KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 31.1.2025 r.
COM(2025) 20 final

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

na temat stosowania rozporządzenia (WE) nr 864/2007 dotyczącego prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych (rozporządzenie Rzym II)

{SWD(2025) 9 final}

Glosariusz

Termin	*Znaczenie lub definicja*
Konwencja konferencji haskiej z 1971 r.	Konwencja Haskiej Konferencji Prawa Prywatnego Międzynarodowego o prawie właściwym dla wypadków drogowych, zawarta w Hadze dnia 4 maja 1971 r.
Badanie z 2021 r.	Badanie przeprowadzone przez Brytyjski Instytut Prawa Międzynarodowego i Porównawczego oraz Civic Consulting na temat rozporządzenia Rzym II nr (WE) 864/2007 dotyczącego prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych. W badaniu oceniono praktyczne doświadczenia i problemy z wykładnią związane ze stosowaniem rozporządzenia Rzym II w latach 2010–2020. Zob. streszczenie w sekcji 2 w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącego temu sprawozdaniu („SWD").
Kwestionariusz z 2023 r.	Kwestionariusz, który rozesłano do państw członkowskich UE w 2023 r. w celu zebrania aktualnych informacji na temat stosowania rozporządzenia Rzym II. Zob. sekcja 3 w SWD.
Dyrektywa w sprawie przeciwdziałania SLAPP	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1069 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed oczywiście bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej"), Dz.U. L, 2024/1069, 16.4.2024.
Rozporządzenie Bruksela I bis	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (przekształcenie), Dz.U. L 351 z 20.12.2012, s. 1.
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	Unia Europejska
RODO	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych, Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1.
PCz	Państwo(-a) członkowskie Unii Europejskiej
Rozporządzenie Rzym I	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I), Dz.U. L 177 z 4.7.2008, s. 6.
Rozporządzenie Rzym II	Rozporządzenie (WE) nr 864/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych (Rzym II), Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s. 40.
SLAPP	Strategiczne powództwo zmierzające do stłumienia debaty publicznej
Badanie dotyczące stosowania prawa obcego	Badanie przeprowadzone w 2011 r. przez Szwajcarski Instytut Prawa Porównawczego dotyczące stosowania prawa obcego w sprawach cywilnych w państwach członkowskich UE i perspektyw na przyszłość w tym zakresie. Zob. podsumowanie w sekcji 2 w SWD.
Badanie dotyczące prywatności	Badanie przeprowadzone w 2009 r. przez MainStrat poświęcone analizie porównawczej sytuacji w 27 państwach członkowskich w zakresie prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych wynikających z naruszania prawa do prywatności i innych dóbr osobistych.

	Zob. podsumowanie w sekcji 2 w SWD.
Badanie dotyczące wypadków drogowych	Badanie przeprowadzone w 2009 r. przez Demolin, Brulard, Barthelemy – Hoche, dotyczące odszkodowań dla ofiar transgranicznych wypadków drogowych w UE – porównanie praktyk krajowych, analiza problemów i ocena opcji poprawy sytuacji ofiar wypadków transgranicznych. Zob. podsumowanie w sekcji 2 w SWD.

1. WPROWADZENIE

11 lipca 2007 r. Unia Europejska przyjęła rozporządzenie (WE) nr 864/2007 dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych („rozporządzenie Rzym II"), harmonizujące normy kolizyjne państw członkowskich dotyczące zobowiązań pozaumownych. Stosuje się ono od dnia 11 stycznia 2009 r.

Rozporządzenie Rzym II ustanawia ramy prawne w celu określenia, które krajowe prawo materialne ma zastosowanie w UE w sporach transgranicznych dotyczących zobowiązań pozaumownych, w szczególności w przypadku czynów niedozwolonych. Dzięki wprowadzeniu jednolitych norm kolizyjnych w UE rozporządzenie Rzym II zwiększa pewność prawa, przewidywalność i sprawiedliwość w sprawach cywilnych i handlowych dotyczących więcej niż jednego kraju. Rozporządzenie to zapewnia, bez wprowadzania zmian w przepisach materialnych państw członkowskich dotyczących zobowiązań pozaumownych, stosowanie jednolitego prawa materialnego niezależnie od miejsca wytoczenia powództwa w UE. Wspomniane elementy sprawiają, że rozporządzenie Rzym II jest fundamentalnym unijnym aktem prawnym dotyczącym norm kolizyjnych, uwzględniającym kluczowe kwestie pojawiające się w coraz bardziej wzajemnie powiązanym kontekście europejskim i zapewniającym, by spory pozaumowne były rozpatrywane z zachowaniem wysokiego stopnia spójności i konsekwencji w całej UE.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono pierwszą ogólną ocenę stosowania rozporządzenia od 2009 r., opierającą się m.in. na kilku badaniach, przeglądzie orzecznictwa TSUE i sądów krajowych, innych konsultacjach oraz sprawozdaniach naukowych i innych. Przedłużenie okresu oceny pozwoliło Komisji na zgromadzenie odpowiednich doświadczeń ze stosowania rozporządzenia. W sprawozdaniu przeanalizowano również szereg nowych i pojawiających się kwestii, takich jak sztuczna inteligencja, rosnące środowisko online i SLAPP.

Zgodnie z klauzulą przeglądową zawartą w rozporządzeniu przeprowadzono trzy szczegółowe badania[1] dotyczące wypadków drogowych (2009 r.), prywatności i innych dóbr osobistych (2009 r.) oraz stosowania prawa obcego (2011 r.).

Niezależnie od tych badań Komisja oceniła praktyczne doświadczenia związane ze stosowaniem rozporządzenia Rzym II, kierując pytania do państw członkowskich oraz ich sądów i organów. Po raz pierwszy dane zgromadzono w 2012 r. i potwierdzono wówczas, że rozporządzenie Rzym II zasadniczo spełnia swoją rolę, ale w tamtym czasie praktyczne doświadczenia z jego stosowania oraz odpowiednie orzecznictwo były jeszcze ograniczone. W 2023 r. zgromadzono informacje po raz drugi („kwestionariusz z 2023 r.")[2], z uwzględnieniem szczegółowych pytań dotyczących obszarów analizowanych już w poprzednich badaniach. Dodatkowo w latach 2012 i 2023 Europejska Sieć Sądowa w sprawach cywilnych i

[1] Szczegółowe informacje na temat badań zawarto w sekcji 2 w SWD.
[2] Szczegółowe informacje na temat kwestionariusza zawarto w sekcji 3 w SWD.

handlowych dwukrotnie zorganizowała spotkania, by omówić funkcjonowanie rozporządzenia Rzym II.

Ponadto w ramach długoterminowego monitorowania stosowania rozporządzenia oraz w związku z przygotowaniem niniejszego sprawozdania Komisja zleciła w 2021 r. przeprowadzenie badania zewnętrznego, mającego na celu określenie zakresu stosowania rozporządzenia Rzym II w latach 2010–2020 („badanie z 2021 r.”).

Niniejsze sprawozdanie opiera się na tych źródłach w celu przedstawienia kluczowych ustaleń dotyczących stosowania rozporządzenia Rzym II. Dodatkowe informacje, w tym szczegółowe wyjaśnienia wykraczające poza treść niniejszego sprawozdania, orzecznictwo oraz wykorzystane materiały źródłowe, zawarto w dokumencie roboczym towarzyszącym temu sprawozdaniu („SWD”).

2. OGÓLNY ZARYS STOSOWANIA ROZPORZĄDZENIA RZYM II

2.1 Zakres

Rozporządzenie Rzym II ustanawia przepisy dotyczące prawa właściwego **dla zobowiązań pozaumownych, które powstały lub co do których zachodzi prawdopodobieństwo ich powstania w transgranicznych sprawach cywilnych i handlowych**. Przepisy te obejmują kluczowe obszary, takie jak: odpowiedzialność za wypadki drogowe, naruszenia praw własności intelektualnej, nieuczciwa konkurencja i praktyki ograniczające wolną konkurencję, szkody w środowisku naturalnym lub odpowiedzialność za produkt.

Przepisy określające zakres przedmiotowy rozporządzenia Rzym II w praktyce nie wywołały poważnych trudności[3]. Mimo orzecznictwa TSUE, które doprecyzowuje pojęcie „zobowiązań pozaumownych”[4], wciąż istnieją jednak obszary, które z braku wystarczającego orzecznictwa budzą wątpliwości dotyczące kwalifikacji niektórych roszczeń jako umownych bądź pozaumownych, takie jak skutki ochronne dla osób trzecich wynikające z niektórych umów oraz zobowiązania wynikające z oferowania lub ogłaszania nagrody promocyjnej. Ponadto wykładnia konkretnych wyłączeń z zakresu stosowania (w szczególności tych przewidzianych w art. 1 ust. 2 lit. c) i d)[5]) pozostaje przedmiotem dyskusji. Powszechnie uznaje się jednak, że wyzwania związane z określeniem zakresu rozporządzenia Rzym II można rozwiązać za pomocą przyszłego orzecznictwa.

Z drugiej strony wyłączenie z zakresu zobowiązań pozaumownych wynikających z naruszenia prawa do prywatności i innych dóbr osobistych, w tym zniesławienia nadal budzi kontrowersje wśród ekspertów, z których wielu stoi na stanowisku, że konieczne są działania ustawodawcze w tej kwestii[6].

2.2 Przepisy dotyczące prawa właściwego dla czynów niedozwolonych

Zgodnie z rozporządzeniem Rzym II domyślna zasada stanowi, że prawem właściwym dla zobowiązania pozaumownego wynikającego z czynu niedozwolonego jest **prawo państwa, w którym powstała szkoda** (art. 4 ust. 1, nazywany również *lex loci damni*), przy czym przepisy

[3] Jeśli chodzi o pozostałe wątpliwości co do charakterystyki niektórych konkretnych roszczeń, zob. sekcja 1 w SWD.
[4] Szczegółowe informacje na temat orzecznictwa zawarto w sekcji 4 w SWD.
[5] Szczegółowe informacje na temat sprawy *Wunner* zawarto w sekcji 4 w SWD.
[6] Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w rozdziale 3.1.

szczególne zawarto w art. 4 ust. 2 (prawo państwa wspólnego miejsca zwykłego pobytu ofiary i sprawcy czynu niedozwolonego) oraz w art. 4 ust. 3 (znacznie ściślejszy związek). Te przepisy szczególne zapewniają mechanizm elastyczności umożliwiający reagowanie na przypadki, w których zasada ogólna może nie prowadzić do najwłaściwszego wyniku prawnego. Ramy te zapewniają pewność i przewidywalność co do prawa mającego zastosowanie w większości przypadków. Stosowanie zasady ogólnej było w dużej mierze bezproblemowe, choć pozostają pewne kwestie dotyczące stosowania tej zasady do ofiar pośrednich, wielostronnych czynów niedozwolonych oraz umiejscowienia szkody w przypadku strat o charakterze czysto finansowym lub gospodarczym, zwłaszcza w przypadku czynów niedozwolonych na rynkach finansowych[7].

Rozporządzenie Rzym II przewiduje również szereg przepisów szczegółowych dostosowanych do sytuacji, w których zasada ogólna może nie być wystarczająca i odpowiednia. Obejmują one przepisy dotyczące odpowiedzialności za produkt (art. 5), nieuczciwej konkurencji i praktyk ograniczających wolną konkurencję (art. 6), szkód w środowisku naturalnym (art. 7), naruszeń praw własności intelektualnej (art. 8) oraz sporów zbiorowych (art. 9). Chociaż te przepisy szczegółowe mają na celu rozwiązanie ograniczeń zasady ogólnej, określenie zakresu tych przepisów może również powodować trudności. Na przykład utrzymują się problemy z wykładnią terminu „produkt" w odniesieniu do odpowiedzialności za produkt[8] oraz praw własności intelektualnej objętych art. 8[9].

Mówiąc bardziej ogólnie, odnotowano problemy, w przypadku których łączniki prowadzą do zastosowania kilku różnych przepisów do jednego sporu, zwłaszcza w odniesieniu do praw autorskich, co bardzo komplikuje stosowanie przez sądy prawa obcego z wystarczającym poziomem wiedzy, zwiększa koszty transakcji, takie jak tłumaczenia pisemne i ekspertyzy, a ostatecznie prowadzi do niepewności co do wyniku postępowania[10]. Zjawisko to, które może wymagać jednoczesnego zastosowania złożonej „mozaiki" mających zastosowanie przepisów w odniesieniu do jednego sporu, ma miejsce w szczególności w odniesieniu do czynów niedozwolonych popełnionych w internecie, w przypadku których (i) szkoda może wystąpić jednocześnie w kilku państwach lub (ii) pojedyncze działanie może naruszać prawa własności intelektualnej, w szczególności prawa autorskie, w więcej niż jednym państwie. Podobne problemy mogą pojawić się na przykład w przypadku zbiorowego dochodzenia roszczeń lub wypadków masowych. Istnieje kilka sugestii dotyczących sposobu rozwiązania problemu jednoczesnego stosowania wielu przepisów, w szczególności w dziedzinie naruszeń praw autorskich. Jak wyszczególniono w sekcji 1 w SWD, niektóre z tych sugestii obejmują zmiany ustawodawcze w rozporządzeniu Rzym II[11].

[7] W odniesieniu do czynów niedozwolonych na rynkach finansowych zob. rozdział 3.3. Inne szczegółowe informacje można znaleźć w sekcji 1 w SWD.

[8] Zob. sekcja 1 pkt 1.2.2 w SWD. Powstaje pytanie, czy termin „produkt" w akapicie pierwszym odnosi się również do: (i) produktu, który nie jest tym samym przedmiotem co dany produkt wadliwy, lecz należy do tej samej emisji lub serii producenta i w związku z tym wykazuje jedynie niewielkie różnice (np. w oznakowaniu lub opakowaniu) lub (ii) każdego produktu tego samego rodzaju.

[9] Pomimo niewyczerpującego wykazu praw własności intelektualnej w motywie 26.

[10] Badanie na temat egzekwowania praw własności intelektualnej w UE w wymiarze transgranicznym, 2021, s. 57, 58/

[11] Np. zastosowanie działania najściślej związanego z naruszeniem jako odpowiedniego łącznika lub umożliwienie, wbrew obecnemu art. 8 ust. 3 rozporządzenia Rzym II, wyboru prawa właściwego.

2.3 Pozostałe przepisy rozporządzenia Rzym II

Rozporządzenie Rzym II zawiera również przepisy dotyczące prawa właściwego w przypadkach „bezpodstawnego wzbogacenia, prowadzenia cudzych spraw bez zlecenia i *culpa in contrahendo*" (rozdział III). Następnie rozdział IV przewiduje możliwość, aby strony poddały zobowiązanie pozaumowne wybranemu przez siebie prawu. Stosowanie tych przepisów zasadniczo nie nastręcza trudności, a liczba zgłoszonych problemów jest niewielka[12].

2.4 Zasady wspólne, pozostałe przepisy i przepisy końcowe

Rozdziały rozporządzenia Rzym II dotyczące zasad wspólnych, pozostałych przepisów i przepisów końcowych zasadniczo funkcjonują bez większych problemów. Niemniej jednak związek z istniejącymi konwencjami międzynarodowymi i innymi instrumentami, w szczególności konwencją konferencji haskiej z 1971 r. o prawie właściwym dla wypadków drogowych, doprowadził do powstania pewnych praktycznych trudności związanych z istnieniem dwóch systemów kolizyjnych dotyczących roszczeń wynikających z transgranicznych wypadków drogowych, jak opisano w sekcji 1 w SWD.

3. STOSOWANIE ROZPORZĄDZENIA RZYM II W WYBRANYCH OBSZARACH

3.1 Prywatność, inne dobra osobiste, w tym zniesławienie i SLAPP

Zobowiązania pozaumowne wynikające z naruszenia prawa do prywatności i innych dóbr osobistych, w zniesławienie, wyłączono z zakresu zastosowania rozporządzenia Rzym II, ponieważ w trakcie negocjacji legislacyjnych nie osiągnięto porozumienia w sprawie odpowiedniego łącznika dla tego obszaru czynów niedozwolonych. Czyny niedozwolone związane z prawem do prywatności wymagają zachowania równowagi pomiędzy pozostającymi w sprzeczności ze sobą prawami podstawowymi do wolności wypowiedzi i informacji z jednej strony a prawem do prywatności i dobrego imienia z drugiej strony. Istnieją różnice w sposobie, w jaki poszczególne państwa członkowskie zachowują tę równowagę w swoich systemach prawnych i konstytucyjnych. Wspomniane różnice w podejściach legislacyjnych[13] oraz kluczowa rola wolności wypowiedzi w społeczeństwach demokratycznych były jednymi z czynników, które doprowadziły do wyłączenia roszczeń dotyczących prywatności z zakresu stosowania rozporządzenia Rzym II, z uwagi na brak konsensusu co do odpowiedniego łącznika.

Tym samym prawo właściwe w takich przypadkach nadal określają krajowe normy kolizyjne każdego państwa członkowskiego, a między tymi normami występują znaczne rozbieżności. Występowanie takiej mozaiki prawnej sprawia, że trudno jest przewidzieć, które prawo będzie miało zastosowanie w przypadkach naruszeń prywatności o charakterze transgranicznym, a tym samym, jaki będzie wynik sporu.

Wydaje się, że powszechnie podzielane jest krytyczne stanowisko co do wyłączenia tej ważnej grupy roszczeń z zakresu stosowania rozporządzenia Rzym II. Na przykład specjaliści oraz

[12] Zob. informacje w sekcji 1 w SWD.

[13] W szczególności podejście legislacyjne Zjednoczonego Królestwa, które znacznie faworyzowało powoda w sprawach o zniesławienie, różniło się wówczas wyraźnie od podejścia większości innych państw członkowskich. Zob. badanie dotyczące prywatności.

zainteresowane strony, do których zwrócono się w ramach badania dotyczącego prywatności i badania z 2021 r., ogólnie ocenili obecną sytuację jako niezadowalającą. Ponadto w swoich odpowiedziach z 2023 r. większość państw członkowskich wyraziła opinię, że normy kolizyjne w tym obszarze wymagają lepszej harmonizacji. Nie wydaje się, aby istniały niewzruszone stanowiska wykluczające możliwość objęcia tych czynów niedozwolonych zakresem rozporządzenia Rzym II w przyszłości. Niektóre państwa członkowskie wyraziły jednak wątpliwości, czy możliwe jest znalezienie jednolitego łącznika, który w odpowiedni sposób zrównoważyłby kolidujące ze sobą prawa i interesy.

Od czasu przyjęcia rozporządzenia Rzym II zaproponowano kilka rozwiązań dotyczących wprowadzenia odpowiedniego łącznika. Ponadto podjęto również inne działania dotyczące kwestii prywatności i dóbr osobistych. Obejmują one:

- **Badanie z 2008 r. dotyczące prywatności i działania następcze Parlamentu Europejskiego**: w badaniu dotyczącym prywatności, o którym informacje można znaleźć w sekcji 2 w SWD, przedstawiono przepisy państw członkowskich dotyczące prywatności i określono możliwe rozwiązania problemów pojawiających się w przypadku braku normy w rozporządzeniu Rzym II. W badaniu wykazano również zdecydowane poparcie dla harmonizacji prawa właściwego dla zniesławienia.

  Po opublikowaniu badania z 2008 r. Parlament Europejski przyjął w 2012 r. rezolucję, w której zaproponował uzupełnienie rozporządzenia Rzym II o normę kolizyjną dotyczącą prawa do prywatności i innych dóbr osobistych, która opierałaby się na kwalifikowanym *lex loci damni*[14].

- **RODO**: rozporządzenie (UE) 2016/679 („RODO"), mające zastosowanie do ochrony danych osobowych osób fizycznych w UE od 2018 r., w art. 79 i 82 harmonizuje niektóre aspekty egzekwowania prawa o ochronie danych na drodze prywatnoprawnej[15]. Przepisy te zawierają przepisy materialne dotyczące prawa do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem przeciwko administratorom i podmiotom przetwarzającym oraz prawa do dochodzenia odszkodowania od administratorów danych i podmiotów przetwarzających za szkody poniesione przez osoby fizyczne w wyniku naruszeń RODO.

  W przypadku włączenia do rozporządzenia Rzym II przepisu dotyczącego prawa właściwego dla prywatności i dóbr osobistych, konieczne będzie dokładne rozważenie wzajemnych powiązań z RODO. O ile w odniesieniu do aspektów prawa do odszkodowania, które jednolicie uregulowano w RODO, wskazanie prawa tego, a nie innego państwa członkowskiego jako prawa właściwego zgodnie z rozporządzeniem

[14] Dokładniej rzecz ujmując, zgodnie z rezolucją powinno się stosować prawo kraju, w którym zaistniał najbardziej znaczący element lub elementy straty lub szkody. Jeżeli jednak pozwany nie mógł racjonalnie przewidzieć znaczących konsekwencji swego działania w tym kraju, stosowane byłoby prawo kraju, w którym pozwany ma miejsce zwykłego pobytu.

[15] RODO ogranicza się do przetwarzania danych osobowych i nie obejmuje innych naruszeń prawa do prywatności.

Rzym II byłoby bez praktycznych konsekwencji, o tyle nie byłoby tak w przypadku aspektów tego prawa, które nie zostały uwzględnione w RODO[16].

- **Rozporządzenie Bruksela I bis i powiązane orzecznictwo**: międzynarodowe przepisy jurysdykcyjne dotyczące naruszeń prawa do prywatności i innych dóbr osobistych oraz roszczeń o zniesławienie są objęte rozporządzeniem Bruksela I bis. W szeregu orzeczeń wydanych w trybie prejudycjalnym TSUE przez dłuższy czas miał możliwość doprecyzowania tych zasad, zarówno w publikacjach papierowych, jak i w internecie[17], w szczególności jeżeli chodzi o miejsce, w którym szkoda urzeczywistnia się w przypadku zniesławienia. W związku z tym zgodnie z rozporządzeniem Bruksela I bis powództwo o odszkodowanie z tytułu zniesławienia można wytoczyć w kilku jurysdykcjach, według uznania powoda[18].

  W praktyce, biorąc pod uwagę zarówno wybór dostępnych jurysdykcji, jak i brak jednolitej normy prawa właściwego w UE, powodowie często decydują się na wytoczenie powództwa w jurysdykcji, której prawo właściwe jest najkorzystniejsze. W niektórych przypadkach[19] jurysdykcja taka może mieć raczej marginalny związek z rozpatrywanym sporem. Taka sytuacja może stworzyć podatny grunt dla strategii nękania przez sąd, na przykład w przypadku SLAPP.

- **SLAPP** („strategiczne powództwo zmierzające do stłumienia debaty publicznej") oznacza postępowanie sądowe – zazwyczaj o zniesławienie lub o roszczenia o ochronę prywatności – którego nie wszczęto w celu faktycznego dochodzenia lub wykonania prawa, ale którego głównym celem jest uniemożliwienie, ograniczenie lub penalizacja debaty publicznej. Wskazanie takiego celu obejmuje na przykład nadmierny charakter roszczenia, wszczęcie wielu postępowań lub stosowanie w złej wierze taktyk procesowych. W przypadku transgranicznego charakteru SLAPP powodowie mogą zdecydować się na wszczęcie postępowania w jurysdykcji, którą uznają za szczególnie korzystną, w której koszty dla pozwanego są wyjątkowo wysokie, a nawet równocześnie w kilku jurysdykcjach.

  W związku z nasileniem się tego zjawiska w Unii Europejskiej oraz wynikającym z tego zagrożeniem dla wolności wypowiedzi i wolności mediów poprzez tłumienie debaty publicznej UE przyjęła w 2024 r. dyrektywę w sprawie przeciwdziałania

[16] Na przykład, w przypadku braku przepisów dotyczących szacowania szkód w RODO, to do systemu prawnego każdego państwa członkowskiego należy ustanowienie takich regulacji, z zastrzeżeniem ich zgodności z zasadami równoważności i skuteczności. Oczywiście prawo właściwe państwa członkowskiego, ustalone zgodnie z rozporządzeniem Rzym II, może również wywierać praktyczne konsekwencje w odniesieniu do roszczeń dotyczących danych nieosobowych, a zatem nieuregulowanych w RODO, np. roszczeń opartych na przetwarzaniu danych osób zmarłych lub osób prawnych.

[17] Aby uzyskać szczegółowe informacje na temat orzecznictwa, zob. s. 113, 114 w badaniu z 2023 r. dotyczącym stosowania rozporządzenia Bruksela I bis.

[18] Poza ogólną jurysdykcją opartą na miejscu zamieszkania pozwanego, „miejsce, w którym materializuje się szkoda" obejmuje miejsce, w którym poszkodowany ma swój „ ośrodek interesów" jako jurysdykcję, w której można dochodzić całej szkody, aczkolwiek tylko w kontekście zniesławienia w internecie, a także każde państwo członkowskie, w którym zniesławiające treści są dostępne, ale tylko w odniesieniu do szkody wyrządzonej w tym państwie członkowskim.

[19] Np. sprawa *Gtflix TV*. Zob. załącznik 4 w SWD.

SLAPP, aby zapewnić odpowiednie gwarancje proceduralne przed takimi nadużyciami drogi sądowej. Podczas negocjacji Parlament Europejski zaproponował włączenie szczególnej normy kolizyjnej, ale ostatecznie współprawodawcy uzgodnili, że aspekty przepisów dotyczących prawa właściwego związane z SLAPP powinno się oceniać w ramach każdego przyszłego przeglądu rozporządzenia Rzym II.

Nowe zjawisko SLAPP uwydatnia w szczególności, że problemy wynikające z mnogości dostępnych jurysdykcji i braku normy kolizyjnej w sprawach dotyczących zniesławienia i prywatności mogą być wykorzystywane w sposób stanowiący nadużycie, by utrudnić debatę publiczną. Problemy te są jednak wspólne dla wszystkich spraw dotyczących zniesławienia i prywatności. W związku z tym, gdyby do rozporządzenia Rzym II dodano normę kolizyjną, powinna ona mieć ogólne zastosowanie do przypadków naruszeń prawa do prywatności i innych dóbr osobistych, niezależnie od tego, czy stanowią one nadużycie. Państwa członkowskie, które wzięły udział w konsultacjach na ten temat, również zgodziły się, że wszelkie przyszłe normy w rozporządzeniu Rzym II powinny mieć charakter ogólny[20].

Podsumowując, wydaje się, że zgromadzono wystarczającą liczbę argumentów, przemawiających za rozważeniem zmiany rozporządzenia Rzym II, która objęłaby swoim zakresem „zobowiązania pozaumowne wynikające z naruszenia prawa do prywatności i innych dóbr osobistych, w tym zniesławienie". W tym kontekście konieczne jest przeprowadzenie kompleksowej oceny powiązań z rozporządzeniem Bruksela I bis oraz rozważenie odpowiednich wariantów stosownej normy kolizyjnej.

3.2 Sztuczna inteligencja („AI")

Przyszłe stosowanie rozporządzenia Rzym II w sprawach dotyczących zobowiązań pozaumownych związanych ze sztuczną inteligencją będzie zależne od ewolucji systemów prawa materialnego w odpowiedzi na spory wynikające z zastosowania sztucznej inteligencji. W miarę wzrostu liczby spraw dotyczących sztucznej inteligencji rozpatrywanych przez sądy oraz rozwoju technologii konieczne będzie dostosowanie systemów prawnych oraz opracowanie odpowiednich ram, aby sprostać wyzwaniom związanym ze sztuczną inteligencją. Może to uwzględniać ustalenie odpowiedzialności, określenie standardów należytej staranności, oraz określenie odpowiedzialności prawnej w kontekstach związanych ze sztuczną inteligencją. Stały rozwój technologii oraz przepisów materialnych regulujących wykorzystanie sztucznej inteligencji będzie determinował sposób stosowania rozporządzenia Rzym II w sprawach dotyczących sztucznej inteligencji w przyszłości[21].

[20] Informacje na temat kwestionariusza z 2023 r. zawarto w sekcji 3 w SWD. Kilka państw członkowskich zauważyło, że nie dostrzega istotnych trudności dla ofiar SLAPP w kontekście transgranicznym, lub wskazało, że jednolite podejście UE do przepisów kolizyjnych może nie przyczynić się do złagodzenia takich trudności. Jedno z państw członkowskich natomiast wyraźnie argumentowało, że wprowadzenie jednolitego prawa właściwego uprościłoby korzystanie z prawa do obrony.

[21] Zob. wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie dostosowania przepisów dotyczących pozaumownej odpowiedzialności cywilnej do sztucznej inteligencji (dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję), COM(2022) 496 final. Wniosek nie zawiera norm kolizyjnych, a chociaż harmonizacja zmniejsza

Ze względu na wciąż rozwijający się charakter podejść do radzenia sobie z wyzwaniami związanymi z coraz szerszym zastosowaniem sztucznej inteligencji trudno jest ocenić, czy oraz w jakim zakresie szczegółowe przepisy w ramach rozporządzenia Rzym II będą konieczne. W swoich uwagach większość państw członkowskich przyznała, że praktyczne doświadczenia dotyczące problemów z wyborem prawa w sprawach z udziałem sztucznej inteligencji są ograniczone, a potencjalne problemy, choć wspomniane, nie zostały sprecyzowane. Zwrócono uwagę, że przedwczesne byłoby poszukiwanie rozwiązań problemów bez uprzedniego ustalenia ich rzeczywistego charakteru, a także postawiono pytanie, czy w ogóle należy rozważać wprowadzenie szczególnych zasad odpowiedzialności za sztuczną inteligencję, zważywszy na celowo zachowaną neutralność technologiczną rozporządzenia Rzym II.

Takie ogólnie ostrożne podejście przyjęto również w badaniu z 2021 r., w którym zwrócono uwagę na brak praktycznych przykładów w tym obszarze oraz na fakt, że w systemach prawnych nie wypracowano jeszcze jednoznacznego stanowiska w zakresie nakładania odpowiedzialności materialnej, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii, czy główną odpowiedzialność powinien ponosić producent czy użytkownik systemu sztucznej inteligencji.

W tym kontekście można stwierdzić– z zastrzeżeniem dalszej analizy – że nie jest to jeszcze właściwy moment na rozważanie ewentualnych zmian w rozporządzeniu Rzym II w celu wprowadzenia przepisów odnoszących się do sztucznej inteligencji.

3.3 Odpowiedzialność za czyny niedozwolone na rynku finansowym i odpowiedzialność za prospekt emisyjny

Stosowanie rozporządzenia Rzym II do czynów niedozwolonych na rynkach finansowych oraz odpowiedzialności za prospekt emisyjny często było przedmiotem dyskusji, zwłaszcza w środowisku akademickim. W szczególności pojawiały się kontrowersje dotyczące stosowania art. 4 do zobowiązań pozaumownych wynikających z czynów niedozwolonych na rynku finansowym. Niektórzy autorzy twierdzą, że ogólna zasada zawarta w art. 4 rozporządzenia Rzym II nie jest dostosowana do regulowania **przypadków czynów niedozwolonych na rynku finansowym, w tym odpowiedzialności za prospekt emisyjny**, ponieważ poniesiona szkoda ma charakter wyłącznie ekonomiczny, a jej umiejscowienie zgodnie z zasadą *lex loci damni* jest skomplikowane. Ponadto, w zależności od wykładni art. 4 ust. 1, w sytuacjach, gdy inwestorzy lub ich rachunki znajdują się w różnych krajach, emitenci papierów wartościowych (lub inne osoby odpowiedzialne) mogą podlegać roszczeniom na podstawie różnych systemów prawnych za jeden czyn, taki jak złożenie nieprawidłowych oświadczeń w prospekcie emisyjnym.

Kwestia umiejscowienia strat o charakterze czysto finansowym w kontekście rozporządzenia Rzym II nie ogranicza się do przypadków czynów niedozwolonych na rynkach finansowych[22], jednak podnosi się ją właśnie w tym kontekście. Do TSUE wpłynęło kilka wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczących umiejscowienia strat finansowych w kontekście ustalania jurysdykcji na podstawie rozporządzenia Bruksela I bis, jednak nie

różnice w wynikach, które mogłyby być spowodowane stosowaniem prawa krajowego różnych państw członkowskich, to harmonizacja ta odnosi się jedynie do bardzo konkretnych elementów, takich jak ujawnianie dowodów i ciężar dowodu. Co więcej, nawet w swym ograniczonym zakresie stanowi jedynie minimalną harmonizację, pozostawiając pewne różnice.

[22] Zob. np. zawisła sprawa Wunner, w której zwrócono się do TSUE o ustalenie „miejsca powstania szkody" w kontekście odpowiedzialności deliktowej za straty z tytułu gier losowych.

pojawiło się jeszcze jednoznaczne orzecznictwo w tej kwestii[23]. Przeniesienie tych orzeczeń na grunt rozporządzenia Rzym II mogłoby skutkować niepożądanymi konsekwencjami, w tym rozdrobnieniem prawa mającego zastosowanie do czynów niedozwolonych na jednolitym rynku finansowym[24]. Rozdrobnienie obowiązującego prawa mogłoby także utrudnić inwestorom wytaczanie powództw zbiorowych oraz doprowadzić do nieuzasadnionych różnic w poziomie ochrony inwestorów. Dodatkowo przewidywanie prawa może być trudne, ponieważ transakcje instrumentami finansowymi często odbywają się na rynkach wtórnych, a miejsce zwykłego pobytu inwestora lub siedziby banku prowadzącego rachunek jest przeważnie nieznane emitentowi (lub pośrednikowi).

Zaproponowano różne warianty odpowiednich rozwiązań. Na przykład, niektórzy przedstawiciele doktryny sugerowali, że art. 4 powinien zostać (ponownie) zinterpretowany w orzecznictwie – opierając się na niezmienionym tekście – w celu rozwiania niepewności co do miejsca powstania szkody. Szczególnie często argumentuje się, że miejsce powstania szkody powinno pokrywać się z odpowiednim rynkiem finansowym. Inne propozycje obejmują zastosowanie klauzuli korekcyjnej z art. 4 ust. 3, co prowadziłoby do zastosowania jednego prawa właściwego dla całego sporu, np. prawa kraju, w którym papiery wartościowe są notowane lub dopuszczone do obrotu.

Alternatywnie w celu kompleksowego rozwiązania powyższych kwestii zaproponowano zmianę rozporządzenia Rzym II tak, by ustanowić szczególną normę kolizyjną dotyczącą zobowiązań pozaumownych wynikających z czynów niedozwolonych na rynku finansowym, w tym odpowiedzialności za prospekt emisyjny[25]. Zasada ta mogłaby uzależniać te obowiązki od **prawa państwa, w którym znajduje się rynek właściwy (w którym dany instrument finansowy został dopuszczony do obrotu)**. Jednak wątpliwe jest, czy taka zasada sprawdziłaby się w każdym przypadku, zwłaszcza w odniesieniu do instrumentów finansowych nienotowanych na rynku regulowanym (sprzedaż pozagiełdowa). Choć większość przedstawicieli doktryny wydaje się preferować wprowadzenie normy kolizyjnej opartej na regulowanym rynku finansowym, pojawiają się również inne propozycje[26].

Państwa członkowskie zgłosiły, podobnie jak w badaniu z 2021 r.[27], że sprawy dotyczące transgranicznych czynów niedozwolonych na rynkach finansowych i odpowiedzialności za prospekty emisyjne nie zdarzały się często, a związane z nimi kwestie dotyczące stosowania rozporządzenia Rzym II były zatem ograniczone. Z drugiej strony trzy państwa członkowskie zgłosiły praktyczne trudności ze stosowaniem rozporządzenia Rzym II w odniesieniu do tego

[23] TSUE orzekł np. w sprawie Kolassa, że szkoda wynikająca z informacji wprowadzających w błąd w prospekcie emisyjnym wystąpiła w miejscu zamieszkania inwestora, o ile pokrywa się ono z siedzibą banku zarządzającego jego rachunkiem. Natomiast w najnowszym orzeczeniu, w sprawie VEB przeciwko BP TSUE przyjął bardziej rygorystyczne stanowisko, uznając, że miejscem wystąpienia szkody nie jest państwo członkowskie, w którym bank lub firma inwestycyjna prowadząca rachunek ma swoją siedzibę statutową, o ile przedsiębiorstwo to nie podlegało obowiązkom sprawozdawczym w tym państwie członkowskim.

[24] Taka sytuacja miałaby miejsce szczególnie w przypadku, gdyby przyjęto linię orzeczniczą umiejscawiającą szkodę finansową w państwie prowadzenia rachunku inwestora.

[25] Zob. np. rezolucja niemieckiej Rady Prawa Prywatnego Międzynarodowego z 31. 03. 2012 r., *IPRax* 2012/5, s. 471, w której sugeruje się wprowadzenie szczególnej normy kolizyjnej w odniesieniu do czynów niedozwolonych o charakterze finansowym na podstawie prawa kraju, w którym prowadzony jest obrót danym instrumentem finansowym. Poza proponowaną zmianą motywów wprowadzono również klauzulę korekcyjną i klauzulę dotyczącą instrumentów będących przedmiotem obrotu w więcej niż jednym systemie obrotu. Zob. również badanie z 2021 r., s. 34.

[26] Przykłady można znaleźć w badaniu z 2021 r., s. 33, 239.

[27] Tamże, s. 396.

obszaru czynów niedozwolonych i zaproponowały rozważenie szczególnej normy kolizyjnej w tym obszarze. Zalecono stosowanie prawa kraju, na którego rynku papiery wartościowe są notowane, lub kraju, w którym emitent ma swoją siedzibę statutową.

Chociaż problem ten jest przede wszystkim podnoszony przez środowisko akademickie, orzeczenia TSUE w trybie prejudycjalnym w kontekście ustalania jurysdykcji w przypadku czynów niedozwolonych na rynkach finansowych i odpowiedzialności za prospekt emisyjny pokazują, że kwestia umiejscowienia strat finansowych staje się istotna również wśród praktyków. Z powyższego wynika, że konieczne jest bardziej szczegółowe zbadanie sposobu rozpatrywania przypadków, w których szkody mają charakter czysto ekonomiczny, na przykład przez wprowadzenie do rozporządzenia Rzym II szczególnej normy kolizyjnej dotyczącej czynów niedozwolonych na rynku finansowym oraz odpowiedzialności za prospekt emisyjny albo poprzez pozostawienie tej kwestii do rozstrzygnięcia sądom.

3.4 Zbiorowe dochodzenie roszczeń i sprawy z udziałem wielu stron

Wielopaństwowe scenariusze obejmujące sprawy dotyczące odpowiedzialności za produkt, czynów nieuczciwej konkurencji i praktyk ograniczających wolną konkurencję, odpowiedzialności za prospekt emisyjny, wypadków z udziałem wielu pojazdów lub spraw konsumenckich dotyczących szkód zbiorowych to tylko niektóre z przykładów, w których grupa ofiar może ponieść szkodę w wyniku tego samego czynu. W takich sytuacjach, gdy powództwo zbiorowe ma na celu uzyskanie odszkodowania dla wszystkich członków poszkodowanej grupy, szkoda powinna być umiejscowiona niezależnie i oddzielnie dla każdego roszczenia i każdej ofiary. W związku z tym w przypadku roszczeń zbiorowych sąd, do którego wniesiono sprawę, może być zmuszony do zastosowania kilku przepisów prawa materialnego do roszczeń dochodzonych przez różnych powodów z grupy. Może tak być w szczególności w kontekście powództw przedstawicielskich w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów wytaczanych na podstawie stosunkowo niedawno przyjętej dyrektywy (UE) 2020/1828[28], gdy reprezentowani konsumenci mają miejsce zamieszkania w więcej niż jednym państwie. Stosowanie kilku przepisów prawa materialnego komplikuje ocenę sprawy, zwiększa koszty i czas trwania postępowania sądowego i może mieć efekt mrożący dla ruchu konsumentów, jeżeli chodzi o strategie dochodzenia roszczeń na drodze sądowej. Z drugiej strony rozwiązanie alternatywne, tj. poddanie roszczeń różnym prawom właściwym w zależności od tego, czy roszczenia są dochodzone indywidualnie czy wspólnie w kontekście zbiorowego dochodzenia roszczeń, może wpływać na przewidywalność przepisów prawa właściwego, a w konsekwencji na pewność prawa.

W kwestii tego, czy rozporządzenie Rzym II jest dobrze przystosowane do dochodzenia roszczeń zbiorowych, które potencjalnie mogą obejmować dużą liczbę praw właściwych, opinie państw członkowskich w kwestionariuszu z 2023 r. były zróżnicowane. Mimo że większość z nich nie zgłosiła uwag do obecnej sytuacji lub uznała ją za satysfakcjonującą[29], niektóre państwa członkowskie odniosły się do potencjalnych problemów lub uznały, że

[28] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1828 z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie powództw przedstawicielskich wytaczanych w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, Dz.U. L 409 z 4.12.2020, s. 1.

[29] Jedno państwo członkowskie wskazało, że odwołanie się do art. 4 ust. 3 zwykle stanowiłoby rozwiązanie.

odpowiednim rozwiązaniem byłoby podzielenie powództwa na partie zgodnie z odpowiednim prawem właściwym.

Chociaż obecnie nie można stwierdzić, czy istnieje rozwiązanie inne niż obecne, które zarówno ułatwiłoby dochodzenie roszczeń zbiorowych, jak i zapewniło pewność prawa właściwego niezależnie od wybranej procedury dochodzenia odszkodowania, należy poświęcić więcej uwagi tej ocenie w kontekście ewentualnego przeglądu rozporządzenia Rzym II.

4. WNIOSKI

Biorąc pod uwagę praktyczne doświadczenia zdobyte w ciągu piętnastu lat od rozpoczęcia stosowania rozporządzenia Rzym II, na podstawie opinii zebranych od państw członkowskich i zainteresowanych stron, a także na podstawie oceny tych doświadczeń w różnych badaniach można stwierdzić, że rozporządzenie zasadniczo funkcjonuje dobrze i jest adekwatne do zakładanych celów. Pewność prawa co do wykładni rozporządzenia dodatkowo zwiększyła się wraz z pojawieniem się orzeczeń TSUE[30] i orzecznictwa krajowego.

Ustalenia zawarte w niniejszym sprawozdaniu wskazują jednak na kilka kwestii, które zasługują na dalszą dogłębną analizę w celu oceny, czy pożądane są ukierunkowane dostosowania legislacyjne rozporządzenia Rzym II, i jakie mogą istnieć możliwości skutecznego rozwiązania tych kwestii. Kwestie te obejmują w szczególności:

- ponowną ocenę wyłączenia z zakresu rozporządzenia Rzym II prawa do prywatności i innych dóbr osobistych, w tym zniesławienia;
- stosowanie rozporządzenia Rzym II w przypadkach, gdy szkoda występuje jednocześnie w wielu jurysdykcjach, co prowadzi do ewentualnego zastosowania wielu przepisów krajowych do zobowiązań pozaumownych (np. przypadków zbiorowego dochodzenia roszczeń i czynów niedozwolonych popełnionych w internecie, w tym naruszeń praw własności intelektualnej w internecie, zwłaszcza praw autorskich);
- czyny niedozwolone powodujące straty czysto ekonomiczne, w tym czyny niedozwolone na rynkach finansowych i odpowiedzialność za prospekt emisyjny.

Na tej podstawie, aby ocenić, czy konieczna jest zmiana legislacyjna, Komisja przeprowadzi dalszą analizę w celu rozważenia i ewentualnego przygotowania wniosku w sprawie zmiany lub przekształcenia rozporządzenia zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa. W tym kontekście można również przeprowadzić dalszą analizę w celu oceny zasadności innych możliwych zmian lub, w obszarach, w których obowiązujące przepisy są w pełni odpowiednie, możliwych doprecyzowań tekstowych w celu ułatwienia ich stosowania.

[30] Szczegółowe informacje na temat orzecznictwa zawarto w sekcji 4 w SWD.