewne kwestie wyraźnie uregulować ustawowo w szczególności: ujawnianie dowodów z *leniency*; tzw. *passing on defence*; odpowiedzialność solidarną naruszcycieli oraz wprowadzenie rozwiązań dotyczących małych i średnich przedsiębiorców i wnioskodawców programu *leniency*.

- 4) Brak zrównania wagi decyzji organów antymonopolowych z innych państw członkowskich UE z decyzją krajowego organu antymonopolowego w zakresie wiążącego charakteru decyzji.

VII. Postulaty *de lege lata* odnośnie do założeń do projektu polskiej ustawy wdrażającej dyrektywę 2014/104/UE

Założenia do projektu ustawy przewidują proste przyjęcie większości uregulowań prawnych dyrektywy. Warto jednak, przy okazji implementacji dyrektywy, wprowadzić pewne dalej idące rozwiązania prawne. Autor zdaje sobie sprawę, że wprowadzenie dalej idących usprawnień na wzór wzorca brytyjskiego byłoby jak najbardziej pożądane, niemniej jednak proponowane postulaty

³³ Opracowano na podstawie dokumentu: Damages Directive Consultation. Pozyskano z: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/495757/BIS-16-6-consultation-implementing-the-EU-directive-on-damages-for-breaches-of-competition-law.pdf (22.06.2016).

³⁴ Ibidem, pkt 7.7.

mają na celu ulepszenie przyjętych rozwiązań, a nie zmianę całego systemu prawnego. W tym zakresie autor chciałby wskazać na dwa postulaty, które mogłyby i powinny zostać wzięte pod uwagę przy pracy nad ustawą.

Doświadczenie hiszpańskie pokazuje, że przy okazji implementacji dyrektywy można by przynajmniej rozważyć kwestię związania sądów cywilnych decyzjami stwierdzającymi stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Brak jest uzasadnienia aksjologicznego dlaczego naruszenia art. 6 i 9 uokik miałyby korzystać z rozwiązań dyrektywy, a naruszenia z art. 24 uokik już nie. Mogłoby to pozytywnie wpłynąć na uproszczenie postępowań cywilno-prawnych prowadzonych na podstawie przepisów uznk. W związku z powyższym, można by wysnuć postulat *de lege lata*, aby ostateczna decyzja Prezesa UOKiK stwierdzająca praktykę przedsiębiorcy za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów była traktowana jako wiążąca dla sądu cywilnego w zakresie kwalifikacji zachowania przedsiębiorcy w rozumieniu uznk³⁵.

W ocenie autora należałoby, wprowadzić zmiany proceduralne, które przyspieszyłyby zbiorowe dochodzenie roszczeń oraz położenie większego nacisku na możliwość ugodowego zakończenia sporu.

Za jak najbardziej godne rozważenia należy uznać również zwiększenie możliwości grupowego dochodzenia roszczeń bez potrzeby wytaczania powództwa poprzez wprowadzenie dobrowolnych procedur, w zakresie procedur odszkodowawczych, na wzór regulacji brytyjskich. Mogłoby to zwiększyć liczbę podmiotów, które dochodziłyby swoich roszczeń, a które boją się długotrwałego i kosztownego procesu sądowego.

Bibliografia

- Howard, A. (2015). Disclosure of Infringement Decisions in Competition Damages Proceedings: How the UK Courts are Leading the Way Ahead of the Damages Directive. *Journal of European Competition Law & Practice*, 6(4), 256–259.
- Miąsik, D. (2015). *Interakcje między publicznoprawnym a prywatnoprawnym zwalczaniem nieuczciwej konkurencji na przykładzie zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów*. Referat wygłoszony na I. Polskim Kongresie Prawa Konkurencji: Warszawa. Pozyskano z: http://www.1pkpk.wz.uw.edu.pl/working_papers/D_Miasik_Interakcje.pdf (5.07.2016).
- Niedużak, M. i Szwał, M. (2016). Raport: Pozwy grupowe – doświadczenia po czterech latach. Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka.
- Piszcz, A. (2015). Dyrektywa odszkodowawcza 2014/104/UE – przegląd niektórych rozwiązań. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 4(4), 75–89.
- Rodger, B. (2008). Private enforcement of competition law, the hidden story: competition litigation settlements in the United Kingdom, 2000–2005. *European Competition Law Review*, 29(2), 96–116.
- Štanko, A. (2009). Cross-Border „Torpedo” Litigation. *Common Law Review*. Pozyskano z: <http://www.commonlawreview.cz/cross-border-qtorpedoq-litigation> (20.06.2016).

³⁵ „W sprawach o czyny nieuczciwej konkurencji ostateczna decyzja Prezesa Urzędu uznająca zachowanie przedsiębiorcy za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów powinna być traktowana jako wiążąca dla sądu cywilnego w zakresie kwalifikacji zachowania przedsiębiorcy jako bezprawnego w rozumieniu art. 3 ust. 1 uznk bądź jako nazwanego czynu nieuczciwej konkurencji. Kwalifikacja ta nie przesądza przesłanki naruszenia interesów przedsiębiorcy występującego z roszczeniami z art. 18 uznk ani zasadności poszczególnych żądań” (Miąsik, 2015, s. 11).