KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 25.1.2018r.
COM(2018) 40 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

z realizacji zalecenia Komisji 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/UE)

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

z realizacji zalecenia Komisji 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/UE)

1. WPROWADZENIE

Komisja zajmuje się kwestiami zbiorowego dochodzenia roszczeń od prawie 20 lat, początkowo zwłaszcza w kontekście ochrony konsumentów i polityki konkurencji[1]. W oparciu o szerzej zakrojone podejście horyzontalne, w dniu 11 czerwca 2013 r. Komisja przyjęła zalecenie 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 (dalej zwane „Zaleceniem")[2]. W Zaleceniu ustanowiono zasady, które powinny mieć zastosowanie w przypadku naruszeń praw przyznanych na mocy prawa Unii we wszystkich obszarach polityki, a także w odniesieniu zarówno do roszczenia o zaprzestanie bezprawnych praktyk, jak i roszczenia odszkodowawczego. Z Zalecenia wynika, że wszystkie państwa członkowskie powinny mieć systemy zbiorowego dochodzenia roszczeń na szczeblu krajowym, opierające się na tych samych podstawowych zasadach w całej Unii, z uwzględnieniem tradycji prawnych poszczególnych państw członkowskich i ochrony przed potencjalnym nadużyciem. Jednocześnie, z uwagi na ryzyko związane ze zbiorowym postępowaniem sądowym, zasady określone w Zaleceniu mają również na celu znalezienie właściwej równowagi między celem polegającym na zapewnieniu wystarczającego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, a potrzebą zapobiegania nadużyciom poprzez stworzenie odpowiednich zabezpieczeń.

Komisja zobowiązała się do przedstawienia oceny z praktycznej realizacji Zalecenia cztery lata po jego opublikowaniu. Niniejsze sprawozdanie zawiera tę ocenę i koncentruje się na zmianach w przepisach prawa państw członkowskich od czasu przyjęcia Zalecenia. Ponadto zawiera analizę, czy zmiany te doprowadziły do powszechniejszego i bardziej spójnego zastosowania indywidualnych zasad określonych w Zaleceniu (sekcja 2). W tym celu w sprawozdaniu analizuje się również praktyczne doświadczenia zebrane w zakresie przepisów dotyczących zbiorowego dochodzenia roszczeń dostępnych na poziomie krajowym lub, w przypadku braku takich zasad, w jaki sposób skutecznie rozwiązywane są sytuacje wystąpienia szkody zbiorowej. W tym kontekście w sprawozdaniu przeanalizowano, w jakim stopniu realizacja Zalecenia przyczyniła się do osiągnięcia jego głównych celów, tj. ułatwienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości i zapobiegania nadużywaniu drogi sądowej. Sprawozdanie zawiera wreszcie uwagi końcowe na temat potrzeby dalszych działań dotyczących zbiorowego dochodzenia

[1] Przyjęcie dyrektywy 98/27/WE w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów; Zielona księga – Roszczenia o odszkodowanie za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i nadużywanie pozycji dominującej (COM2005)672; Biała księga w sprawie roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji (COM(2008)165); Zielona księga w sprawie dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów (COM(2008)794)

[2] Dz.U. L 201 z 26.7.2013, s. 60-65

roszczeń na szczeblu Unii Europejskiej (sekcja 3). W tym kontekście w sprawozdaniu uwzględniono główny prawnie wiążący instrument Unii dotyczący kwestii zbiorowego dochodzenia roszczeń, tj. dyrektywę w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk[3], zgodnie z którą wymagane jest, aby postępowanie w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów było dostępne we wszystkich państwach członkowskich, a także ocenę adekwatności unijnych przepisów w zakresie praw konsumentów i marketingu przeprowadzoną w 2017 r.[4], w której zawarto ocenę dyrektywy w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk.

Ocenę przeprowadza się w kontekście faktu, że cztery lata po przyjęciu Zalecenia ryzyko transgranicznych, a nawet ogólnounijnych naruszeń, które dotyczą wielu obywateli lub przedsiębiorstw, jeszcze bardziej wzrosło. Dzieje się tak dlatego zwłaszcza, choć nie tylko, wskutek coraz bardziej powszechnego korzystania z internetu i dokonywania zakupów w sieci. Sprawa emisji spalin samochodowych, w której wielu konsumentom w całej Europie przy kupnie samochodu podano wprowadzające w błąd informacje na temat poziomu ich emisji, stanowi ilustrację wyzwań związanych z wystąpieniem szkód o charakterze ponadgranicznym. Wyzwania te są najlepiej widoczne w kontekście nierówności i różnic występujących w UE i prowadzących do sytuacji, w której w kilku państwach członkowskich poszkodowani byli w stanie wspólnie dochodzić swoich roszczeń przed wymiarem sprawiedliwości, podczas gdy w większości państw członkowskich byli bezradni lub mieli do dyspozycji niewystarczająco skuteczne narzędzia prawne.

Krajowe mechanizmy zbiorowego dochodzenia roszczeń są stosowane w tych państwach członkowskich, w których są one dostępne. Wydaje się, że w państwach członkowskich, w których formalnie nie istnieją, powodowie są coraz bardziej skłonni do podejmowania prób zbiorowego dochodzenia roszczeń za pomocą różnych narzędzi prawnych, takich jak połączenie spraw lub przenoszenie roszczeń. Może to rodzić problemy dotyczące skutecznego zapobiegania nadużywaniu drogi sądowej, ponieważ zabezpieczenia przed nadużyciami, które zwykle występują w postępowaniu zbiorowym, dotyczące np. legitymacji procesowej lub wypłacenia prawnikom honorariów za pomyślny wynik sprawy, mogą nie mieć zastosowania w odniesieniu do takich alternatywnych postępowań.

Niniejsze sprawozdanie opracowano głównie na podstawie następujących źródeł informacji:

- informacji przekazanych przez państwa członkowskie na podstawie kwestionariusza Komisji;

- badania wspierającego ocenę wdrożenia Zalecenia obejmującego wszystkie państwa członkowskie[5];

- zaproszenia do zgłaszania uwag, na które Komisja otrzymała 61 odpowiedzi;

[3]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.U. L 110/30 z 1.5.2009) kodyfikująca dyrektywę 98/27/WE

[4] Sprawozdanie COM z oceny adekwatności unijnych przepisów w zakresie praw konsumentów i marketingu, Bruksela, 23.5.2017, SWD(2017) 209 final, dostępne pod adresem http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

[5] Badanie zostanie wkrótce opublikowane na stronie http://ec.europa.eu/justice/civil/document/index_en.htm

- badania wspierającego ocenę adekwatności unijnych przepisów w zakresie praw konsumentów i marketingu[6].

2. WDROŻENIE ZASAD ZAWARTYCH W ZALECENIU

Działania o charakterze ustawodawczym, których dotyczy Zalecenie, mają w dalszym ciągu ograniczony zakres w państwach członkowskich. Siedem państw członkowskich przeprowadziło reformy prawa dotyczącego zbiorowego dochodzenia roszczeń po przyjęciu Zalecenia, jednak reformy te nie zawsze były zgodne z przewidzianymi w nim zasadami, jak wskazano w szczegółowej ocenie zawartej w niniejszym sprawozdaniu. Belgia i Litwa po raz pierwszy wprowadziły możliwość zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych do swoich systemów prawnych. Francja i Zjednoczone Królestwo znacząco zmieniły przepisy, aby ulepszyć lub zastąpić niektóre mechanizmy, które były dostępne wcześniej, ale nie zostały uznane za wystarczająco skuteczne. Trwają prace nad nowymi projektami ustawodawczymi w Niderlandach i Słowenii, a w Niemczech toczy się dyskusja na temat ewentualnego przyszłego kształtu prawa. Warto zauważyć, że większość projektów, które doprowadziły do powstania nowych przepisów lub które są w przygotowaniu, ogranicza się do spraw konsumenckich. Co więcej, kilka z nich umożliwia w znacznym stopniu zastosowanie zasady „opt-out”[7]. W wyniku tych ograniczonych działań podejmowanych w następstwie Zalecenia w dziewięciu państwach członkowskich nadal nie funkcjonują żadne mechanizmy zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych.

2.1. Kwestie horyzontalne

2.1.1 Dostępność zbiorowego dochodzenia roszczeń

W Zaleceniu podkreśla się, że wszystkie państwa członkowskie powinny dysponować mechanizmami zbiorowego dochodzenia roszczeń na szczeblu krajowym, zarówno w odniesieniu do roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk, jak i w odniesieniu do roszczeń odszkodowawczych, dostępnymi we wszystkich przypadkach, w których prawa przyznane na mocy prawa Unii zostały naruszone ze szkodą dla więcej niż jednej osoby[8].

Zbiorowe dochodzenie roszczeń w postaci nakazów zaprzestania bezprawnych praktyk istnieje we wszystkich państwach członkowskich w odniesieniu do spraw konsumenckich wchodzących w zakres dyrektywy w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk[9]. W niektórych państwach członkowskich zbiorowe nakazy zaprzestania bezprawnych praktyk są dostępne

[6] Badanie dostępne jest pod adresem http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

[7] Zob.: pkt 2.3.1 niniejszego sprawozdania.

[8] Pkt 2 zalecenia Komisji 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/UE) (Dz.U. L 201 z 26.7.2013, s. 60).

[9] Zakres dyrektywy w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów obejmuje naruszenia przepisów prawa UE w zakresie ochrony konsumentów wymienionych w załączniku I.

w wymiarze horyzontalnym (BG, DK, LT, NL, SE) lub w innych konkretnych obszarach, głównie w prawie konkurencji (HU, LU, ES), prawie środowiskowym (FR, HU, PT, SI, ES), a także w obszarze zatrudnienia (HU, ES) oraz przeciwdziałania dyskryminacji (HR, FR, ES).

Zbiorowe dochodzenie roszczeń odszkodowawczych jest dostępne w 19 państwach członkowskich (AT, BE, BG, DE, DK, FI, FR, EL, HU, IT, LT, MT, NL, PL, PT, RO, ES, SE, UK), ale w ponad połowie z nich jest ograniczone do konkretnych sektorów, głównie do roszczeń konsumenckich[10]. Inne sektory, w których roszczenia odszkodowawcze są zazwyczaj dostępne, to konkurencja, usługi finansowe, zatrudnienie, ochrona środowiska i przeciwdziałanie dyskryminacji. Różnice w zakresie stosowania podejścia sektorowego pomiędzy państwami członkowskimi są znaczne: na przykład w Belgii można zbiorowo dochodzić tylko roszczeń konsumenckich, a we Francji roszczeń konsumenckich oraz roszczeń dotyczących konkurencji, zdrowia, dyskryminacji i ochrony środowiska. Tylko 6 państw członkowskich (BG, DK, LT, NL, PT i UK) przyjęło w swoim ustawodawstwie podejście horyzontalne, dopuszczając zbiorowe postępowania odszkodowawcze we wszystkich obszarach[11]. W dwóch z nich (BG, UK) istnieją mechanizmy horyzontalne równolegle do postępowań sektorowych, które są częściej stosowane w praktyce. W jednym państwie członkowskim (AT), pomimo braku prawodawstwa dotyczącego roszczeń odszkodowawczych, powództwa zbiorowe są prowadzone w wyniku przenoszenia roszczeń lub połączenia spraw. Te narzędzia prawne są również dostępne w innych państwach członkowskich, ale wyniki konsultacji publicznych pokazują, że są one stosowane w praktyce w sprawach zbiorowych tylko w Niemczech i Niderlandach. Po przyjęciu Zalecenia w czterech państwach członkowskich przyjęto nowe przepisy dotyczące zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych: w dwóch z nich (BE, LT) miało to miejsce po raz pierwszy w historii, podczas gdy w 2 pozostałych państwach (FR, UK) doszło do ważnych zmian legislacyjnych. W Słowenii i Niderlandach zaproponowano nowe projekty ustaw, które nie zostały jeszcze przyjęte. Z wyjątkiem Belgii, gdzie przepisy te dotyczą wyłącznie praw konsumentów, inicjatywy te mają szeroki zakres zastosowania. Wszystkie te ustalenia pokazują, że pomimo przyjęcia Zalecenia kilka państw członkowskich nie wprowadziło mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń do swojego systemu krajowego. W rezultacie istnieje duża rozbieżność pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi pod względem dostępności i charakteru mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń.

Odpowiedzi na zaproszenie do zgłaszania uwag wskazują, że zbiorowe dochodzenie roszczeń, o ile jest dostępne, jest głównie stosowane w obszarze ochrony konsumentów i powiązanych dziedzinach, takich jak prawa pasażerów lub usługi finansowe. Innym obszarem, w którym zgłoszono kilka spraw, jest prawo konkurencji, w szczególności gdy domniemane ofiary kartelu dochodzą odszkodowania po decyzji w sprawie naruszenia wydanej przez organ ochrony konkurencji (działania następcze). Względny brak możliwości skorzystania z możliwości zbiorowego dochodzenia roszczeń w innych dziedzinach wynika nie tylko z faktu, że w wielu państwach członkowskich tego rodzaju roszczenia o zaprzestanie bezprawnych praktyk czy roszczenia odszkodowawcze są dostępne jedynie dla konsumentów lub w prawie konkurencji; wydaje się również, że wiąże się to z innymi czynnikami, takimi jak złożoność i długość

[10] Z wyjątkiem Niemiec, gdzie jedyne specjalne mechanizmy zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych nie mają zastosowania do roszczeń konsumentów, a jedynie do roszczeń inwestorów.

[11] Jednakże w Niderlandach zbiorowe dochodzenie roszczeń odszkodowawczych jest obecnie dostępne jedynie w formie deklaratoryjnego orzeczenia sądowego lub za pośrednictwem specjalnych podmiotów prawnych utworzonych w celu dochodzenia roszczeń.

postępowania lub restrykcyjne przepisy dotyczące dopuszczalności, często związane z legitymacją procesową. Jednocześnie w Austrii, Republice Czeskiej, Niemczech, Luksemburgu i Irlandii zgłoszono wiele sytuacji, głównie w sprawach konsumenckich, w których nie podjęto żadnych działań z powodu braku systemów zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na mocy prawa krajowego.

2.1.2 Legitymacja do wytoczenia powództwa przedstawicielskiego

W Zaleceniu wzywa się do wyznaczenia podmiotów posiadających legitymację procesową do wytoczenia powództwa przedstawicielskiego w przypadku gdy strony bezpośrednio poszkodowane skutkami naruszenia są reprezentowane przez organizację, która sama ma status powoda w postępowaniu. W Zaleceniu określono szczególne kryteria minimalne takiego wyznaczenia: podmiot powinien prowadzić działalność o charakterze niezarobkowym, powinien istnieć bezpośredni związek pomiędzy głównymi celami działalności tego podmiotu a uprawnieniami, których naruszenie zarzuca się w wytaczanym powództwie, oraz podmiot ten powinien posiadać wystarczające możliwości, aby reprezentować dużą grupę podmiotów występujących z roszczeniem, działając w ich najlepszym interesie. W Zaleceniu przewidziano możliwość ogólnego wyznaczenia obejmującego ogólne prawo podmiotu do działania lub upoważnienia *ad hoc* tylko w konkretnym przypadku; odniesiono się w nim również do upoważnienia organów publicznych dodatkowo, lub też w ramach działań alternatywnych[12].

Reguły dotyczące legitymacji do wytoczenia powództwa przedstawicielskiego są gwarancjami procesowymi, z korzyścią zarówno dla powodów jak i pozwanych w ramach powództw zbiorowych. Standardy zapewniające specjalistyczną wiedzę podmiotów przedstawicielskich i ich zdolność do radzenia sobie ze skomplikowanymi sprawami zapewniają wysoką jakość usług dla powodów, a także chronią pozwanych przed pieniactwem.

Zbiorowe dochodzenie roszczeń w formie powództwa przedstawicielskiego jest dostępne w prawie wszystkich państwach członkowskich i dominuje w sprawach odnoszących się do nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk dotyczących środowiska i konsumentów, a jego dostępność w tym drugim obszarze jest wymagana na mocy dyrektywy w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk[13]. Zbiorowe powództwa przedstawicielskie mające na celu dochodzenie roszczeń odszkodowawczych są dostępne w BE, BG, DK, EL, FI, FR, LT IT, HU, PL, RO, ES, SE. W dwóch państwach członkowskich (FI i PL) jedynie organy publiczne są uprawnione do wytoczenia powództwa przedstawicielskiego, podczas gdy w niektórych

[12] Pkt 4–7 zalecenia Komisji.

[13] Dyrektywa 2014/54/UE w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników (Dz.U. L 128 z 30.04.2014 s. 8) na mocy art. 3 ust. 2 wymaga od państw członkowskich zapewnienia, aby stowarzyszenia, organizacje (w tym partnerzy społeczni) lub inne podmioty mogły reprezentować pracowników Unii w postępowaniach sądowych lub administracyjnych w celu zapewnienia egzekwowania praw.

z pozostałych państw podmioty pozarządowe dzielą się tymi kompetencjami z organami publicznymi (HU, DK)[14].

Wszystkie państwa członkowskie przewidują pewne warunki w zakresie legitymacji procesowej do występowania jako podmioty przedstawicielskie, zarówno w przypadku zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, jak i roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk. W sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk dotyczących konsumentów wspomniana dyrektywa przewiduje, że postępowanie w sprawie nakazu zaprzestania szkodliwych praktyk może zostać wszczęte przez „upoważnione podmioty", które zostały odpowiednio ustanowione zgodnie z prawem krajowym i wpisują się w cel ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Zgodnie z dyrektywą spełnienie innych szczególnych kryteriów przez „upoważnione podmioty" może być wymagane przez państwa członkowskie wedle ich uznania. Najczęstsze wymogi stosowane przez państwa członkowskie w przypadku dochodzenia roszczeń odszkodowawczych i roszczeń o zaprzestanie szkodliwych praktyk dotyczą niezarobkowego charakteru prowadzenia działalności przez podmiot oraz związku przedmiotu postępowania z celami organizacji. W związku z tym, że kryteria zawarte w Zaleceniu to kryteria minimalne, niektóre państwa członkowskie ustanowiły dodatkowe szczególne warunki w odniesieniu do wiedzy fachowej, doświadczenia i przedstawicielskiego charakteru wyznaczonych podmiotów. Na przykład we Włoszech stowarzyszenia konsumenckie muszą wykazać się trzyletnią nieprzerwaną działalnością, minimalną liczbą członków płacących składki i obecnością w 5 różnych regionach. Podobne warunki obowiązują we Francji, gdzie wymagana jest reprezentatywność na poziomie krajowym, jeden rok istnienia, dowód prowadzenia działalności w dziedzinie ochrony praw konsumenta oraz wymagany próg dotyczący indywidualnych członków[15]. Niektóre odpowiedzi na zaproszenie do zgłaszania uwag wskazywały krajowe przepisy dotyczące legitymacji procesowej, w szczególności we Francji i Włoszech, ale także w pewnym stopniu w Danii i Rumunii, jako problem wpływający na dostęp do wymiaru sprawiedliwości. W Zjednoczonym Królestwie odszkodowawcze powództwa przedstawicielskie w sprawach konsumenckich są wnoszone głównie przez organy publiczne, chociaż możliwe jest wyznaczenie innych podmiotów, dla których działanie w charakterze przedstawiciela grupy jest „właściwe i uzasadnione"; obecnie w sprawach dotyczących praw konsumentów może działać jeden wyznaczony podmiot niepubliczny[16]. W Danii stowarzyszenie, instytucja prywatna lub inna organizacja może działać jako przedstawiciel, jeżeli działanie to wchodzi w zakres celów tej organizacji.

Można w związku z tym stwierdzić, że zasada jest ogólnie przestrzegana, choć z pewnymi różnicami w poszczególnych państwach członkowskich. Różnice te mają pewne znaczenie, ponieważ bardziej rygorystyczne zasady dotyczące podmiotów przedstawicielskich mogą potencjalnie prowadzić do ograniczenia prawa do dochodzenia roszczeń zbiorowych, a tym samym do dostępu do sądów.

[14] Ponadto w Danii w prywatnych powództwach grupowych przedstawiciel może być wyznaczony spośród członków grupy.

[15] Co ciekawe, pomimo tych trudnych do spełnienia wymogów, 18 organizacji jest obecnie zarejestrowanych we Włoszech, a 15 we Francji. Jednak tylko niewielka liczba tych podmiotów (6 we Francji, 3 we Włoszech w ciągu ostatnich 4 lat) wytoczyła powództwa przedstawicielskie.

[16] Ponadto w sprawach dotyczących konkurencji w Zjednoczonym Królestwie członek grupy może być również jej przedstawicielem, co sprawia, że mamy do czynienia raczej z powództwem grupowym niż z powództwem przedstawicielskim w rozumieniu Zalecenia.

2.1.3 Dopuszczalność powództwa

W Zaleceniu wzywa się państwa członkowskie do upewnienia się, że dopuszczalność roszczeń jest weryfikowana na jak najwcześniejszym etapie postępowania przed sądem oraz że sprawy, w odniesieniu do których nie zostały spełnione warunki wystąpienia z powództwem zbiorowym, zostały oddalone, podobnie jak w przypadku roszczeń całkowicie bezzasadnych[17].

Zasada wczesnego oddalania roszczeń, które są oczywiście bezzasadne lub nie spełniają kryteriów wystąpienia z powództwem zbiorowym, służy skuteczności wymiaru sprawiedliwości i chroni przed pieniactwem. Zalecenie samo w sobie nie ustanawia szczegółowych kryteriów dopuszczalności ani nie definiuje pojęcia „całkowicie bezzasadnego roszczenia". Jednak w niektórych państwach członkowskich ogólne zasady postępowania cywilnego, które pozwalają na wcześniejsze oddalenie całkowicie bezzasadnych roszczeń, mają również zastosowanie do pozwów zbiorowych. Niektóre kryteria dopuszczalności powództwa można również wywieść z innych zasad zawartych w Zaleceniu, np. dotyczących legitymacji do wytoczenia powództwa przedstawicielskiego. W istocie w przypadku roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk głównym kryterium dopuszczalności wydaje się legitymacja podmiotu. W przypadku spraw konsumenckich dyrektywa w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk nie wymaga specjalnej oceny dopuszczalności ani szczególnych kryteriów, oprócz kryteriów dotyczących legitymacji.

Bardziej szczegółowe kryteria, które muszą być spełnione i które sąd zazwyczaj analizuje na wczesnym etapie postępowania, są ustalane w większości państw członkowskich w odniesieniu do zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Jedynie Hiszpania i Szwecja nie mają konkretnych zasad dotyczących dopuszczalności zbiorowego dochodzenia roszczeń, a zatem stosują ogólne zasady postępowania cywilnego. Badanie dopuszczalności powództwa zbiorowego w niektórych państwach członkowskich prowadzi do wydania konkretnego orzeczenia w tej sprawie (BE, FR, PL, UK), podczas gdy w innych sprawach orzeczenia proceduralne są wydawane tylko wtedy, gdy skarga zostaje odrzucona jako niedopuszczalna. Niektóre państwa członkowskie wymagają uzasadnienia, że powództwo zbiorowe jest bardziej skuteczne niż indywidualne postępowanie sądowe (BE, DK, FI, IT, LT)[18], podczas gdy inne badają zdolność podmiotu przedstawicielskiego do ochrony interesów poszkodowanych (FI, IT, NL, RO, UK)[19]. Jednolita natura (wspólny interes prawny) łączonych indywidualnych roszczeń jest warunkiem obowiązującym we wszystkich państwach członkowskich.

Odpowiedzi na zaproszenie do zgłaszania uwag wskazują również na negatywne aspekty wymogu dopuszczalności powództwa. Chociaż żaden z respondentów nie skrytykował

[17] Pkt 8 i 9 zalecenia Komisji.

[18] Na przykład w Belgii sąd musi wziąć pod uwagę między innymi potencjalną wielkość grupy poszkodowanych konsumentów, stopień złożoności powództwa zbiorowego oraz konsekwencje dla skutecznej ochrony konsumentów, a także sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

[19] Na przykład we Włoszech, poza kwestią legitymacji podmiotu, sąd musi zbadać, czy występuje konflikt interesów.

wprowadzenia tego wymogu jako takiego, kilka odpowiedzi ostrzegało przed stosowaniem tej zasady, ponieważ może to uczynić całe postępowanie bardziej przewlekłym i kłopotliwym, a tym samym ograniczyć dostęp do niego jako całości. Zostało to podkreślone w BE, NL, PL i UK[20].

Państwa członkowskie zasadniczo sprawdzają dopuszczalność roszczeń. Służą temu mechanizmy proceduralne, które są ustalane na podstawie ogólnych i szczegółowych zasad mających na celu oddalanie całkowicie bezzasadnych zbiorowych roszczeń odszkodowawczych. Warto zauważyć, że najnowsze prawodawstwo dotyczące powództw zbiorowych wprowadzone w niektórych państwach członkowskich po wydaniu Zalecenia odnosi się do kwestii dopuszczalności powództwa w sposób zgodny z Zaleceniem (BE, LT, SI). Z drugiej strony istniejące rozbieżności w zakresie warunków dopuszczalności mogą nadal skutkować nierównym dostępem do wymiaru sprawiedliwości w ramach zbiorowych powództw odszkodowawczych, ponieważ nadmiernie restrykcyjne przepisy dotyczące dopuszczalności powództwa mogłyby ograniczyć dostęp do tego postępowania. Należy również zauważyć, że ponieważ jest to wstępna faza powództwa, szybkie decyzje w sprawie dopuszczalności są ważne z uwagi na pewność prawa dla wszystkich zaangażowanych stron.

2.1.4 Informacje na temat roszczeń zbiorowych

W Zaleceniu zachęca się państwa członkowskie, aby zadbały o to, by strona występująca z roszczeniem mogła rozpowszechniać informacje na temat planowanych i toczących się postępowań wszczętych na podstawie pozwów zbiorowych. Biorąc pod uwagę fakt, że informacje dotyczące pozwów zbiorowych mogą wywoływać skutki uboczne, w szczególności w odniesieniu do pozwanego, nawet przed wniesieniem sprawy do sądu, Zalecenie wskazuje, że ustalenia dotyczące udzielenia informacji powinny być adekwatne do okoliczności danej sprawy i uwzględniać prawa stron, w tym prawo do wolności wypowiedzi, prawo do uzyskania informacji i prawo do ochrony reputacji przedsiębiorstwa[21].

Osoby mające roszczenia, które mogłyby być dochodzone w ramach powództwa zbiorowego, powinny mieć możliwość uzyskania informacji, które umożliwią im dokonanie świadomego wyboru co do udziału w takim powództwie. Zgodnie z Zaleceniem ma to szczególne znaczenie w przypadku mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń typu „opt-in", aby zapewnić, by osoby, które mogą być zainteresowane przystąpieniem do powództwa, nie utraciły tej

[20] W Belgii i Niderlandach zasady dotyczące dopuszczalności powództwa zostały uznane za problematyczne, natomiast długość tego postępowania została wyraźnie wskazana w odniesieniu do Belgii i Polski. W Danii zasady dopuszczalności uznano za problematyczne w kontekście restrykcyjnych przepisów dotyczących legitymacji procesowej. W Polsce wymóg, zgodnie z którym wnioskowane kwoty muszą być identyczne przynajmniej w kilku podgrupach, może zniechęcić potencjalnych członków grupy do udziału w powództwie lub skłonić ich do obniżenia roszczeń, aby zostały one dopuszczone. Podobna sytuacja ma miejsce w Zjednoczonym Królestwie. W sprawach dotyczących prawa konkurencji ścisła interpretacja wymogu dopuszczalności roszczenia przewidującego, by roszczenia dotyczyły tych samych, podobnych lub powiązanych kwestii faktycznych lub prawnych, została uznana przez jednego z respondentów za problematyczną w kontekście uzyskania dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

[21] Pkt 10–12 zalecenia Komisji.

możliwości z powodu braku informacji. W przypadku powództwa przedstawicielskiego przekazywanie informacji powinno być nie tylko prawem podmiotu przedstawicielskiego, ale także jego obowiązkiem[22]. Z drugiej strony rozpowszechnianie informacji o (zamierzonym) powództwie zbiorowym może potencjalnie mieć niekorzystny wpływ na sytuację ekonomiczną pozwanego, którego odpowiedzialność nie została jeszcze ustalona. Te dwa interesy muszą być odpowiednio wyważone. Mimo że Zalecenie wyraźnie odnosi się do kwestii rozpowszechniania informacji o zamiarze wystąpienia z powództwem zbiorowym, to żadne z państw członkowskich nie reguluje tej kwestii na etapie przygotowawczym, przed wniesieniem sprawy do sądu. Po uznaniu sprawy za dopuszczalną przez sąd, w szczególności w przypadku dochodzenia odszkodowania, w wielu państwach członkowskich (BE, DK, EE, FI, FR, HU, LT, NL, PL SE) kwestię określenia zasad dotyczących rozpowszechniania informacji, w tym metody publikacji i okresu, w którym informacje te powinny być dostępne, powierza się sądom. Państwa członkowskie zwykle pozostawiają sądom znaczną swobodę w tym zakresie, powołując się w swoich przepisach na okoliczności sprawy, które należy wziąć pod uwagę, ale nie wspominając o szczególnych czynnikach określonych w Zaleceniu. Jednak 5 państw członkowskich (BG, IT MT, PT, UK) nie reguluje w ogóle kwestii przekazywania informacji w ramach odszkodowawczych powództw zbiorowych. Jeszcze mniej regulacji istnieje w zakresie udzielania informacji na temat roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk.

Zaproszenie do zgłaszania uwag nie ujawniło istotnych problemów z uzyskaniem informacji. Zgłoszono tylko jedną sytuację z Włoch, w której wskazano, że wymóg ogłoszenia sprawy w prasie spowodował znaczne obciążenie finansowe dla powoda. Ponadto w jednej z odpowiedzi wspomniano również o fakcie, że brak jest w Polsce możliwości ogłaszania zbiorowego dochodzenia roszczeń w internecie, co stanowi duży problem.
Należy stwierdzić, że zasada dotycząca udostępniania informacji o pozwie zbiorowym zasadniczo nie znajduje odpowiedniego odzwierciedlenia w przepisach prawa państw członkowskich, w szczególności na etapie poprzedzającym wniesienie pozwu oraz w przypadku nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk.

2.1.5 Zasada „przegrywający płaci”

Strona, która przegrała sprawę w ramach zbiorowego dochodzenia roszczeń, powinna zwrócić stronie wygrywającej niezbędne koszty postępowania, zgodnie z właściwymi przepisami prawa krajowego[23].

Zasada „przegrywający płaci” stanowi jedną z podstawowych gwarancji procesowych dla obu stron powództw zbiorowych. Z jednej strony ryzyko zwrotu kosztów pozwanemu w przypadku

[22] Jak wyjaśniono w pkt 3.5 komunikatu 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).

.

[23] Pkt 13 zalecenia Komisji.

oddalenia roszczenia odstrasza potencjalnych powodów od wniesienia błahego powództwa. Z drugiej strony fakt, że przegrywający pozwany będzie musiał pokryć niezbędne koszty, zachęca do dochodzenia uzasadnionych roszczeń zbiorowych. Zalecenie pozostawia państwom członkowskim swobodę w stosowaniu krajowych przepisów dotyczących zwrotu kosztów postępowania.

Wszystkie państwa członkowskie, które mają mechanizmy zbiorowego dochodzenia roszczeń, z wyjątkiem Luksemburga[24], stosują zasadę „przegrywający płaci" w dziedzinie dotyczącej przepisów z zakresu postępowania cywilnego. W przeważającej większości państw członkowskich do powództw zbiorowych stosuje się dokładnie takie same przepisy, jak do indywidualnych postępowań cywilnych; jeżeli istnieją zasady mające zastosowanie do zbiorowego dochodzenia roszczeń, dotyczą one głównie zwolnienia z opłat sądowych podmiotów przedstawicielskich i organów publicznych w sprawach konsumenckich (HR, HU, MT, PL, RO)[25]. Jedno państwo członkowskie (Portugalia) przewiduje zwrot jedynie 50% kosztów postępowania stronie pozwanej w przypadku oddalenia roszczenia zarówno w ramach powództw zbiorowych, jak i w ramach powództw przedstawicielskich, ograniczając w ten sposób ryzyko dla podmiotów występujących z powództwem zbiorowym.

Można stwierdzić, że państwa członkowskie w dużej mierze stosują się do zasady zawartej w Zaleceniu[26]. Należy jednak pamiętać, że zasady dotyczące kosztów postępowania cywilnego i sposobu, w jaki następuje zwrot tych kosztów (jak również ich wysokość), różnią się znacznie między poszczególnymi państwami członkowskimi. Ich zastosowanie może prowadzić do znacznych rozbieżności w faktycznym zwrocie kosztów stronie wygrywającej w bardzo podobnych postępowaniach, w zależności od sądu, np. w wyniku definicji kosztów podlegających zwrotowi[27]. Dlatego cel, jakim jest zapobieganie nadużywaniu drogi sądowej za pośrednictwem zasady „przegrywający płaci", nie jest w rzeczywistości osiągnięty w jednakowy sposób we wszystkich państwach członkowskich.

2.1.6 Finansowanie pozwów zbiorowych

[24] W Luksemburgu strona wygrywająca może otrzymać zwrot kosztów postępowania, którego wysokość jest ustalana przez sędziego, ale wymaga to późniejszego złożenia wniosku do sądu, a co za tym idzie podjęcia dodatkowego wysiłku.

[25] Brak opłat w postępowaniach o zaprzestanie bezprawnych praktyk w odniesieniu do praw konsumentów przed organami publicznymi (FI, LV). Dyrektywa w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk nie reguluje kwestii kosztów związanych z postępowaniem z powództwa o zaprzestanie bezprawnych praktyk. Niemniej jednak ryzyko finansowe związane z nakazami zaprzestania bezprawnych praktyk uznano za najważniejszą przeszkodę w skutecznym korzystaniu z nakazów przez upoważnione podmioty. Zgodnie z badaniem wspierającym ocenę adekwatności najskuteczniejszym środkiem byłoby włączenie do dyrektywy w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk zasady, zgodnie z którą w obiektywnie uzasadnionych przypadkach upoważnione podmioty nie musiałyby wnosić opłat sądowych czy administracyjnych.

[26] Kilku respondentów z Belgii, Niderlandów, Rumunii i Finlandii, którzy wzięli udział w zaproszeniu do zgłaszania uwag, wskazało tę zasadę jako stanowiącą potencjalny problem, ponieważ potencjalny zwrot kosztów jest ważnym czynnikiem ryzyka, który należy wziąć pod uwagę przy wnoszeniu pozwu. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których brak jest możliwości zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych i takie roszczenia mogą być wnoszone tylko w drodze powództw indywidualnych, jak ma to miejsce w Republice Czeskiej.

[27] Na przykład jeśli zwrot kosztów honorarium adwokackiego nastąpi na poziomie opłat ustawowych, przy rzeczywistych kosztach, które mogły być wyższe.

W Zaleceniu proponuje się ogólną zasadę udostępniania, zgodnie z którą strona występująca z roszczeniem jest zobowiązana do podania źródła funduszy wykorzystanych w celu wsparcia podjęcia kroków prawnych. Ponadto sąd powinien być w stanie zawiesić postępowanie w przypadku konfliktu interesów między osobą trzecią, która zapewnia finansowanie, a powodem w przypadku gdy osoba trzecia ma niewystarczające zasoby, aby wypełnić swoje zobowiązania finansowe wobec powoda lub gdy powód nie posiada wystarczających zasobów, aby pokryć ewentualne koszty w razie przegranej w postępowaniu. Chociaż Zalecenie nie wprowadza zakazu finansowania przez prywatne osoby trzecie, to jednak zakazuje dążenia do wywierania wpływu na decyzje procesowe, finansowania pozwu przeciwko konkurentowi lub podmiotowi stowarzyszonemu oraz naliczania nadmiernie wysokich odsetek. Wreszcie, w szczególności w przypadku zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, należy wprowadzić zakaz uzależniania przyznanego wynagrodzenia lub odsetek naliczonych przez podmiot dostarczający środki finansowe od uzyskanej kwoty, chyba że taka umowa podlega kontroli ze strony organu publicznego[28].

Zasady zawarte w Zaleceniu w odniesieniu do finansowania przez osoby trzecie mają na celu zapewnienie, aby warunki finansowania nie stanowiły zachęty do nadużywania drogi sądowej lub powstania konfliktu interesów.
W tej kwestii Zalecenie nie zostało wdrożone w żadnym państwie członkowskim. Żadne z państw członkowskich nie uregulowało kwestii finansowania pochodzącego od osób trzecich, a tym bardziej nie uregulowało jej zgodnie z Zaleceniem. Grecja i Irlandia zasadniczo zakazują finansowania przez osoby trzecie. Jednak nowe przepisy, które jeszcze nie weszły w życie w Słowenii, stanowią wyjątek, ponieważ zgodnie z tym prawodawstwem finansowanie przez prywatne osoby trzecie będzie regulowane zgodnie z zasadami określonymi w Zaleceniu.

Ten ogólny brak wdrożenia oznacza, że nieuregulowane i niekontrolowane finansowanie przez osoby trzecie może rozwijać się bez ograniczeń prawnych, tworząc potencjalne zachęty do rozstrzygania sporów w niektórych państwach członkowskich na drodze sądowej. Istnieją dowody na to, że przynajmniej w trzech państwach członkowskich, tj. w Austrii, Niderlandach i Zjednoczonym Królestwie dostępne jest finansowanie przez prywatne osoby trzecie, a w dwóch (w Austrii i Niderlandach) w praktyce nie ma żadnych regulacji (w Zjednoczonym Królestwie ogólne ograniczenia oparte jest na prawie zwyczajowym[2429] i wprowadzono pewną formę samoregulacji przez branżę).
Dowody zebrane w ramach konsultacji publicznych potwierdzają, że dochodzi do przypadków finansowania przez osoby trzecie: w Zjednoczonym Królestwie zostały wszczęte dwie sprawy z powództwa domniemanych ofiar kartelu, w których zastosowano finansowanie przez osobę trzecią, a w Niemczech i Niderlandach odnotowano po jednym takim przypadku. Jednak w tych ostatnich przypadkach wykorzystanie finansowania przez osoby trzecie było powiązane z nadmiernymi kosztami postępowania w sprawie zbiorowego dochodzenia roszczeń (w obu

[28] Pkt 14–16 i 32 zalecenia Komisji.
[29] Zgodnie z prawem zwyczajowym każdy, kto niewłaściwie finansuje postępowanie sądowe innego podmiotu, może ponieść odpowiedzialność za wszystkie koszty tego postępowania (koszty strony przeciwnej), jeżeli sprawa zostanie przegrana.

przypadkach roszczenia zostały przeniesione na specjalny podmiot). Ponadto w Niemczech zgłoszono jedną rzekomą sytuację wystąpienia szkody zbiorowej, w której – w toku rozpatrywania sprawy między konsumentami i akcjonariuszami z jednej strony, a dużą firmą motoryzacyjną z drugiej strony – finansowanie pochodziło w znacznym stopniu od osób trzecich.

Praktycy zaangażowani w powództwa zbiorowe wskazali co najmniej kilka sytuacji zaistnienia potencjalnego konfliktu interesów: na przykład wykorzystanie nierozdzielonego odszkodowania w celu dokonania spłaty na rzecz podmiotu, od którego pochodzą środki finansowe, zorganizowanie całego powództwa przez podmiot, od którego pochodzą środki finansowe, stosunki instytucjonalne między kancelarią prawną reprezentującą podmioty występujące z roszczeniem a podmiotem, od którego pochodzą środki finansowe.

Przykłady te pokazują, że finansowanie przez prywatne osoby trzecie jest coraz częściej wykorzystywane w kilku państwach członkowskich. Ponadto oczywiste jest, że ten kluczowy aspekt zbiorowego dochodzenia roszczeń ma istotny wymiar transgraniczny, ponieważ środki na wszczęcie postępowania sądowego mogą być z łatwością przekazywane za granicę. Oznacza to, że choć uregulowanie kwestii finansowania przez prywatne osoby trzecie w kilku państwach członkowskich mogłoby z pewnością stanowić krok w dobrym kierunku zgodnie z Zaleceniem, zawsze będzie istniała możliwość, aby podmiot, od którego pochodzą środki finansowe, posiadający siedzibę w jednym państwie członkowskim, uniknął konieczności przestrzegania rygorystycznych przepisów krajowych poprzez dążenie do sfinansowania powództwa zbiorowego w innym państwie członkowskim UE, w którym dostępne są mechanizmy dochodzenia roszczeń zbiorowych, a finansowanie przez prywatne osoby trzecie pozostaje nieuregulowane.
Można dojść do wniosku, że jest to jeden z punktów, w którym Zalecenie prawie nie miało wpływu na ustawodawstwa państw członkowskich i gdzie ważne byłoby przeanalizowanie, w jaki sposób cele tej zasady można by najlepiej osiągnąć w praktyce.

2.1.7 Sprawy o charakterze transgranicznym

Zalecenie wymaga, aby państwa członkowskie nie stały na przeszkodzie dochodzeniu danego powództwa zbiorowego przed jednym sądem przez zagraniczne grupy podmiotów występujących z roszczeniem lub podmioty przedstawicielskie poprzez krajowe przepisy dotyczące dopuszczalności powództwa lub też legitymacji procesowej. Wyznaczone podmioty przedstawicielskie powinny mieć możliwość wytoczenia powództwa przed sądem, który posiada jurysdykcję do rozpatrzenia roszczeń także w innych państwach członkowskich[30].

Działalność gospodarcza jest często prowadzona ponad granicami i może powodować szkody dla osób z kilku państw członkowskich, które wynikają z tej samej lub podobnej działalności. Osoby takie nie powinny być pozbawione korzyści polegającej na łączeniu sił w celu dochodzenia swoich praw. Wyznaczony podmiot w jednym państwie członkowskim powinien

[30] Pkt 17 i 18 zalecenia Komisji.

mieć możliwość wniesienia powództwa w każdym innym państwie członkowskim, które posiada jurysdykcję do rozpatrzenia danego roszczenia. Zalecenie potwierdza zatem zasadę niedyskryminacji w kontekście postępowań cywilnych i opowiada się za wzajemnym uznawaniem statusu wyznaczonych podmiotów.

Żadne z państw członkowskich nie stawia ogólnych przeszkód w udziale jakiejkolwiek osoby fizycznej lub prawnej z innych państw członkowskich w powództwach zbiorowych przed sądami tego państwa członkowskiego. Uczestniczenie w grupie podmiotów występujących z roszczeniem nie ogranicza się do osób mających miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim, w którym wytaczane jest powództwo zbiorowe.

Zaproszenie do zgłaszania uwag ujawniło, że sprawa dotycząca emisji spalin samochodowych, w której wielu konsumentom w całej Europie podano wprowadzające w błąd informacje na temat poziomu ich emisji przy kupnie samochodu, doprowadziła do wszczęcia postępowań w sprawie zbiorowego dochodzenia roszczeń w czterech różnych państwach członkowskich. Te toczące się postępowania mogą prowadzić do różnych wyników w zależności od państwa członkowskiego, w którym będzie wydane orzeczenie. Taka sytuacja mogłaby stanowić zachętę do tzw. „turystyki sądowej" (wyboru sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy, z ang. forum-shopping), gdzie w sprawie o wyraźnym charakterze transgranicznym, potencjalni powodowie będą kierować swoje roszczenia tam, gdzie szansa wygrania sprawy wydaje się większa. Ponadto zidentyfikowano inne rodzaje ryzyka, takie jak ryzyko uzyskania podwójnego odszkodowania lub sprzecznych orzeczeń[31].

W odniesieniu do uznawania podmiotów przedstawicielskich wyznaczonych w innych państwach członkowskich sytuacja jest bardziej rozbieżna. Żadne z państw członkowskich nie określiło wyraźnie ogólnych zasad uznawania podmiotów przedstawicielskich wyznaczonych przez inne państwa członkowskie. Jedyny wyjątek dotyczy dyrektywy w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk, która zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, aby upoważnione podmioty mogły składać wnioski o wydanie nakazu zaprzestania szkodliwych praktyk do sądu lub organów publicznych w innych państwach członkowskich, w których interesy chronione przez ten upoważniony podmiot są dotknięte naruszeniem, którego źródło leży w tym państwie członkowskim[32]. We wszystkich innych przypadkach podmioty przedstawicielskie muszą spełniać krajowe warunki dotyczące legitymacji, które mogą być niemożliwe do spełnienia dla wyznaczonych podmiotów zagranicznych, takie jak uznanie przez określony krajowy organ publiczny (np. w Belgii) lub obecność i działalność na terytorium danego państwa członkowskiego (np. we Francji i w Bułgarii). W związku z tym Zalecenie dotyczące uznawania podmiotów nie jest przestrzegane przez państwa członkowskie

[31] Wreszcie dwóch respondentów z Austrii wyraziło obawę, że zasada jurysdykcji chroniąca konsumentów w rozporządzeniu Bruksela I (rozporządzenie (UE) nr 1215/2012 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych, Dz.U. L 351 z 20.12.2012, s. 1) nie ma zastosowania do podmiotów przedstawicielskich.

[32] Zob. art. 4 dyrektywy w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk, ustanawiający system zgłaszania upoważnionych podmiotów, który ma zostać włączony do wykazu opublikowanego przez Komisję Europejską w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Jednakże zgodnie ze sprawozdaniem z oceny adekwatności upoważnione podmioty prawie nigdy nie domagają się wydania nakazu zaprzestania szkodliwych praktyk w innych państwach członkowskich, w szczególności ze względu na związane z tym koszty, a także dlatego, że w większości przypadków mogą one domagać się wydania nakazu zaprzestania szkodliwych praktyk w swojej jurysdykcji również w przypadku naruszeń o skutkach transgranicznych.

w odniesieniu do roszczeń odszkodowawczych i roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk niepodlegających dyrektywie w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk.

2.2 Nakazy zaprzestania bezprawnych praktyk

2.2.1 Stosowność postępowania w sprawie nakazu zaprzestania bezprawnych praktyk

W Zaleceniu jest mowa o tym, aby roszczenia o wydanie nakazu zaprzestania bezprawnych praktyk były rozpatrywane w trybie pilnym, w odpowiednich przypadkach w drodze procedury doraźnej, aby zapobiec dalszym szkodom[33].

Wszystkie państwa członkowskie przewidują w swoim ustawodawstwie dotyczącym postępowania cywilnego możliwość ubiegania się o wydanie nakazu, który zmusiłby pozwanego do powstrzymania się od bezprawnych praktyk. Możliwość zbiorowego dochodzenia roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk istnieje we wszystkich państwach członkowskich w ramach dyrektywy w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk, tj. w przypadku naruszenia przepisów prawa UE w zakresie ochrony konsumentów wymienionych w załączniku I do dyrektywy, przeniesionych do krajowego porządku prawnego państwa członkowskiego, które szkodzi zbiorowym interesom konsumentów. Niektóre państwa członkowskie przewidują zbiorowe nakazy zaprzestania bezprawnych praktyk w innych określonych dziedzinach[34].

Jeżeli chodzi o czas trwania postępowania w sprawie nakazu zaprzestania szkodliwych praktyk, zgodnie z dyrektywą w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk, zbiorowe powództwa o zaprzestanie bezprawnych praktyk w odniesieniu do konsumentów muszą być rozpatrywane „*w trybie pilnym, w odpowiednich przypadkach w drodze procedury doraźnej*”[35]. Bez względu na dziedzinę prawa, o której mowa, wszystkie państwa członkowskie przewidują możliwość ubiegania się o zastosowanie środków tymczasowych zgodnie z ich ogólnymi zasadami postępowania cywilnego. Takie wnioski są z definicji rozpatrywane dość szybko, ponieważ ich głównym celem jest zapobieganie wystąpieniu dalszych potencjalnie nieodwracalnych szkód do czasu wydania decyzji co do meritum. W sprawach konsumenckich ocena adekwatności ujawnia, że istnieje wyraźna potrzeba zwiększenia skuteczności nakazów zaprzestania bezprawnych praktyk, a długość postępowania jest zgłaszana jako kwestia problematyczna. Jednak praktyczna skuteczność tego narzędzia może być zagrożona, gdy postępowanie w sprawie zbiorowego nakazu zaprzestania bezprawnych praktyk jest niedostępne.

2.2.2 Skuteczne egzekwowanie nakazów zaprzestania bezprawnych praktyk

[33] Pkt 19 zalecenia Komisji.

[34] Zob.: pkt 2.1.1 niniejszego sprawozdania.

[35] Art. 2 ust. 1 lit. a).

W Zaleceniu wzywa się państwa członkowskie do zapewnienia skutecznego egzekwowania nakazów zaprzestania bezprawnych praktyk poprzez ustanowienie odpowiednich sankcji, w tym grzywny za każdy dzień niezastosowania się do takiego nakazu[36].

Egzekwowanie nakazów jest zwykle przeprowadzane za pomocą tych samych środków, niezależnie od tego, czy nakaz zaprzestania bezprawnych praktyk został wydany w postępowaniu indywidualnym, czy zbiorowym.

Dyrektywa w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk nakłada wymóg zastosowania określonych środków egzekucyjnych w przypadku nieprzestrzegania nakazu zaprzestania bezprawnych praktyk w sprawach konsumenckich w postaci obowiązku zapłaty grzywny według stałej stawki za każdy dzień nieprzestrzegania nakazu lub jakichkolwiek innych opłat na rzecz fiskusa lub na innych beneficjentów, ale wyłącznie „tak dalece, jak pozwala na to system prawny danego państwa członkowskiego”[37]. Wszystkie państwa członkowskie przewidują takie kary za nieprzestrzeganie nakazów, w tym w przypadkach, w których organy pozasądowe są właściwe do ich wydawania. Jednak zgodnie z badaniem wspierającym ocenę adekwatności w niektórych przypadkach wątpliwe jest, czy kary są wystarczająco odstraszające, aby zniechęcić do kontynuacji naruszeń[38].

Jako uzupełniającą metodę egzekucji dyrektywa w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk stwarza możliwość zlecenia publikacji nakazów zaprzestania bezprawnych praktyk i oświadczeń korygujących, aczkolwiek tylko „w odpowiednich przypadkach”. Takie kroki mogą być bardzo skutecznym środkiem zaradczym gdyż informują konsumentów o naruszeniu oraz środkiem odstraszającym dla podmiotów gospodarczych, które obawiają się utraty reputacji. Informacje dla ogółu społeczeństwa zostały uzupełnione w niektórych państwach członkowskich o bardziej ukierunkowane informacje skierowane do poszkodowanych konsumentów, aby mogli oni rozważyć wniesienie powództw odszkodowawczych.
Poza zakresem dyrektywy w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk, we wszystkich państwach członkowskich przewidziano grzywny w celu skłonienia przegrywającego sprawę pozwanego do szybkiego wykonania nakazu zaniechania naruszenia[39]. Ponadto w niektórych państwach członkowskich (CY, IE, LT, MT, UK) niewykonanie nakazu sądu stanowi przestępstwo.

2.3 Odszkodowanie

2.3.1 Zasada „opt-in”

[36] Pkt 20 zalecenia Komisji.

[37] Art. 2 ust. 1 lit. c).

[38] Ponadto w niektórych państwach członkowskich sankcje te nie są określone w nakazie zaprzestania bezprawnych praktyk i wymagają dodatkowych działań prawnych. W tym kontekście badanie oceny adekwatności zaleca wprowadzenie jasnych przepisów prawa na szczeblu UE dotyczących sankcji za nieprzestrzeganie nakazu zaprzestania bezprawnych praktyk.

[39] Z wyjątkiem jednego respondenta z Rumunii, który podkreślił, że grzywna nałożona przez krajowy organ ds. konsumentów za niewykonanie wyroku jest wyjątkowo niska i nie ma skutku odstraszającego, żadne szczególne problemy dotyczące tej zasady nie zostały zgłoszone w wyniku zaproszenia do zgłaszania uwag.

W Zaleceniu wzywa się państwa członkowskie do wprowadzenia do ich krajowych systemów zbiorowego dochodzenia roszczeń zasady „opt-in”, zgodnie z którą osoby fizyczne lub prawne przystępujące do powództwa powinny to uczynić wyłącznie na podstawie ich wyraźnej zgody. Powinny one mieć możliwość przyłączenia się do powództwa lub wycofania się z niego do czasu wydania orzeczenia lub rozstrzygnięcia sprawy. Wyjątki od tej zasady są dopuszczalne, ale powinny mieć oparcie w zasadzie prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości[40].

Podstawą do przyjęcia tej zasady jest konieczność wyeliminowania nadużyć drogi sądowej, w przypadku gdy strony są zaangażowane w proces sądowy bez ich wyraźnej zgody. Stosowanie przeciwnej zasady, tzw. „opt-out”, w przypadku gdy strony należące do określonej klasy/grupy automatycznie biorą udział w postępowaniu sądowym/procedurze pozasądowego rozstrzygania sporów, o ile wyraźnie się z niej nie wycofają, można uznać za problematyczne w pewnych okolicznościach, w szczególności w sprawach transgranicznych. Ma to związek z faktem, że strony z siedzibą w innych krajach mogą nie wiedzieć o trwającym postępowaniu sądowym, a zatem mogą znaleźć się w sytuacji, w której są stroną toczącego się postępowania bez ich wiedzy. Z drugiej strony zasadę „opt-out” można uznać za bardziej skuteczne podejście i można ją uzasadnić, gdy ochrona zbiorowych interesów wydaje się konieczna, ale wyraźna zgoda poszkodowanych osób jest trudna do uzyskania, np. w krajowych sprawach konsumenckich, gdzie indywidualne szkody mają niewielką wartość, która nie zachęca do skorzystania z opcji „opt-in”, ale gdzie ich wartość skumulowana jest wysoka[41].

Zastosowanie tej zasady w poszczególnych państwach członkowskich, w których dostępne są mechanizmy zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, przebiega w zróżnicowany sposób. Trzynaście państw członkowskich (AT, FI, FR, DE, EL, HU, IT, LT, MT, PL, RO, ES, SE) stosuje wyłącznie zasadę „opt-in” w krajowych systemach zbiorowego dochodzenia roszczeń. Cztery państwa członkowskie (BE, BG, DK, UK) stosują zarówno zasadę „opt-in”, jak i „opt-out”, w zależności od rodzaju powództwa lub specyfiki sprawy, podczas gdy dwa państwa członkowskie (NL i PT) stosują tylko zasadę „opt-out”.

Wśród państw członkowskich, które przyjęły lub zmieniły swoje ustawodawstwo po przyjęciu Zalecenia, Litwa i Francja wprowadziły systemy „opt-in”, podczas gdy Belgia i Zjednoczone Królestwo uwzględniły w nowo wprowadzonych programach (np. w sprawach dotyczących prawa konkurencji w Zjednoczonym Królestwie) hybrydowy system umożliwiający zastosowanie zasady „opt-in” albo „opt-out”, w zależności od decyzji sądu.

[40] Pkt 21–12 zalecenia Komisji.

[41] W trzech odpowiedziach na zaproszenie do zgłaszania uwag poparto system „opt-out”, na przykład w szczególnych sytuacjach, w których trudno jest zidentyfikować osoby poszkodowane, gdy dochodzi do przypadków naruszenia praw człowieka w państwach trzecich, w szczególności w związku z warunkami pracy, a przeciwko pozwanym z siedzibą w państwie członkowskim można wytoczyć powództwo. Jednak jeden respondent ze Zjednoczonego Królestwa miał wątpliwości co do skuteczności systemu „opt-out”, ponieważ doświadczenie pokazuje, że wiąże się on z wysokimi kosztami i obciążeniem administracyjnym w celu zidentyfikowania osób należących do określonej klasy. Respondent z Niderlandów wyraził natomiast poparcie dla systemu, który rozróżniałby „opt-in” dla zbiorowego powództwa przed sądem i „opt-out” dla ugody zbiorowej, podczas gdy respondent z Belgii szczególnie preferował system „opt-in”.

W Belgii zastosowanie jednej z tych zasad oceniane jest indywidualnie dla każdego przypadku w celu sprawdzenia, jak najlepiej chronić interesy konsumentów. Jednak w przypadku zagranicznych podmiotów występujących z roszczeniem belgijski system zakazuje zastosowanie zasady „opt-in". Tę samą tendencję można zaobserwować w nowym systemie brytyjskim w sprawach dotyczących prawa konkurencji, w którym postanowienie w sprawie „opt-out" wydane przez sąd wyklucza dalsze postępowanie sądowe tylko w odniesieniu do podmiotów występujących z roszczeniem zamieszkałych w Zjednoczonym Królestwie.

Nowe przepisy, które jeszcze nie weszły w życie w Niderlandach, utrzymują status quo i przewidują stosowanie zasady „opt-out". Projekt słoweńskiej ustawy wprowadza zasadę „opt-in", natomiast opcja „opt-out" jest udostępniana jako wyjątek, gdy uzasadniają to względy właściwego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (np. niska wartość poszczególnych roszczeń).

Można stwierdzić, że podczas gdy zdecydowana większość państw członkowskich stosuje zasadę „opt-in" we wszystkich lub w określonych rodzajach zbiorowego dochodzenia roszczeń, Zalecenie miało ograniczony wpływ na ustawodawstwa państw członkowskich. Jednocześnie nowe przepisy wprowadzone w Belgii i Zjednoczonym Królestwie pokazują, że nawet tam, gdzie stosowana jest zasada „opt-out", wydaje się, że istnieje potrzeba rozróżnienia spraw czysto krajowych od spraw transgranicznych i w kontekście transgranicznym należy bardziej polegać na zasadzie „opt-in".

2.3.2 Zbiorowe pozasądowe rozstrzyganie sporów

W Zaleceniu wzywa się państwa członkowskie, aby zachęcały strony do rozstrzygania kwestii roszczeń odszkodowawczych na drodze polubownej lub w ramach postępowania pozasądowego, przed rozpoczęciem sporu lub w jego trakcie, a także aby udostępniły zbiorowe pozasądowe mechanizmy rozstrzygania sporów równolegle do zbiorowego dochodzenia roszczeń na drodze sądowej, lub też aby stanowiły one jego dobrowolny element. Bieg terminów przedawnienia dla omawianych roszczeń powinien zostać zawieszony na czas trwania procedury stanowiącej alternatywę dla postępowania przed sądem. Weryfikację wiążącego wyniku ugody zbiorowej powinno powierzyć się sądom[42].

Zbiorowe pozasądowe systemy rozstrzygania sporów powinny uwzględniać wymogi dyrektywy 2008/52/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych[43], ale powinny być również specjalnie dostosowane do powództw zbiorowych[44].

[42] Pkt 25–28 zalecenia Komisji.

[43] Dz.U. L 136 z 24.5.2008, s. 3.

[44] Motyw 27 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich) wyjaśnia, że dyrektywa nie reguluje zbiorowego alternatywnego rozstrzygania sporów konsumenckich, ale nie uniemożliwia ona państwom członkowskim utrzymania lub wprowadzenia tego rodzaju postępowania.

Wprowadzenie takich systemów do mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń jest skutecznym sposobem radzenia sobie w sytuacji wystąpienia szkody zbiorowej, co może mieć potencjalnie pozytywny wpływ na długość postępowania oraz koszty, zarówno dla stron postępowania, jak i systemów sądowych.

Spośród 19 państw członkowskich, które posiadają systemy zbiorowych roszczeń odszkodowawczych, 11 wprowadziło szczególne przepisy dotyczące zbiorowych pozasądowych mechanizmów rozstrzygania sporów (BE, BG, DK, FR, DE, IT, LT, NL, PL, PT, UK). Lista ta obejmuje trzy państwa członkowskie, które wprowadziły nowe przepisy po przyjęciu Zalecenia (BE, FR i LT), a także Zjednoczone Królestwo, które wprowadziło specjalny przepis dotyczący pozasądowego rozstrzygania sporów w ramach mechanizmu prawa konkurencji. W swoim wniosku ustawodawczym Słowenia w znacznym stopniu stosuje się do wymogów Zalecenia. Pozostałe 8 państw członkowskich, które wprowadziły systemy zbiorowego dochodzenia roszczeń, stosuje ogólne przepisy dotyczące pozasądowego rozstrzygania sporów na przykład w takich sytuacjach, jak wprowadzone w przepisach krajowych zgodnie z dyrektywą 2008/52/WE.

Chociaż dostępność systemów ADR na mocy prawa krajowego jest pozytywna sama w sobie, to przepisy opracowane dla powództw zbiorowych mogłyby lepiej uwzględniać pewne cechy charakterystyczne takich powództw zbiorowych. Na przykład Zalecenie stanowi, że wykorzystanie zbiorowego pozasądowego rozstrzygania sporów powinno być uzależnione od wyraźnej zgody zaangażowanych stron, natomiast w odniesieniu do indywidualnych roszczeń może być obowiązkowe[45]. Ponadto ważnym elementem zapewniającym ochronę praw zaangażowanych stron jest późniejsze poddanie ugody kontroli sądowej.

Zaproszenie do zgłaszania uwag ujawniło istotną tendencję w odniesieniu do zbiorowego pozasądowego rozstrzygania sporów, a mianowicie zakończenia spraw na drodze polubownej, w drodze bezpośrednich negocjacji w sprawie ugody, bez udziału osób trzecich[46].

Można zatem stwierdzić, że mimo iż wszystkie państwa członkowskie, które niedawno zmieniły, wprowadziły lub dopiero zamierzają wprowadzić nowe przepisy, w dużej mierze dostosowały się do Zalecenia, to dostęp do zbiorowych pozasądowych systemów rozstrzygania sporów dostosowanych do specyficznego kontekstu zbiorowego dochodzenia roszczeń nie został przyznany w znacznej liczbie państw członkowskich.

2.3.3 Honoraria prawników

[45] Pkt 26 Zalecenia w porównaniu z art. 1 dyrektywy 2013/11/UE, który stanowi, że ta dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla ustawodawstwa krajowego nakładającego obowiązek uczestnictwa w procedurach ADR, pod warunkiem że ustawodawstwo to nie uniemożliwia stronom korzystania z przysługującego im prawa dostępu do systemu sądowego.

[46] Na przykład w kilku odpowiedziach wspomniano niderlandzkie doświadczenia w zakresie ustawy o ugodach zbiorowych rozpatrywanych przez sądy (WCAM), w której równolegle toczą się bezpośrednie negocjacje ugodowe i postępowanie sądowe. Jedna z odpowiedzi wspomina, że spośród dziesięciu zbiorowych powództw konsumentów wszczętych we Francji od czasu wprowadzenia odpowiednich przepisów w październiku 2014 r., dwa zostały rozstrzygnięte (a zawarte ugody zatwierdzone przez sąd). O podobnych doświadczeniach wspominano w Szwecji, Finlandii i Belgii, gdzie sąd zatwierdził niedawno porozumienie osiągnięte w sprawie konsumenckiej związanej z prawami pasażerów.

W Zaleceniu przewiduje się, że wynagrodzenie prawników oraz metody jego wyliczania nie powinny stanowić zachęty do wchodzenia na drogę sądową, która nie jest konieczna z punktu widzenia interesu którejkolwiek ze stron. Nie powinno się w szczególności zezwalać na wypłacanie prawnikom honorariów uzależnionych od wyniku sprawy; gdy na zasadzie wyjątku dopuszcza się możliwość uzależnienia wynagrodzenia od wyniku sprawy, powinny zostać opracowane odpowiednie przepisy w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń, uwzględniając w szczególności prawo do pełnego odszkodowania przysługujące członkom strony występującej z roszczeniem[47].

Ogólnie rzecz biorąc, honoraria prawników nie są regulowane w państwach członkowskich w zależności od rodzaju sprawy, na przykład w przypadku powództw w ramach zbiorowego dochodzenia roszczeń.

W dziewięciu państwach członkowskich (BG, CY, CZ, DE, EL, PL, SI, ES, UK) dopuszczalne jest wypłacenie prawnikom honorarium w zależności od wyniku sprawy, przy czym kwota ta wynosi od 15% (zgodnie z projektem ustawy słoweńskiej) do 50% wartości zasądzonej kwoty w Zjednoczonym Królestwie. Wydaje się, że we wszystkich tych państwach członkowskich, z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa, istnieją szczególne przepisy dotyczące takiego wynagrodzenia w ramach zbiorowego dochodzenia roszczeń. Istotny wyjątek od tej zasady można znaleźć w brytyjskim systemie prawa konkurencji, w którym umowy o wynagrodzeniu prawników uzależnione od wyniku sprawy nie są dostępne w postępowaniu sądowym typu „opt-out". Ponadto we wniosku ustawodawczym Słowenia wyraźnie potwierdza możliwość uzależnienia wynagrodzenia od wyniku sprawy w postępowaniach w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń.

Należy zauważyć, że nie wszystkie formy uzależnienia wynagrodzenia od wyniku sprawy można uznać za zachęty do wchodzenia na drogę sądową wbrew interesom zaangażowanych stron. Na przykład w Niemczech możliwość uzależnienia wynagrodzenia od wyniku sprawy jest dopuszczalna tylko w wyjątkowych okolicznościach, w których domniemana ofiara nie ma środków finansowych i może dochodzić swoich roszczeń tylko na podstawie umowy, zgodnie z którą wypłata honorarium prawnika uzależniona od wyniku sprawy. Jednocześnie wydaje się, że wypłacenie prawnikowi honorarium w zależności od wyniku sprawy w wysokości do 50% przyznanej kwoty, jak ma to miejsce w Zjednoczonym Królestwie, lub w wysokości do 33% zasądzonej kwoty, jak ma to miejsce w Hiszpanii, wydaje się stanowić zachętę do niepotrzebnego wchodzenia na drogę sądową.

Pozostałe państwa członkowskie dopuszczają możliwość wprowadzenia opłaty za wyniki albo w formie bonusu za sukces, albo, przeciwnie, w formie obniżenia wynagrodzenia w przypadku gdy niektóre cele nie zostaną osiągnięte (AT, BE, FR, IT, LT, LU, PL, SE). Główna różnica między tymi dwoma rodzajami wynagrodzenia polega na tym, że w przypadku opłaty za wyniki prawnik otrzymuje wynagrodzenie, nawet jeśli przegra sprawę, ale jeżeli wygra, zostanie ono powiększone o tzw. bonus za sukces; natomiast w przypadku honorarium uzależnionego od wyniku sprawy prawnik nie otrzymuje żadnej zapłaty, chyba że wygra sprawę. Mimo że opłaty za wyniki nie są zachętą do wszczynania niepotrzebnego procesu sądowego, i mimo że

[47] Pkt 29 i 30 zalecenia Komisji.

w Zaleceniu Komisja nie wzywa do ich zakazania, to mogą one w pewnych okolicznościach wywoływać podobne skutki. Mogą zachęcać do dochodzenia roszczeń o nierealistyczne kwoty, szczególnie gdy są obliczane jako odsetek zasądzonej kwoty. Z drugiej strony zryczałtowana opłata za wyniki wydaje się z mniejszym prawdopodobieństwem tworzyć zachętę do agresywnych praktyk sądowych.

W ramach zaproszenia do zgłaszania uwag dwóch respondentów z Niderlandów i Finlandii zwróciło uwagę na problematyczny charakter honorarium prawników – niekoniecznie uzależnionego od wyniku sprawy, ale jako czynnika, który przyczynia się do wysokich kosztów postępowania w sprawie zbiorowego dochodzenia roszczeń, w szczególności w połączeniu z zasadą „przegrywający płaci". Ponadto respondent ze Zjednoczonego Królestwa przedstawił przykład sprawy, w której sąd krajowy stwierdził, że roszczenie zbiorowe, które było prowadzone przez kancelarię prawniczą opłacaną na zasadzie honorarium uzależnionego od wyniku sprawy, stanowiło nadużywanie drogi sądowej. Ten sam respondent wskazał jako problem potencjalnie wysokie dochody prawników lub osób trzecich, od których pochodzą środki finansowe, w szczególności w systemach „opt-out", w przypadku których trudno jest zapewnić odszkodowanie osobom poszkodowanym z powodu wysokich kosztów związanych z określeniem, czy takie osoby należą do określonej klasy.

Można stwierdzić, że Zalecenie miało bardzo ograniczony wpływ na system honorariów prawników w państwach członkowskich. Jednak państwa członkowskie, które przyjęły nowe przepisy po przyjęciu Zalecenia, nie wprowadziły honorarium dla prawników uzależnionego od wyniku sprawy, z wyjątkiem Słowenii, gdzie przewidziano takie rozwiązanie w przepisach w sprawie roszczeń zbiorowych, które oczekują na wejście w życie. System honorariów adwokackich wydaje się być zakorzeniony w tradycjach krajowego prawa procesowego poszczególnych państw członkowskich i nie ma dowodów na to, że rozważano wprowadzenie jakichkolwiek zmian w takich systemach w celu rozwiązania konkretnych problemów związanych z powództwami w ramach zbiorowego dochodzenia roszczeń.

2.3.4 Odszkodowania karne

W Zaleceniu wzywa się do zakazania stosowania odszkodowań karnych, jak również przyznawania kwot przekraczających wysokość odszkodowania, które zostałoby przyznane, gdyby dochodzenie roszczenia nastąpiło w drodze wytoczenia powództw indywidualnych[48].

Pojęcie nadmiernej rekompensaty z tytułu odszkodowania karnego jest zasadniczo obce większości systemów prawnych państw członkowskich. Zaproszenie do zgłaszania uwag nie ujawniło żadnego przypadku, w którym przyznano lub wystąpiono o odszkodowanie karne w powództwie w ramach zbiorowego dochodzenia roszczeń. Oznacza to, że nie było potrzeby stosowania specjalnych zasad w odniesieniu do powództw w ramach zbiorowego dochodzenia roszczeń.

Tylko trzy państwa członkowskie przyznają pewną formę odszkodowań karnych, aczkolwiek w bardzo ograniczonej formie. Na przykład w Grecji stosuje się pewną formę odszkodowania

[48] Pkt 31 zalecenia Komisji.

podobną do odszkodowania karnego w postaci pieniężnego odszkodowania za straty moralne w przypadku przedstawicielskich roszczeń konsumenckich. W Irlandii uzyskanie odszkodowania karnego zasadniczo zdarza się rzadko[49] i zwykle ogranicza się do kwestii porządku publicznego. Z kolei w Zjednoczonym Królestwie (Anglii i Walii) odszkodowanie karne przyznawane jest w bardzo rzadkich przypadkach, w których pozwany musiał wiedzieć, że działał bezprawnie, a mimo to kontynuował swoje postępowanie, oczekując, że zysk przekroczy jakiekolwiek odszkodowanie, które może kiedyś zostać przyznane ofiarom jego postępowania. Odszkodowania karne nie są jednak przyznawane w ramach mechanizmu prawa konkurencji, wprowadzonego przez dyrektywę w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji z 2014 r.[50] po przyjęciu Zalecenia.

Można wyciągnąć wniosek, że większość państw członkowskich nie przyznaje odszkodowań karnych w sytuacjach wystąpienia szkody zbiorowej w wyniku ogólnego podejścia przyjętego w oparciu o zasadę długotrwale istniejącą w systemach prawa cywilnego państw członkowskich.

2.3.5 Powództwa następcze

W Zaleceniu Komisja wzywa państwa członkowskie do uwzględnienia w ich ustawodawstwie zasady, na podstawie której – jeśli przed organem publicznym toczy się postępowanie – postępowanie o charakterze prywatnoprawnym powinno, co do zasady, rozpocząć się dopiero po ostatecznym zakończeniu postępowania przed organem publicznym. Jeżeli postępowanie przed organem publicznym zostało wszczęte po rozpoczęciu postępowania o charakterze prywatnoprawnym, sąd, w którym toczy się postępowanie, powinien mieć możliwość zawieszenia postępowania do momentu zakończenia postępowania przed organem publicznym. Upływ terminów przedawnienia lub terminów zawitych zanim organ publiczny wyda ostateczną decyzję nie pozbawia poszkodowanych możliwości dochodzenia odszkodowania w postępowaniu o charakterze prywatnoprawnym[51].

Ze względu na ekonomię procesową i pewność praws, powództwo w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych może być skuteczniejsze, jeżeli zostanie wszczęte po zakończeniu postępowania przed organem publicznym – sądem, czy organem administracyjnym – takim jak organ ochrony konkurencji. Jednakże oczekiwanie na taką decyzję nie powinno skutkować pozbawieniem potencjalnych powodów prawa dostępu do sądu, na przykład z uwagi na upływ terminów przedawnienia lub terminów zawitych.

Zasady stosowane w ramach obowiązującego prawa unijnego w tym zakresie istnieją tylko w dziedzinie prawa konkurencji. Zgodnie z dyrektywą w sprawie roszczeń odszkodowawczych

[49] Ze względu na brak systemu zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych odszkodowania karne nie miały znaczenia w tym obszarze.

[50] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE z dnia 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, Dz.U. L 349 z 5.12.2014, s. 1

[51] Pkt 33 i 34 zalecenia Komisji.

z tytułu naruszenia prawa konkurencji, naruszenie prawa konkurencji stwierdzone w ostatecznym rozstrzygnięciu krajowego organu ochrony konkurencji lub sądu odwoławczego jest uznawane za dowiedzione w sposób niezbity do celów powództwa następczego o odszkodowanie przed sądami krajowymi i co najmniej jako domniemanie faktyczne do celów powództwa następczego o odszkodowanie w innych państwach członkowskich. Dyrektywa przewiduje także zawieszenie biegu terminów przedawnienia. Odnosi się do pozwów zbiorowych, o ile takie istnieją, nie wymaga jednak od państw członkowskich wprowadzenia pozwów zbiorowych do ich krajowych porządków prawnych.

Jeśli chodzi o prawo konsumenckie, dyrektywa w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk nie reguluje kwestii powództw następczych. W większości państw członkowskich nakaz zaprzestania bezprawnych praktyk ma tylko skutek inter partes (między stronami). Zgodnie z badaniem oceny adekwatności stwarza to problemy w zakresie skuteczności postępowania, ponieważ indywidualni konsumenci, którzy wniosą roszczenia o odszkodowanie w związku z naruszeniem, które doprowadziło do wydania nakazu zaprzestania bezprawnych praktyk, muszą ponownie udowodnić naruszenie. To z kolei zwiększa ryzyko prowadzenia przez nich sporu sądowego, a także koszty dla nich i dla całego systemu sądowego. W związku z tym w badaniu wykazano, że możliwe jest powoływanie się na nakaz zaprzestania bezprawnych praktyk w ramach powództwa następczego w celu uzyskania odszkodowania zarówno indywidualnego, jak i (jeśli jest to możliwe) zbiorowego, oraz że bieg terminów przedawnienia w przypadku powództwa następczego powinien zostać zawieszony do czasu wydania ostatecznej decyzji nakazującej zaniechania naruszenia.

W Danii, Belgii i we Włoszech można powoływać się na decyzję nakazującą zaniechanie naruszenia w ramach zbiorowego powództwa następczego w sprawach dotyczących prawa konsumenckiego. Zbiorowe działania horyzontalne mogą być inicjowane w Bułgarii. W Niderlandach powództwa następcze są możliwe nie z mocy prawa, lecz na podstawie praktyki.

Zaproszenie do zgłaszania uwag pokazuje, że powództwa następcze są wnoszone głównie w sprawach dotyczących prawa konkurencji, w których zbiorowe dochodzenia roszczeń odszkodowawczych odbywa się na podstawie decyzji organu publicznego w sprawie naruszenia prawa konkurencji. Takie przypadki zgłaszano z Niderlandach, Finlandii i Zjednoczonym Królestwie. Jeden interesujący przypadek prawa konsumenckiego w dziedzinie usług finansowych został zgłoszony przez Finlandię, gdzie po decyzjach administracyjnych i orzeczeniach sądowych dotyczących naruszenia, między stowarzyszeniem konsumentów a pozwanym podjęto udane bezpośrednie negocjacje.

W związku z tym można stwierdzić, że Zalecenie to jest wdrażane w przepisach prawa państw członkowskich jedynie w bardzo ograniczonym zakresie. Podczas gdy zbiorowe powództwa następcze są dostępne w wielu państwach członkowskich, nie ma dowodów na to, że[52] zasady zawarte w Zaleceniu były przestrzegane w odniesieniu do priorytetowego traktowania decyzji organu publicznego i terminów przedawnienia. W związku z tym takie powództwa następcze mogą mieć wpływ na prawo dostępu do sądów po stronie powodów ze względu na fakt, że nie wprowadzono żadnych szczególnych przepisów dotyczących terminów przedawnienia lub terminów zawitych, co jest sprzeczne z tym, co sugeruje Zalecenie.

[52] Poza zakresem obowiązywania dyrektywy 2014/104/UE, o ile państwa członkowskie dopuszczą zbiorowe powództwa następcze w dziedzinie prawa konkurencji.

2.3.6 Rejestr powództw zbiorowych

Zalecenie zachęca do utworzenia krajowych rejestrów powództw zbiorowych, a także do rozpowszechniania informacji na temat dostępnych metod uzyskiwania odszkodowania, w tym metod pozasądowych. Należy również zapewnić spójność między informacjami zebranymi w różnych rejestrach krajowych oraz ich interoperacyjność[53].

Zasada ta została wprowadzona do Zalecenia, w szczególności ze względu na fakt, że tylko w przypadku dostępności informacji na temat toczących się postępowań sądowych można zastosować zasadę „opt-in", a zatem strony mogą zdecydować, czy przystąpić do toczącego się postępowania sądowego, czy nie. Potrzeba ta jest jeszcze bardziej nagląca w sytuacjach o charakterze transgranicznym, w których krajowe metody rozpowszechniania informacji nie zawsze są skierowane do zagranicznej opinii publicznej.

Zasady tej w żadnej mierze nie przestrzega się w systemach zbiorowego dochodzenia roszczeń państw członkowskich. Jedynie w Zjednoczonym Królestwie istnieje krajowy rejestr postępowań sądowych w sprawach powództw grupowych oraz rejestr dotyczący powództw w zakresie prawa konkurencji. Słowenia zamierza wprowadzić taki rejestr w nowym prawodawstwie dotyczącym zbiorowego dochodzenia roszczeń. Można w związku z tym stwierdzić, że Zalecenie prawie nie miało wpływu na ustawodawstwa poszczególnych państw członkowskich.

3 WNIOSKI I DALSZE KROKI

Zgodnie z Zaleceniem odpowiednio zaprojektowany i wyważony mechanizm zbiorowego dochodzenia roszczeń przyczynia się do skutecznej ochrony i egzekwowania praw przyznanych na mocy prawa Unii, ponieważ „tradycyjne" środki zaradcze nie są wystarczająco skuteczne we wszystkich sytuacjach.

Bez jasnego, sprawiedliwego, transparentnego i dostępnego systemu zbiorowego dochodzenia roszczeń istnieje duże prawdopodobieństwo prób stosowania innych sposobów dochodzenia roszczeń, które często niosą ze sobą ryzyko potencjalnych nadużyć, co negatywnie wpływa na obie strony sporu.

W wielu przypadkach osoby poszkodowane, które nie są w stanie połączyć sił, aby wspólnie wszcząć postępowanie z powództwa zbiorowego, w ogóle zrzekną się uzasadnionych roszczeń z powodu nadmiernych obciążeń związanych z wytoczeniem powództwa indywidualnego.

W Zaleceniu stworzono punkt odniesienia obejmujący zasady europejskiego modelu zbiorowego dochodzenia roszczeń. Stało się tak w sytuacji, w której wiele elementów tego modelu było obecnych w systemach prawnych większości państw członkowskich, podczas gdy w innej, choć mniejszej grupie państw członkowskich, pojęcie zbiorowego dochodzenia roszczeń nie było znane. Z tego względu wpływ Zalecenia w tym zakresie należy postrzegać i rozpatrywać w dwóch wymiarach: po pierwsze jako punkt odniesienia w dyskusjach na temat ułatwiania

[53] Pkt 35–37 zalecenia Komisji.

dostępu do wymiaru sprawiedliwości i zapobiegania nadużyciom drogi sądowej, a po drugie jako konkretną zachętę do przyjmowania w państwach członkowskich ustawodawstwa zgodnego z tymi zasadami.

W odniesieniu do pierwszego wymiaru Zalecenie wniosło cenny wkład, inspirując dyskusje podejmowane na terenie całej UE. Stanowi ono również podstawę do dalszej refleksji nad tym, jak najlepiej można wdrożyć niektóre zasady, takie jak te dotyczące ustanowienia strony powodowej lub podmiotu finansującego postępowanie przed sądem, aby zagwarantować ogólną równowagę między dostępem do wymiaru sprawiedliwości a zapobieganiem nadużywania drogi sądowej.

Jeżeli chodzi o wpływ Zalecenia na ustawodawstwo, analiza zmian legislacyjnych w państwach członkowskich oraz dostarczone dowody pokazują, że podjęto raczej ograniczone działania następcze w odniesieniu do Zalecenia. Dostępność mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych, a także wdrożenie zabezpieczeń przed potencjalnym nadużyciem takich mechanizmów są nadal bardzo nierównomiernie rozłożone w całej UE. Wpływ Zalecenia jest widoczny w dwóch państwach członkowskich, w których nowe przepisy wprowadzono w życie już po przyjęciu Zalecenia (BE i LT), a także w Słowenii, gdzie nowe przepisy czekają na wejście w życie, oraz do pewnego stopnia w państwach członkowskich, które zmieniły swoje ustawodawstwo po 2013 r. (FR i UK).

Te ograniczone działania następcze oznaczają, że potencjał zasad zawartych w Zaleceniu w zakresie ułatwiania dostępu do wymiaru sprawiedliwości z korzyścią dla funkcjonowania jednolitego rynku nadal nie jest w pełni wykorzystany. Dziewięć państw członkowskich nadal nie przewiduje wprowadzenia żadnej możliwości zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w sytuacjach wystąpienia szkody zbiorowej zgodnie z definicją zawartą w Zaleceniu. Ponadto w niektórych państwach członkowskich, które formalnie przewidują taką możliwość, w praktyce osoby poszkodowane nie są w stanie skorzystać z możliwości zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z uwagi na rygorystyczne warunki określone w ustawodawstwie krajowym, przewlekłość procedur lub wizję nadmiernych kosztów w stosunku do oczekiwanych korzyści wynikłych z takich powództw. Zaproszenie do zgłaszania uwag wykazało również, że w niektórych przypadkach można skutecznie uniknąć zbiorowych postępowań sądowych dzięki zawarciu ugody pozasądowej, która niekiedy jest działaniem następczym wobec postępowania administracyjnego. Podkreśla to znaczenie skutecznych mechanizmów pozasądowego rozstrzygania sporów zgodnie z Zaleceniem.

Chociaż Zalecenie ma wymiar horyzontalny ze względu na różnorodność obszarów, w których może wystąpić szkoda zbiorowa, konkretne zgłoszone przypadki, w tym sprawa emisji spalin samochodowych, wyraźnie pokazują, że obszary prawa UE właściwe dla zbiorowych interesów konsumentów to te, w których zbiorowe dochodzenie roszczeń jest najczęściej udostępniane, w których najczęściej występuje się z powództwem, i w których brak mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń ma największe praktyczne znaczenie. To właśnie w tych samych obszarach istnieją wiążące przepisy UE w zakresie nakazu zaniechania naruszenia w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń, które udowodniły swoją wartość. Dyrektywa w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk reguluje kwestię powództwa przedstawicielskiego wytaczanego przez upoważnione podmioty, w szczególności prowadzące działalność o charakterze niezarobkowym lub organy publiczne, w odniesieniu do których obawy dotyczące nadużywania drogi sądowej, do której dążą osoby trzecie zapewniające finansowanie postępowań, wydają się być nieuzasadnione.

Ten obraz jest potwierdzony na podstawie wyników zaproszenia do zgłaszania uwag. Chociaż organizacje konsumenckie zdecydowanie popierają ogólnounijną interwencję w tej dziedzinie, organizacje biznesowe zazwyczaj koncentrują swoje obawy w związku z działaniami UE na obszarze praw konsumenckich i odnoszą się do kwestii proporcjonalności lub subsydiarności, wzywając Komisję do skoncentrowania się na egzekwowaniu prawa na drodze publicznoprawnej lub na kwestii zbiorowego dochodzenia roszczeń za pomocą pozasądowego rozstrzygania sporów (ADR)/internetowego rozstrzygania sporów (ODR) lub postępowań w sprawie drobnych roszczeń.

W tym kontekście Komisja zamierza

- w dalszym ciągu promować zasady określone w Zaleceniu z 2013 r. we wszystkich obszarach, zarówno pod względem dostępności powództw w ramach zbiorowego dochodzenia roszczeń w ustawodawstwie krajowym, a tym samym poprawić dostęp do wymiaru sprawiedliwości, a także w zakresie zapewniania koniecznych zabezpieczeń w celu wyeliminowania nadużyć drogi sądowej;
- przeprowadzić dalszą analizę niektórych aspektów Zalecenia, które są kluczowe dla wyeliminowania nadużyć i zapewnienia bezpiecznego korzystania z mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń, takich jak finansowanie powództw zbiorowych, w celu lepszego opracowania i praktycznego wdrożenia;
- kontynuować dalszą ocenę Zalecenia z 2013 r. w ramach przyszłej inicjatywy dotyczącej budowy „nowego ładu dla konsumentów", ogłoszonej w programie prac Komisji na 2018 r.[54], ze szczególnym uwzględnieniem wzmocnienia mechanizmów dochodzenia roszczeń i egzekwowania przepisów dyrektywy w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk.

[54] COM(2017)650 final