

Jagna Mucha*

Nowy model ochrony zbiorowych interesów konsumentów w UE i możliwości jego wdrożenia do prawa polskiego

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Tworzenie modelu ochrony zbiorowych interesów konsumentów w UE
- III. Mechanizmy procesowe przewidziane w dyrektywie 2009/22/WE
- IV. Model ochrony zbiorowych interesów konsumentów w Polsce
- V. Projekt dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich
- VI. Implementacja dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich do prawa polskiego
 1. Wszczywanie postępowania na wniosek
 2. Procedura *one-stop-shop* oraz możliwe warianty implementacyjne
 - 2.1. Model sądowy
 - 2.2. Modele równoległe – administracyjny i sądowy
 - 2.3. Model administracyjny
 3. Skutki ostatecznych decyzji – prejudykat
- VII. Podsumowanie

Streszczenie

W projekcie dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich Komisja Europejska zaproponowała rozszerzenie istniejącego modelu ochrony zbiorowych interesów konsumentów o możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Obecny model, oparty na przepisach dyrektywy 2009/22/WE, nie przewiduje możliwości uzyskiwania odszkodowania, umożliwiając jedynie wytaczanie powództw o zaprzestanie szkodliwych praktyk przez wskazane przez państwa członkowskie upoważnione podmioty. Powyższe rozwiązanie zostało implementowane przez ustawodawcę polskiego w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, w której przewidziano odrębne postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, prowadzone z urzędu przed Prezesem Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Proponowane rozszerzenie istniejącego modelu ochrony interesów zbiorowych o mechanizmy zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych będzie oznaczać konieczność przemodelowania rozwiązań istniejących obecnie w polskim systemie prawnym. W niniejszym artykule podjęto próbę wskazania potencjalnych wariantów implementacyjnych oraz trudności, jakie będzie miał polski ustawodawca z wdrożeniem dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich w obecnie zaproponowanym kształcie.

* Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; e-mail: jagna.mucha@uw.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0003-4883-1252>.

Słowa kluczowe: ochrona konsumentów; zbiorowe interesy konsumentów; zbiorowe dochodzenie roszczeń konsumenckich; powództwa przedstawicielskie; dyrektywa 2009/22/WE; ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów.

JEL: K23, K33, K41

I. Wprowadzenie

Globalizacja rynków konsumenckich oraz cyfryzacja doprowadziły do sytuacji, w której tysiące konsumentów z różnych państw członkowskich mogą być poszkodowani wskutek praktyk jednego przedsiębiorcy. Przedsiębiorcy naruszają zbiorowe interesy konsumentów w Unii Europejskiej przede wszystkim poprzez kierowanie do nich wprowadzającej w błąd reklamy oraz stosowanie nieuczciwych standardowych postanowień umownych¹. Choć w sprawach zbiorowych szkoda poniesiona przez indywidualnego konsumenta bywa niewielka, to jednak wobec efektu skali okazuje się znacząca. Dlatego też przypadki naruszenia przepisów prawa ochrony konsumentów dotyczące dużej liczby osób mogą powodować zakłócenia w funkcjonowaniu rynków, utrudniając tym samym tworzenie innowacyjnej i konkurencyjnej gospodarki².

Z uwagi na powyższe problemy, na poziomie UE pojawiła się konieczność stworzenia mechanizmu procesowego, umożliwiającego egzekwowanie praw konsumentów jako zbiorowości. Komisja Europejska już w latach 90. ubiegłego wieku podjęła prace nad stworzeniem modelu zbiorowego dochodzenia roszczeń konsumentów. Choć od momentu jego wdrożenia minęło już ponad dwie dekady, dotychczas nie doszło do wprowadzenia istotnych zmian ram prawnych, które pozwoliłyby na dostosowanie modelu do aktualnych potrzeb konsumentów. Najnowsze badania zlecone przez Komisję pokazały jednoznacznie, że istniejący mechanizm zbiorowego dochodzenia roszczeń ma sporo niedociągnięć, które utrudniają jego skuteczność oraz uniemożliwiają optymalne wykorzystanie istniejących narzędzi³. Z tego względu w kwietniu 2018 roku Komisja wydała pakiet *Nowy Ład dla Konsumentów (A New Deal for Consumers)*, w którym zaproponowała zmiany prawa konsumenckiego obejmujące projekt dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich⁴. Przedmiotowy projekt zakłada rozszerzenie istniejącego modelu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, opartego na powództwie w sprawie nakazu zaprzestania bezprawnych praktyk, na możliwości zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Powyższe ma na celu przede wszystkim zwiększenie skuteczności istniejącego postępowania. Przyjęcie projektu dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich pociągnie za sobą konieczność wdrożenia tychże rozwiązań do prawa polskiego.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie potencjalnych trudności, jakie pociągnie za sobą konieczność implementacji dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich do prawa

¹ Por. kontekst wniosku Komisji Europejskiej – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie powództw przedstawicielskich w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i uchylająca dyrektywę 2009/22/WE, COM(2018) 184 final; dalej: Kontekst wniosku w sprawie dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich.

² Por. Zielona Księga Komisji Europejskiej z dnia 27.11.2008 r. w sprawie dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów, KOM(2008) 794 wersja ostateczna.

³ Kontekst wniosku w sprawie dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich, op. cit.; Na temat wad istniejącego systemu por. także: Mucha, 2019.

⁴ Wniosek – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie powództw przedstawicielskich w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i uchylająca dyrektywę 2009/22/WE, COM(2018) 184 final; dalej: projekt dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich.

polskiego. Artykuł rozpoczyna zwięzłe przedstawienie poszczególnych etapów tworzenia unijnego modelu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, które miało miejsce na przestrzeni ostatnich lat. Jako że podstawę istniejącego modelu stanowią rozwiązania przyjęte w dyrektywie 2009/22/WE, przedmiotem kolejnego etapu analizy są mechanizmy prawne przewidziane w tym akcie oraz ich implementacja w prawie polskim. Na tle aktualnego stanu prawnego dokonano weryfikacji nowych rozwiązań zaproponowanych przez Komisję Europejską w projekcie dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich. Kluczową część publikacji stanowią rozważania na temat możliwych wariantów implementacyjnych oraz potencjalnych trudności związanych z koniecznością wdrożenia tych rozwiązań do prawa polskiego.

II. Tworzenie modelu ochrony zbiorowych interesów konsumentów w UE

Droga do stworzenia unijnych ram prawnych dla zbiorowego dochodzenia roszczeń konsumenckich była długa i wyboista. Choć potrzeba zagwarantowania ochrony zbiorowych interesów konsumentów w Unii Europejskiej została dostrzeżona przez ustawodawcę unijnego jeszcze w latach 90. ubiegłego wieku,⁵ koncepcja stworzenia instrumentu prawnego umożliwiającego konsumentom zbiorowe dochodzenie roszczeń spotkała się z krytyką środowiska biznesu, wspartego przez rządy niektórych państw członkowskich. Stąd też stworzenie kompleksowego systemu, w którym konsumenci mogą zbiorowo dochodzić roszczeń odszkodowawczych, było ze względów politycznych pomysłem nierealnym do realizacji.

Z uwagi na powyższe ograniczenia, pierwszy unijny akt prawny ustanawiający procedurę egzekwowania zbiorowych praw konsumenckich, tj. dyrektywa 98/27/WE w sprawie nakazów wydawanych w celu ochrony interesów konsumentów⁶, przewidywał jedynie możliwość składania powództwa o powstrzymanie naruszeń prawa konsumenckiego. Dyrektywa stanowiła instrument o charakterze procesowym, wykorzystywanym w przypadku naruszenia praw materialnych przyznanych konsumentom w dyrektywach konsumenckich, enumeratywnie wymienionych w załączniku do tego aktu. Przewidziano w niej procedurę umożliwiającą upoważnianym podmiotom, tj. stowarzyszeniom konsumentów oraz organom publicznym, składanie powództw o wydanie nakazu powstrzymania szkodliwych praktyk. Nie dawała ona jednak podstaw do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Ze względu na wprowadzane do niej zmiany, dyrektywa 98/27/WE została ujednoczona obowiązującą obecnie dyrektywą 2009/22/WE w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów⁷.

Wąski zakres środków prawnych przewidzianych w dyrektywie 98/27/WE stanowił znaczące ograniczenie możliwości egzekwowania praw konsumentów. Komisja Europejska niejednokrotnie postulowała, iż należy stworzyć konsumentom możliwość dochodzenia zbiorowych roszczeń odszkodowawczych, przedstawiając różne warianty działania w tym zakresie⁸. W Białej Księdze

⁵ Problematyka ta pojawiła się po raz pierwszy w programie Komisji Europejskiej Action Plan z 1996 roku, dotyczącym dostępu do wymiaru sprawiedliwości i efektywnego rozstrzygnięcia sporów konsumenckich.

⁶ Dyrektywa 98/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów (Dz. Urz. L 166 z 11.6.1998, s. 51).

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/22/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów (Dz. Urz. L 110 z 1.5.2009, s. 30).

⁸ Zielona Księga Komisji Europejskiej z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów, KOM(2008) 794 wersja ostateczna.

z 2008 roku⁹ Komisja zaproponowała – dwa mechanizmy mające zapewnić zarówno konsumentom, jak i MŚP możliwość uzyskania zadośćuczynienia za szkody poniesione w wyniku naruszenia przepisów unijnego prawa ochrony konkurencji – powództwo zbiorowe z możliwością przystąpienia (model *opt-in*) oraz powództwo przedstawicielskie wytaczane przez uprawnione podmioty, takie jak organizacje konsumentów lub organy państwowe, na rzecz grupy poszkodowanych.

Mimo nadarzającej się ku temu okazji, propozycje Komisji Europejskiej w powyższym kształcie nie zostały jednak zrealizowane. W 2013 r. wydano pakiet dokumentów dotyczących powództw o odszkodowanie z tytułu naruszenia unijnych reguł konkurencji oraz zbiorowego dochodzenia roszczeń, na który składały się: i) projekt dyrektywy odszkodowawczej¹⁰; ii) Komunikat Komisji „W kierunku europejskich horyzontalnych ram w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń”¹¹, oraz iii) Zalecenie Komisji Europejskiej z 2013 r. w sprawie wspólnych zasad dotyczących mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń¹² (Piszcz, 2013). Ze względu na kontrowersje, które wśród rządów wielu państw członkowskich rodziło uwzględnienie możliwości zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w unijnym akcie prawnym, kwestia ta została wyłączona z zakresu dyrektywy odszkodowawczej oraz uwzględniona w Zaleceniu Komisji. W doktrynie wielu upatrywało w tym utraconej szansy na stworzenie kompleksowego mechanizmu dochodzenia roszczeń. (Stadler 2013; Sorabij 2014; Nagy 2015).

Zakres rekomendacji zawartych w Zaleceniu Komisji Europejskiej oraz problematyka związana z ich implementacją w państwach członkowskich była już szeroko dyskutowana w piśmiennictwie (Money-Kyrle, 2015, s. 223–253; Nagy, 2015, s. 530–552; Piszcz, 2014, s. 52–67; Sorabij, 2014, s. 62–76; Stadler, 2013, s. 483–488.) Nie powtarzając wywodów tam zawartych, należy przywołać, iż w Zaleceniu Komisja wskazuje na potrzebę posiadania przez państwa członkowskie instrumentów prawnych umożliwiających dochodzenia zarówno roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk, jak i roszczeń odszkodowawczych¹³. Celem, jaki powołuje Komisja, nie jest jednak harmonizacja krajowych systemów dochodzenia roszczeń zbiorowych, lecz wprowadzenie niewiążących, podstawowych zasad odnoszących się zarówno do dochodzenia roszczeń w postępowaniach sądowych jak i pozasądowych.

Zgodnie z treścią Zalecenia, Komisja Europejska była zobowiązana do oceny jego realizacji na podstawie praktycznych doświadczeń najpóźniej do lipca 2017 roku¹⁴. Z treści wydanego na tej podstawie raportu Komisji wynika jednoznacznie, iż większość państw członkowskich nie zastosowało się do Zalecenia Komisji i mimo istniejących wytycznych, mechanizmy zbiorowego dochodzenia roszczeń są w dalszym ciągu mocno zróżnicowane. Powyższe potwierdzają także wyniki przeprowadzanych badań prawnoporównawczych (Hodges i Voet, 2018, s. 43).

⁹ Biała Księga Komisji Europejskiej z dnia 2 kwietnia 2008 r. w sprawie roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji, KOM(2008)165 wersja ostateczna.

¹⁰ Wniosek - dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, KOM (2013) 404 final.

¹¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, W kierunku europejskich horyzontalnych ram w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń, COM(2013)0401 final.

¹² KE, Zalecenie z dnia 11 czerwca 2013 r. 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 Unii, (2013/396/EU, Dz. Urz. UE, Nr 201, s. 60.)

¹³ Art. 2 Zalecenia, ibidem.

¹⁴ Art. 40 Zalecenia, ibidem.

W konsekwencji Zalecenie nie przyczyniło się do wypracowania wspólnego, ogólnoeuropejskiego modelu dochodzenia roszczeń zbiorowych.

Próbie stworzenia unijnego mechanizmu ochrony zbiorowych interesów konsumentów podjęto w kwietniu 2018 roku. Komisja Europejska wydała komunikat „Nowy Ład dla Konsumentów”¹⁵, w którym przedstawiono pakiet środków stanowiących odpowiedź na nowe wyzwania polityki konsumenckiej (Jabłonowska i Namysłowska, 2018, s. 11; Kowalczyk-Zagaj, 2018, s. 119). Celem „Nowego Ładu dla Konsumentów” jest m.in. unowocześnienie dorobku prawnego w dziedzinie ochrony konsumentów oraz zapewnienie konsumentom lepszych możliwości dochodzenia roszczeń, wsparcie skutecznego egzekwowania prawa i lepszej współpracy organów publicznych na uczciwym i bezpiecznym jednolitym rynku¹⁶. Dla osiągnięcia powyższych celów Komisja Europejska zaproponowała zmianę ram legislacyjnych, w tym m.in. w obszarze zbiorowego dochodzenia roszczeń konsumenckich. Owocem prac Komisji w tym obszarze stał się projekt dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich¹⁷. Propozycja Komisji obejmuje rozbudowę istniejącego modelu ochrony zbiorowych interesów konsumentów w Unii Europejskiej, co zgodnie z założeniami projektodawcy znacząco wpłynie na zwiększenie efektywności dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów. Głównym *novum* jest połączenie procedury dotyczącej zakazów zaprzestania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów z mechanizmami zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych o charakterze cywilnoprawnym.

III. Mechanizmy procesowe przewidziane w dyrektywie 2009/22/WE

Dyrektywa 2009/22/WE, podobnie jak poprzedzająca ją dyrektywa 98/27/WE, stanowi instrument o charakterze procesowym, który pozwala na egzekwowanie praw konsumentów przyznanych w prawie materialnym, czyli dyrektywach konsumenckich oraz rozporządzeniach uwzględnionych w załączniku do dyrektywy 2009/22/WE. Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, że udostępnione obecnie środki proceduralne służą przede wszystkim doprowadzeniu do zaprzestania szkodliwych praktyk, nie umożliwiają konsumentom dochodzenia roszczeń odszkodowawczych.

Podstawowym środkiem realizacji ochrony praw konsumentów, istniejącym w obecnie obowiązującym modelu, jest powództwo o zaprzestanie szkodliwych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów¹⁸. Dyrektywa 2009/22/WE nie precyzuje przy tym trybu, w jakim prowadzone mają być postępowania z powyższego powództwa. Na etapie implementacji dyrektywy, państwa członkowskie mogły zdecydować czy wystąpienie z powództwem o wydanie nakazu będzie odbywać się w ramach procedury sądowej (postępowania cywilne lub gospodarcze) czy administracyjnej¹⁹. W literaturze istnieje także pogląd, że wykładnia przepisów dyrektywy 2009/22/WE pozwala na połączenie obu procedur w ramach mieszanego, administracyjno-sądowego modelu

¹⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 11.4.2018 r., COM(2018)183 final.

¹⁶ Komunikat, op. cit., s. 4

¹⁷ Wniosek - dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie powództw przedstawicielskich w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i uchylająca dyrektywę 2009/22/WE, COM(2018) 184 final.

¹⁸ Art. 1 dyrektywy 2009/22/WE.

¹⁹ Jak podaje KE „(...) dwie trzecie państw członkowskich wybrały cywilne lub gospodarcze postępowanie sądowe, natomiast tylko kilka krajów (np. Malta, Polska, Rumunia i Węgry) zdecydowała się na podejście głównie administracyjne. Niektóre państwa członkowskie, chociaż wybrały postępowanie sądowe, wyznaczyły władze administracyjne orzekające w przypadku określonych naruszeń (np. Austria w sprawie telewizyjnej działalności transmisyjnej oraz Finlandia w sprawie reklamowania leków stosowanych u ludzi oraz w sprawie imprez turystycznych)”. Sprawozdanie Komisji Europejskiej z dnia 18 listopada 2008 r., KOM (2008) 756 wersja ostateczna, s. 4.

(Sieradzka, 2008; Oleksiewicz, 2012)²⁰. W zależności od przyjętego trybu, powództwa o zaprzestanie szkodliwych praktyk kierowane są do sądów bądź organów administracji właściwych do prowadzenia takich postępowań w państwach członkowskich. Celem powództwa jest likwidacja i potwierdzenie istnienia naruszeń godzących w interesy nieograniczonej liczby konsumentów (zbiorowości). Z tego względu w piśmiennictwie przyznaje się, że jest to środek leżący na pograniczu prawa prywatnego oraz publicznego²¹.

W obecnym stanie prawnym, legitymacja do wniesienia powództwa nie przysługuje indywidualnym konsumentom, lecz niezależnym instytucjom publicznym bądź organizacjom, których celem jest ochrona zbiorowych interesów konsumentów (tzw. upoważnione podmioty wyznaczone przez państwa członkowskie)²². Podmioty te mogą wnosić o: i) nakaz zaprzestania bądź zakaz szkodliwej praktyki; ii) opublikowanie decyzji oraz iii) „tak dalece, jak pozwala na to system prawny danego państwa członkowskiego”, nakazanie przegrywającemu sprawę pozwanemu, w przypadku niezastosowania się do decyzji w terminie, uiszczenia na rzecz Skarbu Państwa bądź wyznaczonego ustawowo beneficjenta określonej kwoty²³. Celem powództwa jest więc przede wszystkim eliminacja naruszenia oraz potwierdzenie, że do takiego naruszenia doszło. Środkami, które mają usprawnić wykonanie nakazu jest upublicznienie decyzji (środek o charakterze prewencyjnym) oraz możliwość nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej (środek o charakterze represyjnym).

IV. Model ochrony zbiorowych interesów konsumentów w Polsce

Ustawodawca krajowy dokonał implementacji przepisów dyrektywy 98/27/WE, a następnie dyrektywy 2009/22/WE w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej: uokik lub Ustawa)²⁴. Przepisy dotyczące zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zawarte są obecnie w art. 24–28 uokik, a przebieg postępowania określony jest przede wszystkim w art. 100–105 uokik.

Definiując praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, krajowy prawodawca zdecydował się na przyjęcie szerokiego podejścia, zgodnie z którym za praktykę taką uważane jest każde działanie przedsiębiorcy sprzeczne z prawem bądź dobrymi obyczajami, które godzi w zbiorowe interesy konsumentów (art. 24 uokik). Przykładami takich praktyk są naruszenie obowiązku udzielenia konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji, czy proponowanie usług finansowych, które nie odpowiadają ich potrzebom (Wesołowska, 2014).

Korzystając ze swobody wyboru rodzaju postępowania, którego tryb nie został narzucony w dyrektywie 2009/22/WE, w prawie polskim przyjęto, iż postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów prowadzone będzie w ramach tzw. modelu hybrydowego, w ramach procedury administracyjno-sądowej (Sieradzka, 2016, s. 5). Postępowanie wszczynane jest z urzędu przez organ administracji publicznej – Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK) – który obecnie ma ku temu wyłączną kompetencję.

²⁰ Model taki istnieje m.in. w Austrii, Finlandii oraz w Polsce.

²¹ W obszarze roszczeń konsumenckich z tytułu naruszenia praw konkurencji: Sieradzka, 2012.

²² Art. 3 dyrektywy 2009/22/WE.

²³ Art. 2 dyrektywy 2009/22/WE,

²⁴ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (DzU. 2007 Nr 50, poz. 331 ze zm.).

Rodzi to pytanie, czy powinien być on traktowany jako podmiot upoważniony w rozumieniu przepisów dyrektywy 2009/22/WE? Wydaje się, że nie, gdyż jest zarazem podmiotem rozstrzygającym w sprawie. Z tego też względu wydaje się również, iż w obecnym stanie prawnym nie można mówić o prawidłowej implementacji dyrektywy 2009/22/WE do prawa polskiego. Rozstrzygnięcie wydawane przez organ ma formę decyzji administracyjnej i jest poddawane kontroli sądów powszechnych – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKiK), a w kolejnej instancji sądu apelacyjnego (art. 81 uokik). Hybrydowość postępowania przejawia się także w tym, iż jest ono zbudowane z elementów unormowanych różnymi ustawami – oprócz wspomnianych przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zastosowanie znajdują także przepisy kodeksu postępowania administracyjnego²⁵, kodeksy postępowania cywilnego²⁶, a nawet kodeksu postępowania karnego²⁷ (Sieradzka, 2016, s. 8).

Interesujące, że nieobowiązująca już ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z 2000 roku (dalej: uokik z 2000 r.)²⁸ przewidywała, iż postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wszczynane było zarówno z urzędu, jak i na wniosek. Z wnioskiem o wszczęcie postępowania mogły wystąpić upoważnione podmioty: i) Rzecznik Praw Obywatelskich; ii) Rzecznik Ubezpieczonych; iii) rzecznik konsumentów; iv) organizacja konsumencka; v) Komisja Nadzoru Finansowego oraz vi) „zagraniczna organizacja wpisana na listę organizacji uprawnionych w państwach Unii Europejskiej do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania, opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich, jeżeli cel jej działania uzasadnia wystąpienie przez nią z wnioskiem o wszczęcie postępowania dotyczącego naruszenia wynikającego z niezgodnych z prawem zaniechań lub działań podjętych w Polsce, zagrażających zbiorowym interesom konsumentów w państwie członkowskim, w którym organizacja ta ma swoją siedzibę”. (art. 100a uokik z 2000 r.). Podmioty te były zarazem stronami toczącego się postępowania (art. 100c uokik z 2000 r.). W obecnym stanie prawnym żaden z powyższych podmiotów nie ma kompetencji do wystąpienia z wnioskiem o zainicjowanie postępowania, które wszczynane jest wyłącznie z urzędu przez prezesa UOKiK.

Uprawnienie wszczynania postępowania na wniosek zostało zastąpione przez możliwość składania zawiadomień dotyczących podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Zawiadomienie takie może złożyć do Prezesa UOKiK na piśmie każdy zainteresowany, w tym także wymieniona wcześniej zagraniczna organizacja, uprawniona do wszczęcia postępowania pod rządami nieobowiązującej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Podmiot składający zawiadomienie nie jest jednak uznawany za stronę postępowania, a Prezes UOKiK nie ma prawnego obowiązku do wszczęcia postępowania wskutek zawiadomienia, lecz jedynie przekazanie na piśmie informacji o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia z uzasadnieniem. (art. 86 ust. 4 uokik).

Celem postępowania przed organem administracyjnym jest wydanie rozstrzygnięcia, określonego w art. 26–28 uokik. Zgodnie z tymi przepisami, Prezes UOKiK może wydać: i) decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazania jej zaniechania

²⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (DzU. 1960 Nr 30, poz. 168 ze zm.).

²⁶ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (DzU 1964 Nr 43, poz. 296 ze zm.).

²⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (DzU 1997 Nr 89, poz. 555 ze zm.).

²⁸ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (DzU 2000 Nr 122, poz. 1319 ze zm.) (akt uchylony).

(art. 26 uokik); ii) decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów oraz stwierdzającej zaniechanie jej stosowania (art. 27 uokik); iii) decyzję zobowiązującą przedsiębiorcę do podjęcia bądź zaniechania określonych działań zmierzających do zapobieżenia naruszeniom zbiorowych interesów konsumentów (art. 28 uokik). Każda z wydanych decyzji może zawierać elementy dodatkowe, które służą zapewnieniu ich skuteczności (Sieradzka, 2018, s. 80). Jako przykłady takich elementów ustawodawca wskazuje na nakaz publikacji na koszt przedsiębiorcy oraz nakaz usunięcia trwających skutków naruszenia w postaci złożenia oświadczenia o treści i formie określonej w decyzji. Wydanie decyzji administracyjnej kończy postępowanie przed organem.

Podstawowym środkiem mającym na celu trwale eliminowanie zjawisk antykonsumenckich jest możliwość nałożenia na przedsiębiorcę kary finansowej. W obowiązującym stanie prawnym, jeżeli Prezes UOKiK stwierdzi, że przedsiębiorca nawet nieумыślnie dopuścił się praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, może w drodze decyzji nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary (art. 106 ust. 1 pkt 4 uokik). Prezes UOKiK może ponadto nałożyć również karę pieniężną w wysokości do 2 000 000 zł na osobę zarządzającą przedsiębiorstwem, jeżeli osoba ta w ramach sprawowania swojej funkcji w czasie stwierdzonego naruszenia umyślnie dopuściła przez swoje działanie bądź zaniechanie do naruszenia zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (Art. 106 b. ust.1 uokik).

Interesujące jest, że w latach 2015–2017 znacząco zmniejszyła się liczba postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, na co wpływ miała postawa przedsiębiorców²⁹. Ze sprawozdania z działalności UOKiK za rok 2017 wynika, że „(...) po podjęciu przez Prezesa UOKiK interwencji w formie wystąpienia miękkiego lub przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, przedsiębiorcy często dostosowują swoje praktyki do wymogów wynikających z przepisów prawa lub dobrych obyczajów. W związku z tym nie ma potrzeby wszczynania postępowania właściwego”³⁰. Mimo powyższej tendencji, przedsiębiorcy w dalszym ciągu naruszają zbiorowe interesy konsumentów, czego dowodem są rozstrzygnięcia wydawane przez Prezesa UOKiK. W 2017 roku bowiem zostało wydanych 66 decyzji w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, nałożono łącznie 78,8 mln zł kar oraz przyjęto 26 zobowiązań. Najwyższe kary, wg decyzji wydanych w 2017 roku zostały nałożone na przedsiębiorców stosujących wprowadzające w błąd reklamy suplementów diety (25,8 mln zł), usług telekomunikacyjnych (16,3 mln zł) oraz za wprowadzające w błąd informacje w odpowiedziach na reklamacje konsumentów (20,7 mln zł).

Oprócz nakładania na przedsiębiorców kar finansowych, Prezes UOKiK ma także kompetencję do orzekania tzw. rekompensaty publicznej³¹. Zgodnie z definicją przyjętą w doktrynie, środek ten ma charakter zobowiązania przedsiębiorcy do zapłaty określonej sumy na rzecz konsumentów czy też zapewnienia konsumentom na koszt przedsiębiorcy innych świadczeń, mających dla nich

²⁹ Sprawozdanie z działalności UOKiK za rok 2017, dostępne online na www.uokik.gov.pl/download. Ze sprawozdania wynika, że w 2015 r. zostało wszczętych 106 spraw, w 2016 roku 98, a w 2017 roku 62 sprawy.

³⁰ Ibidem, s. 37.

³¹ W literaturze przedmiotu trwają kontrowersje dotyczące podstawy prawnej do stosowania tego środka. M. Sieradzka przyjmuje, iż podstawę do orzekania o rekompensacie publicznej stanowi art. 26 ust. 2 uokik, który upoważnia Prezesa UOKiK do określenia środków usunięcia trwałych skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów oraz art. 28 uokik, dający podstawę do wydania decyzji zobowiązującej, podczas gdy Kohutek poddaje pod wątpliwość stosowanie pierwszego z tych przepisów, gdyż art. 26 ust. 2 uokik nie wspomina wprost o takim uprawnieniu Prezesa UOKiK. <http://kohutek.pl/rekompensata-publiczna-kontrowersyjny-srodek-stosowany-prezesa-uokik/> (18.09.2019).

wartość finansową (Tomiczak i Kozaczek, 2017). Sankcja ta stosowana jest w praktyce Prezesa UOKiK przede wszystkim z uwagi na to, iż kary finansowe nakładane na przedsiębiorców nie niwelują strat poniesionych przez konsumentów w wyniku nieuczciwej praktyki. Co więcej, w toku procedury odwoławczej od decyzji Prezesa UOKiK wysokość kar coraz częściej jest obniżana przez sądy powszechne. Powyższa tendencja osłabia znacząco funkcję represyjną kar i jednocześnie składania Prezesa UOKiK do wykorzystania innych przysługujących mu środków prawnych, w tym w szczególności rekompensaty publicznej³². Przykładem takich środków, wykorzystywanych w ostatnich latach w celu usunięcia skutków kwestionowanych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów były m.in. nakaz rekompensaty finansowej nałożony na T-Mobile wobec konsumentów, którzy dostali informację o jednostronnej zmianie abonamentu³³, darmowe usługi dla klientów bądź zwrot określonej kwoty pieniężnej dla byłych abonentów operatora Canal+, w związku z podwyżką abonamentu za dostęp do kanałów telewizji satelitarnej³⁴ czy obniżeniu oprocentowania lub zwrotu kwoty pobranych odsetek wobec klientów Getin Noble Banku, który nie zastosował się do przepisów dotyczących reklamy kredytu konsumenckiego³⁵.

Powyższe przykłady obrazują, iż rekompensata publiczna nakładana przez Prezesa UOKiK na przedsiębiorców coraz częściej ma charakter pieniężny, a co za tym idzie zbliża ten środek do odszkodowania. Z uwagi na to, iż postępowanie przed Prezesem UOKiK jest postępowaniem o charakterze administracyjnym, rodzi się pytanie, czy Prezes UOKiK ma kompetencję do orzekania o środkach o charakterze odszkodowawczym. Powyższa kwestia nie została jak dotąd jednoznacznie rozstrzygnięta w piśmiennictwie. Kohutek stwierdza, że zastosowanie rekompensaty publicznej w wymiarze cywilnoprawnym jest dyskusyjne (Kohutek, 2018). Powyższy problem zdaje się także zauważać Sieradzka, która jednak nie udziela odpowiedzi na powyższe pytanie, lecz zastanawia się czy stosowanie nie jest instrumentem zbyt uciążliwym dla przedsiębiorcy (Sieradzka, 2018). Ewentualna możliwość nakładania przez Prezesa UOKiK na przedsiębiorców zobowiązań o charakterze odszkodowawczym ma ogromne znaczenie w świetle projektu dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich oraz jej implementacji do prawa polskiego.

V. Projekt dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich

Projektowana dyrektywa w sprawie powództw przedstawicielskich utrzymuje konstrukcję prawną, w której to państwa członkowskie wyznaczają upoważnione podmioty do reprezentowania zbiorowego interesu konsumentów. Analogicznie do obecnie obowiązującego rozwiązania, w projektowanym akcie mogą one wytaczać powództwa przeciwko naruszeniom prawa UE, wymienionym w załączniku do projektu dyrektywy (art. 2). Utrzymuje ona także swobodę państw członkowskich co do doboru rodzaju postępowania wykorzystywanego do ochron zbiorowych interesów konsumentów (motyw 12). Środki prawne przewidziane w projekcie mogą być dochodzone zarówno w ramach postępowania sądowego, jak i administracyjnego bądź obu, w zależności od danej dziedziny prawa bądź sektora gospodarki.

³² https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12156 (18.09.2019).

³³ Dec. Prezesa UOKiK z dnia 30 grudnia 2015 r., nr DDK-28/2015, (dec. uchylona wyr. SOKiK z dnia 21.05.2018, sygn. akt XVII AmA 39/16).

³⁴ Dec. Prezesa UOKiK z dnia 27 marca 2015 r., nr DDK 2/2015, (dec. prawomocna).

³⁵ Dec. Prezesa UOKiK z dnia 30 czerwca 2017 r. nr RKR – 4/2017, decyzja uchylona w części wyrokiem SOKiK z dnia 19.02.2019 roku, sygn. akt XVII AmA 46/17, jednak zobowiązanie banku dotyczące obniżenia oprocentowania bądź zwrotu pobranych odsetek pozostało w mocy.

Podstawową różnicą w stosunku do obecnie obowiązującej regulacji jest rozszerzenie doboru środków, które mogą dochodzić upoważnione podmioty na rzecz konsumentów (Stadler, 2019, s. 22; Biard, 2019, s. 189). Środki te mogą być dochodzone w ramach zarówno jednego powództwa przedstawicielskiego, jak i odrębnych powództw. Oprócz istniejącej możliwości dochodzenia nakazu zaprzestania lub zakazania szkodliwych praktyk, jako środka ostatecznego bądź, co dodano w projektowanym akcie – także tymczasowego, unijny prawodawca przewidział możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych (art. 6). Stąd, jak się wydaje, zmiana używanej z nomenklatury – odejście od instytucji „powództw o zaprzestanie szkodliwych praktyk” na rzecz „powództw przedstawicielskich”.

Rozszerzenie zakresu stosowania powództw przedstawicielskich ma miejsce na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, projektowany mechanizm ma zostać wykorzystany wobec naruszeń prawa UE chroniącego interesy konsumentów w konkretnych obszarach, takich jak ochrona danych, usługi finansowe, podróże, turystyka, energia elektryczna, komunikacja i środowisko (motyw 6). Chodzi o to, by zakresem stosowania objąć jak najszerszy krąg konsumentów, niezależnie od tego, czy są nazywani mianem konsumentów, podróżnych, użytkowników, klientów itd. W tym celu ponownie rozszerzono wykaz przepisów prawa UE (załącznik nr I), uwzględniając w nim 59 unijnych aktów prawnych³⁶.

Po drugie, projektowany akt znacząco rozszerza zakres środków, których można dochodzić w ramach jednego lub odrębnych postępowań wszczętych wskutek powództwa przedstawicielskiego. W ślad za dyrektywą 2009/22/WE, przewiduje możliwość dochodzenia środków prawnych służących zaprzestaniu i zakazaniu bezprawnych praktyk przedsiębiorcy, tj. nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk zarówno o charakterze tymczasowym, jak i ostatecznym. Istotnym *novum* jest wprowadzenie możliwości wytaczania powództw odszkodowawczych czy wg nomenklatury przyjętej w dyrektywie – powództw przedstawicielskich o wydanie nakazu rekompensaty, których celem jest eliminacja utrzymujących się skutków naruszenia prawa. Nakaz taki zobowiązuje przedsiębiorcę do zapewnienia m.in. odszkodowania, naprawy, wymiany, obniżenia ceny, rozwiązania umowy lub zwrotu poniesionych kosztów (zbiorczo nazywane powództwami odszkodowawczymi). Upoważnione podmioty będą mieć możliwość dochodzenia zastosowania środków nakazowych i odszkodowawczych w ramach jednego postępowania (tzw. procedura *one-stop-shop*).

Projekt dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich przewiduje ponadto zasadę, zgodnie z którą postępowania wszczęte wskutek zbiorowych powództw odszkodowawczych, rozstrzygnięte na korzyść konsumentów, winne być zakończone wydaniem nakazu rekompensaty (art. 6 ust. 1). Jedynie w wyjątkowych okolicznościach sąd lub organ administracyjny może wydać decyzję deklaratoryjną w sprawie odpowiedzialności przedsiębiorcy w stosunku do konsumentów poszkodowanych w wyniku naruszenia prawa UE. Taka możliwość zarezerwowana jest dla należycie uzasadnionych przypadków, gdy określenie ilościowej indywidualnej rekompensaty przyznanej każdemu z konsumentów jest skomplikowane i dokonanie takiego określenia w ramach powództwa przedstawicielskiego byłoby nieefektywne (art. 6 ust. 2). Na decyzję deklaratoryjną konsument może się powołać bezpośrednio w kolejnych powództwach o rekompensatę (czy to indywidualnych, czy zbiorowych). Elastyczność taka jest dopuszczalna w przypadku, kiedy ilościowe

³⁶ Załącznik nr I do projektu dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich.

określenie szkody wyrządzonej konsumentom, których dotyczy powództwo przedstawicielskie jest skomplikowane ze względu na cechy charakterystyczne danej szkody.

Możliwość wydawania decyzji deklaratoryjnej została bezwzględnie wyłączona w dwóch przypadkach, które dotyczą szkody masowej (art. 6 ust 3 lit. a i b)³⁷. Pierwszy z nich dotyczy spraw, w których konsumenci ponieśli porównywalną szkodę w odniesieniu do czasu lub zakupu, jak np. w przypadku długoterminowych umów konsumenckich. Drugi dotyczy spraw o niskiej wartości, w których wielu konsumentów poniosło tak niewielką stratę, że przekazanie rekompensaty konsumentom byłoby nieproporcjonalne lub niewykonalne w praktyce. Rekompensata ma być przekazywana wtedy na cel publiczny – fundusz pomocy prawnej dla konsumentów, kampanie konsumenckie lub ruchy konsumenckie.

VI. Implementacja dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich do prawa polskiego

Implementacja rozwiązań przewidzianych w projekcie dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich wymagałaby reformy obecnego systemu ochrony konsumentów, polegającej na modyfikacji dotychczasowego postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W przypadku przyjęcia projektu dyrektywy w obecnym kształcie, najważniejsze zmiany legislacyjne będą obejmować konieczność wprowadzenia postępowania na wniosek oraz co za tym idzie, powołania odpowiednich podmiotów upoważnionych do wytaczania powództw przedstawicielskich (6.1.), wprowadzenia procedury *one-stop-shop*, obejmującej nakaz zaprzestania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz nakaz odszkodowawczy (6.2.) oraz związanie podmiotu orzekającego o roszczeniach odszkodowawczych ustaleniami zawartymi w nakazie zaprzestania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, czyli tzw. prejudykat (6.3.).

1. Wszczywanie postępowania na wniosek

Projekt dyrektywy zakłada, iż powództwa przedstawicielskie mogą być wytaczane na wniosek przez wyznaczone przez państwa członkowskie upoważnione podmioty, takie jak niezależne organizacje publiczne bądź organizacje konsumenckie (art. 5 i 6). Warto przypomnieć, iż w obecnym stanie prawnym postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wszczynane jest wyłącznie z urzędu przez Prezesa UOKiK (art. 49 uokik). A zatem implementacja dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich wymagałaby modyfikacji istniejącego mechanizmu m.in. w tym zakresie.

Możliwość wszczynania postępowania na wniosek istniała pod rządami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 2000 roku (art. 100a uokik z 2000 r.). Jedną z możliwości dostosowania prawa polskiego do wymogów stawianych przez unijnego prawodawcę mogłoby być przywrócenie uprawnień wskazanym tamże podmiotom. Ze stanowiska RP dotyczącego wniosku dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich, prezentowanego przez UOKiK, można wywnioskować jednak, że przywrócenie kompetencji tym podmiotom w zakresie inicjowania

³⁷ Projekt dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich nie definiuje pojęcia „wystąpienia szkody masowej”. W celu interpretacji tego pojęcia warto sięgnąć do Zalecenia Komisji (2013), które odnosi się do pojęcia „sytuacji wystąpienia szkody zbiorowej”. Zgodnie z przyjętą tam definicją jest to sytuacja, w której dwie lub więcej osób fizycznych lub prawnych 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 (*mass harm situation*).

postępowań jest mało prawdopodobne³⁸. W ocenie UOKiK procedura zainicjowana w tym trybie była długotrwała, nieefektywna i niejednokrotnie nieskuteczna³⁹. Jednocześnie w stanowisku RP postuluje się pozostawienie dopuszczalności wszczynania postępowań z urzędu, ponieważ „ich eliminacja doprowadziłaby do znacznego obniżenia efektywności systemu, nawet w porównaniu ze stanem prawnym funkcjonującym w Polsce w przeszłości”⁴⁰. Rozwiązanie takie nie zostało uwzględnione jednak w projekcie dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich, który narzuca model postępowania przewidujący postępowanie wyłącznie na wniosek.

Niechęć do wszczynania postępowań na wniosek podmiotu upoważnionego, widoczna w stanowisku RP, podyktowana jest koniecznością związania organu tymże wnioskiem. W ocenie UOKiK, w takim modelu istnieje bowiem obawa niewłaściwego działania podmiotu upoważnionego. Błędne określenie kwalifikacji prawnej czy zakresu naruszenia przez podmiot upoważniony może doprowadzić do stwierdzenia braku naruszenia, mimo iż rzeczywiście ono wystąpiło⁴¹. Z tego względu tak ważne jest wskazanie kompetentnych podmiotów upoważnionych, które będą spełniały wskazane w projekcie dyrektywy wymogi profesjonalizmu, bezstronności i niezależności finansowej. Jako podmioty mogące potencjalnie ubiegać się o miano podmiotów upoważnionych, funkcjonujące obecnie w polskim systemie ochrony konsumentów, wskazuje się Federację Konsumentów, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich oraz kontynuatora jej działalności Fundację Konsumentów, a także stowarzyszenia: Dla Powiatu, Aquila i Euro-Concret oraz Stowarzyszenie Rzeczników Konsumentów. Jednocześnie jednak UOKiK podkreśla, że „obecnie w Polsce żaden z wymienionych wyżej podmiotów funkcjonujących w systemie ochrony konsumentów może nie zdołać spełnić tych wymogów. Istnieje realne ryzyko, iż w proponowanym przez Komisję systemie na gruncie polskim funkcjonowałyby 1–2 podmioty”⁴². Ocena taka nie jest jednak poparta analizą działalności tych podmiotów, stąd też na podstawie samego stanowiska trudno wywieść czy obawy są rzeczywiście uzasadnione.

2. Procedura *one-stop-shop* oraz możliwe warianty implementacyjne

Celem projektu dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich jest zapewnienie efektywności proceduralnej poprzez umożliwienie konsumentom zbiorowego dochodzenia roszczeń w sprawie nakazu zaprzestania bezprawnych oraz dochodzenia roszczeń odszkodowawczych o charakterze cywilnoprawnym w ramach jednego postępowania (*one-stop-shop*). Wprowadzenie takiego mechanizmu na poziomie prawa krajowego wymagałoby połączenia istniejącego w Polsce systemu publicznoprawnej ochrony konsumentów, realizowanej przez Prezesa UOKiK, oraz systemu prywatnego egzekwowania prawa konsumenckiego, podlegającego przepisom prawa cywilnego (Jagielska, 2019, s. 39). Rozwiązanie takie budzi wątpliwości rządu RP, który w swoim stanowisku prognozuje, iż „połączenie procedury nakazowej z mechanizmami zbiorowego dochodzenia roszczeń okaże się nieskuteczne i przyniesie efekt podobny jak obowiązujące w przeszłości

³⁸ Projekt stanowiska RP z maja 2018 r. przygotowany w związku z art. 7 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (DzU Nr 213, poz. 1395) dotyczący wniosku Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie powództw przedstawicielskich w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i uchylającej dyrektywę 2009/22/WE, (uzyskany w trybie dostępu do informacji publicznej).

³⁹ Ibidem, s. 9

⁴⁰ Ibidem, s. 10.

⁴¹ Ibidem, s. 17.

⁴² Ibidem.

w Polsce przepisy, a także budzi zasadnicze wątpliwości co do adekwatności i proporcjonalności proponowanych instrumentów”⁴³.

Wdrożenie procedury *one-stop-shop* wymagałoby bowiem wprowadzenia istotnych zmian legislacyjnych w polskim porządku prawnym. Połączenie dwóch mechanizmów ochrony konsumentów, publiczno- i prywatnoprawnego, w ramach jednej procedury nie jest możliwe w obowiązującym stanie prawnym. Prezes UOKiK, który wszczyna oraz prowadzi postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w modelu administracyjnoprawnym, nie ma kompetencji do rozstrzygania roszczeń o charakterze cywilnoprawnym, które mogą być rozpatrywane wyłączenie przez sądy.

Z uwagi na powyższe, należy rozważyć kilka możliwych wariantów implementacyjnych, uwzględniających połączenie procedury nakazowej i odszkodowawczej. Pierwszy z nich zakłada przemodelowanie istniejącego systemu na tryb sądowy. Drugi przewiduje pozostawienie kompetencji Prezesa UOKiK do prowadzenia postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz stworzenie równoległego systemu sądowego, w którym dochodzone byłyby zarówno zbiorowe nakazy zaprzestania praktyk oraz roszczenia odszkodowawcze. Trzeci zaś, najbardziej kontrowersyjny z perspektywy systemu prawa polskiego, zakłada nadanie Prezesowi UOKiK kompetencji do rozstrzygania roszczeń odszkodowawczych.

2.1. Model sądowy

Zastąpienie obecnego systemu ochrony konsumentów systemem sądowym wymagałoby głębokiej reformy. W wariacie takim Prezes UOKiK, będący niezależnym podmiotem publicznym, mógłby odgrywać rolę jednego z podmiotów upoważnionych, który obok innych podmiotów, takich jak organizacje konsumenckie, może występować do sądu z wnioskiem o nakaz zaprzestania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Z uwagi na publicznoprawny charakter Prezesa UOKiK nie mógłby on jednak występować o wydanie nakazu odszkodowawczego. Rozwiązanie takie jest dopuszczalne w świetle projektu dyrektywy, który przewiduje możliwość zróżnicowania podmiotów upoważnionych w odniesieniu do tego czy mogą żądać obu rodzajów nakazów, czy tylko nakazu zaprzestania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (art. 4 ust. 4 projektu dyrektywy).

Zmiana modelu ochrony konsumentów zaproponowana w ramach pierwszego wariantu implementacyjnego budzi wątpliwości, ponieważ potencjalnie może doprowadzić do obniżenia skuteczności procedury nakazowej w Polsce (Jagielska, 2019). Głównym argumentem przemawiającym przeciw zastąpieniu trybu administracyjnego przez tryb sądowy jest wydłużenie czasu trwania postępowań, co prowadzi do wydłużenia okresu, w którym przedsiębiorca stosuje szkodliwą praktykę. Dodatkowo, wprowadzenie procedury *one-stop-shop* przyczyni się zapewne do wydłużenia postępowania, m.in. ze względu na konieczność weryfikacji zakresu i rozmiaru szkody poniesionej przez konsumentów, zbadania czy krąg konsumentów jest jednoznacznie oznaczony, a szkoda porównywalna w odniesieniu do okresu czasu bądź zakupu⁴⁴.

Rozważając pierwszą z możliwości, nie sposób pominąć, że w polskim systemie prawnym istnieje już narzędzie, które umożliwia konsumentom dochodzenie roszczeń zbiorowych, w tym

⁴³ Ibidem, s. 9.

⁴⁴ Ibidem, s. 17.

roszczeń odszkodowawczych. Możliwość taką przewiduje ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym⁴⁵, która umożliwia reprezentantowi grupy (członkowi grupy bądź miejskiemu lub powiatowemu rzecznikowi praw konsumentów) wytaczanie powództw w postępowaniu grupowym. Funkcjonowanie tego mechanizmu w praktyce sądowej rodzi wiele zastrzeżeń (Szafrkańska-Rejda, 2017). W przypadku zastąpienia istniejącego systemu ochrony zbiorowych interesów konsumentów systemem sądowym pojawia się zatem pytanie o zależność nowego mechanizmu oraz rozwiązań przewidzianych w ustawie o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym.

2.2. Modele równoległe – administracyjny i sądowy

Drugi wariant implementacyjny zakłada pozostawienie obecnego systemu ochrony konsumentów w trybie administracyjnoprawnym oraz utworzenie równoległego systemu sądowego, w którym możliwe byłoby jednocześnie dochodzenie roszczeń nakazowych oraz odszkodowawczych. W wariacie takim, upoważniony podmiot ma możliwość wszczęcia postępowania w trybie administracyjnoprawnym (postępowanie przed Prezesem UOKiK) bądź też sądowym. Wybierając pierwszy z nich, w ramach jednego postępowania mógłby dochodzić wyłącznie nakazu zaprzestania szkodliwej praktyki, decydując się zaś na drugi wariant, mógłby dochodzić roszczeń nakazowych oraz odszkodowawczych (*one-stop-shop*).

Rozważając taki wariant, należy zaznaczyć, że dyskusyjna jest kompetencja prowadzenia przez Prezesa UOKiK postępowań o wydanie nakazu w przypadku wystąpienia szkód masowych. Projekt dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich wyklucza bowiem w takiej sytuacji możliwość wydawania przez sąd lub organ administracyjny decyzji deklaratoryjnych w sprawie odpowiedzialności przedsiębiorcy. W sytuacjach, w których konsumenci ponieśli porównywalną szkodę w odniesieniu do czasu lub zakupu, jak np. w przypadku długoterminowych umów konsumenckich oraz w przypadku spraw o niskiej wartości, w których wielu konsumentów poniosło tak niewielką stratę, że przekazanie rekompensaty konsumentom byłoby nieproporcjonalne lub niewykonalne w praktyce, organ administracyjny lub sąd orzekający w sprawie musi w takim przypadku wydać nakaz rekompensaty (art. 6 ust. 3 lit. a i b). W przypadku spraw o niskiej wartości rekompensata ta przekazywana jest na cel publiczny – fundusz pomocy prawnej dla konsumentów, kampanie konsumenckie lub ruchy konsumenckie.

Analiza decyzji wydawanych w postępowaniu w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumenckie pozwala stwierdzić, że w obecnym stanie prawnym Prezes UOKiK, powołując się na kompetencje do orzekania rekompensaty publicznej, wydaje już rozstrzygnięcia analogiczne do tych, o których mowa w art. 6 ust. 3 a) i b) projektu dyrektywy. Przykładowo, w stosunku do konsumentów poszkodowanych jednostronnymi zmianami umów zawartymi z T-Mobile, co spowodowało podwyżkę abonamentu, Prezes UOKiK orzekł nakaz rekompensaty w wysokości 65 zł⁴⁶; w stosunku do konsumentów poszkodowanych wskutek jednostronnej zmiany umowy przez Canal+ Prezes UOKiK orzekł zwrot kwoty w wysokości 43 zł lub darmowe usługi⁴⁷; a spółka P4

⁴⁵ Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (DzU 2010 Nr 7, poz. 44).

⁴⁶ Dec. nr DDK-28/2015, op. cit.

⁴⁷ Dec. nr DDK 2/2015, op. cit.

zobowiązana była do zwrotu konsumentom kwoty 95 zł lub 180 zł, w zależności od podpisanej umowy, doładowania konta bądź skorzystania z oferty połączeń i smsów⁴⁸.

Mimo więc braku uprawnień Prezesa UOKiK do rozstrzygania roszczeń o charakterze cywilnoprawnym, a co za tym idzie kompetencji do wydawania nakazu rekompensaty w rozumieniu projektu dyrektywy, orzekając o rekompensacie publicznej Prezes UOKiK nie ogranicza się do wydawania decyzji deklaratoryjnych, lecz *de facto* wydaje rozstrzygnięcia, o których mowa w projekcie dyrektywy w odniesieniu do szkód masowych (art. 6 ust. 3 lit a i b).

2.3. Model administracyjny

Z perspektywy celu dyrektywy, jakim jest zapewnienie skuteczności i efektywności ochrony zbiorowych interesów konsumentów (motyw 3 projektu dyrektywy), warto rozważyć również trzeci wariant implementacyjny, tj. jest pozostawienie kompetencji Prezesa UOKiK do prowadzenia postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz rozszerzenie jej o możliwość wydawania nakazów rekompensaty. W ten sposób postępowanie odbywałoby się w trybie *one-stop-shop*, bez znacznego wydłużenia czasu postępowania, co miałyby miejsce gdyby kompetencje do orzekania w tym przedmiocie pozostawić sądom. W modelu administracyjnym postępowanie byłoby więc wszczynane na wniosek przez upoważnione podmioty (organizacje konsumenckie lub niezależne instytucje publiczne), Prezes UOKiK byłby zaś organem administracyjnym uprawnionym zarówno do wydawania nakazów zaprzestania bezprawnych praktyk, jak i nakazów rekompensaty.

Jak jednak wskazuje UOKiK w stanowisku RP do projektu dyrektywy w sprawie powództw przedstawielskich, takie rozwiązanie budziłoby wątpliwości natury konstytucyjnej. Organ administracji publicznej nie jest bowiem uprawniony do orzekania o roszczeniach cywilnoprawnych, a w istocie, nakaz odszkodowawczy wydawany przez Prezesa UOKiK rozstrzygałby o takich właśnie roszczeniach. Co ciekawe, ten sam organ nie ma takich wątpliwości w stosunku do orzekania o rekompensacie publicznej.

Należy zaznaczyć, że model, w którym organ administracji publicznej orzeka zarówno o nakazie zaprzestania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jak i o nakazie odszkodowawczym⁴⁹ (*compensatory redress*) istnieje w ustawodawstwach innych państw członkowskich, w tym m.in. w Wielkiej Brytanii (Hodges i Voet, 2018, s. 180). Badania empiryczne potwierdzają, że mechanizm ten jest bardzo efektywny i wydajny (Hodges i Voet, 2018, s. 291). Stąd też warto zastanowić się czy mimo wiążącej się z tym potrzeby wprowadzenia głębokiej reformy systemu prawa, takiego rozwiązania nie warto byłoby wprowadzić do krajowego porządku prawnego.

3. Skutki decyzji ostatecznych – prejudykat

W celu zapewnienia wydajności postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, oprócz procedury *one-stop-shop*, unijny prawodawca wprowadza rozwiązanie polegające na związaniu organu administracyjnego bądź sądu orzekającego o roszczeniach odszkodowawczych ustaleniami zawartymi w nakazie zaprzestania praktyki naruszającej

⁴⁸ Dec. Prezesa UOKiK z dnia 16 października 2015 r., nr DDK 14/2015.

⁴⁹ W przywoływanym modelu brytyjskim przewidziano przyznanie odszkodowania (*compensatory redress*), nie zaś rekompensaty w znaczeniu istniejącej w prawie polskim rekompensaty publicznej.

zbiorowe interesy konsumentów (art. 10 projektu dyrektywy). Rozwiązanie takie, funkcjonujące na zasadzie odstępstwa od zasady *one-stop-shop*, znajduje zastosowanie w przypadkach, gdy organ lub sąd nie orzeka o rekompensacie, lecz wydaje decyzję deklaratoryjną, gdyż ze względu na cechy charakterystyczne indywidualnej szkody wyrządzonej zainteresowanym konsumentom określenie ilościowej indywidualnej rekompensaty jest złożone (art. 6 ust. 2). Na gruncie prawa krajowego rozwiązanie takie oznacza, że prawomocna decyzja Prezesa UOKiK wydana w przypadku naruszenia zbiorowych interesów konsumentów ma charakter prejudykatu i tym samym wiąże sąd orzekający o roszczeniach odszkodowawczych.

Należy zaznaczyć, iż jak dotąd w polskim systemie prawnym brakowało przepisu, który jednoznacznie stanowiłby o tym, iż decyzje Prezesa UOKiK wydawane w postępowaniu w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów stanowią prejudykat i wiążą sądy cywilne. Stanowisko takie jest jednak wyraźnie aprobowane w orzecznictwie⁵⁰ i doktrynie (Jurkowska-Gomułka, 2014, s. 789, 795; Szafran i Ulański, 2016, s. 164.). Wprowadzenie takiego przepisu do prawa polskiego stanowiłoby jedną z najważniejszych korzyści przewidzianych w projekcie dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich (Jagielska, 2019, s. 41).

VII. Podsumowanie

Istniejący w Polsce publicznoprawny system ochrony zbiorowych interesów konsumentów postrzegany jest jako efektywny. Wiele rozwiązań przyjętych w Polsce wykracza poza poziom ochrony przewidziany w dyrektywie 2009/22/WE, w której przyjęto minimalny poziom harmonizacji. Liczba decyzji wydawanych przez Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów potwierdza, że organ ten rzeczywiście korzysta z przyznanych mu kompetencji do wydawania nakazów, o których mowa w dyrektywie 2009/22/WE. Z tego względu koncepcja przekazania kompetencji przeciążonym ilością spraw sądom, jedynie w celu realizacji procedury *one-stop-shop*, proponowanej w projekcie dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich, wydaje się chybiona. Mimo konieczności gruntownego przemodelowania systemu ochrony konsumentów w Polsce, warto rozważyć wariant implementacyjny, w którym Prezes UOKiK orzekałby nie tylko o roszczeniach nakazowych, lecz także odszkodowawczych. Analiza działań, które podejmuje ten organ, w tym możliwości orzekania o rekompensacie publicznej, będącej środkiem zbliżonym do odszkodowania, pozwala sądzić, iż prezes UOKiK w części realizuje już to zadanie.

Niezależnie od powyższego, z uwagi na konieczność wyznaczenia podmiotów upoważnionych do wszczynania postępowania na wniosek, niezbędne jest zapewnienie odpowiedniego finansowania organizacjom konsumenckim i niezależnym instytucjom publicznym, których działalność będzie zapewniać skuteczne egzekwowanie praw konsumentów w sporach z przedsiębiorcami.

⁵⁰ W wyr. z dnia 26 maja 2015 r. Sąd Okręgowy w Łodzi w sprawie o sygn. akt III Ca 62/15 wyraził stanowisko: „Zgodnie z poglądem występującym w orzecznictwie (por. wyrok SN z 4 marca 2008 r, IV CSK 441/07 czy też uchwała SN z 23 lipca 2008 r. III CZP 52/08) – prawomocna decyzja Prezesa UOKiK ma charakter prejudykatu przeciwko przedsiębiorcy i może wiązać się nawet z niedopuszczalnością prowadzenia postępowania dowodowego w tej kwestii i przyjęcia przez sąd ustaleń wskazanych w decyzji. Taki tryb dochodzenia to tzw. *private enforcement* i w doktrynie omawiany jest w szczególności pod kątem roszczeń związanych z naruszeniem swobody konkurencji, ale, w ocenie Sądu, identyczna sytuacja występuje w przypadku naruszenia zbiorowych interesów konsumentów”.

Bibliografia

- Biard, A. (2018). Collective redress in the EU: a rainbow behind the clouds? *ERA Forum*, 19(2), 189–204.
- Hodges, C. i Voet, S. (2018). Collective actions. W: C. Hodges, S. Voet (red.), *Delivering collective redress. New technologies* (s. 43–144). Oxford: Beck/Hart.
- Jabłonowska, A. i Namysłowska, M. (2018). Nowy ład konsumentów? O planowanych zmianach prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej. *Europejski Przegląd Sądowy*, (10), 11.
- Jagielska, M. (2019). Collective redress and consumer enforcement in Poland – why doesn't it work? W: R. Simon, H. Muellerova (red.), *Efficient collective redress mechanisms in Visegrad 4 countries: an achievable target?* (s. 31–41). Praha: Institute of State and Law of the Czech Academy of Science.
- Kowalczyk-Zagaj, A. (2018). Przegląd najważniejszych propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej w „Nowym ładzie dla konsumentów”. *iKAR*, 6(7), 119–131.
- Lenart, J. i Kaczyńska, T. (2016). Związanie sądu ostatecznym rozstrzygnięciem Prezesa UOKiK, SOKiK lub Sądu Apelacyjnego oraz konsekwencje tego rozwiązania dla publicznego i prywatnego egzekwowania prawa konkurencji. *iKAR*, 5(5), 58–80.
- Money-Kyrle, R. (2016). Legal Standing in collective redress actions for breach of EU rights: facilitating or frustrating common standards and access to justice? W: B. Hess, M. Bergstrom, E. Storskrubb (red.), *EU Civil Justice: Current Issues and Future Outlook* (s. 223–256). Oxford: Beck/Hart.
- Mucha, J. (2019). Heading towards an effective mechanism for the protection of collective interests of consumers- some comments on the Proposal for a Directive on representative actions. *YARS*, 12(20) (w druku).
- Nagy, C.I. (2015). The European collective redress debate after the European Commission's Recommendation, One step forward, two steps back? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 22(4), 530–552.
- Oleksiewicz, I. (2012). *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/22/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Lexis Nexis, LEX.
- Piszc, A. (2013). Pakiet Komisji Europejskiej dotyczący powództw o odszkodowania z tytułu naruszenia unijnych reguł konkurencji oraz zbiorowego dochodzenia roszczeń. *iKAR*, 5(2), 52–67.
- Piszc, A. (2014). Zalecenie Komisji dotyczące zbiorowego dochodzenia roszczeń (collective redress). W jaki sposób dokonać jego implementacji w Polsce? *iKAR*, 4(3), 52–67.
- Sieradzka, M. (2018). Rekompensata publiczna a inne środki usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. *iKAR*, 6(7), 77–87.
- Sieradzka, M. (2016). *Charakter prawny i rodzaje decyzji wydawanych w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów*. Warszawa: C.H. Beck.
- Sieradzka, M. (2014). W: K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sieradzka, M. (2012). *Pozew grupowy jako instrument prywatnoprawnej ochrony interesów konsumentów z tytułu naruszenia reguł praw konkurencji*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sieradzka, M. (2008). *Komentarz do dyrektywy 98/27/WE w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów*. W: K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sorabji, J. (2014). Reflections on the Commission Communication on Collective redress. *Irish Journal of European Law*, 17(1), 62–76.

- Stadler, A. (2013). The Commission's Recommendation on common principles of collective redress and private international law issues. *Nederlands International Privatrecht*, 4, 483–488.
- Stadler, A. (2019). Optimal instruments for collective redress mechanisms in Europe – what should the national legislator take into account? W: R. Simon, H. Muellerova (red.), *Efficient collective redress mechanisms in Visegrad 4 countries: an achievable target?* (s. 19–31). Praha: Institute of State and Law of the Czech Academy of Science.
- Szafran, A. i Ułański, J. (2016). Prejudycjalny charakter decyzji Prezesa UOKiK w indywidualnym sporze konsumenta z przedsiębiorcą. W: M. Czarnecka, T. Skoczny (red.), *Prawa konsumenta w praktyce* (s. 156–180). Warszawa: C.H. Beck.
- Szafrańska-Rejda, M. (2017). *Funkcjonowanie w praktyce sądowej ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości.
- Tomiczak, R. i Kozaczek, M. (2017). „Rekompensata publiczna”, nowy instrument prawny w decyzjach Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. *Monitor Prawniczy*, 1, Legalis.
- Wesołowska, I. (2014). Przesłanki uznania praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów. *iKAR*, 4(3), 90–102.