

**Postępowanie grupowe
w modelu *opt-out*
– materiał do pre-konsultacji**

Ministerstwo Rozwoju

Warszawa, lipiec 2016 r.

I. Postępowanie grupowe – jakie są jego zalety?	2
II. Na czym polega model <i>opt-out</i> ?	3
III. Dlaczego warto dopuścić postępowanie grupowe w modelu <i>opt-out</i> ?.....	3
IV. Proponowane zasady wdrożenia modelu <i>opt-out</i>	7
IV.1. Zagadnienia ogólne	7
IV.2. Ograniczenie zakresu przedmiotowego zastosowania modelu <i>opt-out</i>	8
IV.3. Kryterium drobnych roszczeń.....	9
IV.4. Miejsce zamieszkania członków grupy.....	10
IV.5. Reprezentacja grupy.....	10
IV.6. Mediacja.....	10
IV.7. Sąd właściwy.....	11
IV.8. Procedura notyfikacji.....	11
IV.9. Procedura dystrybucji zasądzonych środków	11
IV.10. Podsumowanie.....	12
V. Pytania do dyskusji.....	13

I. POSTĘPOWANIE GRUPOWE – JAKIE SĄ JEGO ZALETY?

Postępowanie grupowe uregulowane zostało w ustawie z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym¹ (dalej: „**Ustawa**”), która weszła w życie 19 lipca 2010 r.

Ten tryb postępowania daje możliwość rozstrzygnięcia wielu podobnych spraw w jednym procesie cywilnym. Osoby, które zostały poszkodowane w podobnych okolicznościach – przykładowo, na skutek stosowania takiej samej, sprzecznej z prawem klauzuli umownej czy w wyniku katastrofy komunikacyjnej – mogą w postępowaniu grupowym wspólnie dochodzić odszkodowania od osoby odpowiedzialnej.

Wspólne dochodzenie podobnych roszczeń jest zwykle korzystniejsze dla uprawnionego niż indywidualne występowanie z własnym roszczeniem. Postępowanie grupowe ułatwia zatem dostęp do sądu i czyni go mniej kosztownym, a przez to – zwiększa efektywność ochrony sądowej.

Cele, które realizuje postępowanie grupowe, są istotne nie tylko dla zainteresowanych stron sporu, ale także dla wymiaru sprawiedliwości. Postępowanie grupowe z założenia sprzyja ekonomii procesowej – zamiast kilkudziesięciu czy nawet kilkuset postępowań może bowiem toczyć się jeden proces. Wszczynianie postępowań grupowych skutkuje więc odciążeniem sądów od rozpatrywania podobnych spraw wielu podmiotów oraz zmniejszeniem kosztów postępowania (choćby dzięki wspólnemu postępowaniu dowodowemu).

Postępowanie grupowe pozwala także na ujednoczenie rozstrzygnięć w podobnych sprawach.

¹Dz. U. Nr 7, poz. 44.

II. NA CZYM POLEGA MODEL *OPT-OUT*?

Systemy prawne krajów europejskich przewidują różnorodne zasady wspólnego dochodzenia podobnych roszczeń. Można je podzielić na rozwiązania, które opierają się na modelu *opt-in* oraz takie, które przyjmują model *opt-out*. Kryterium tego podziału stanowi sposób kształtowania (zebrania) grupy, czyli podmiotów, w których imieniu jest prowadzone postępowanie.

Model *opt-in* zakłada, że grupa zostaje utworzona poprzez **wyraźne oświadczenia** uprawnionych podmiotów o woli objęcia ich postępowaniem grupowym – jego skutkami w sferze prawa procesowego i materialnego. Na takim założeniu opiera się postępowanie grupowe uregulowane obecnie w polskiej Ustawie. Tylko osoby, które złożą pisemne oświadczenie o przystąpieniu do grupy (zob. art. 6 ust. 2 i art. 12 Ustawy), stają się jej członkami i tylko na ich rzecz może toczyć się postępowanie grupowe. Żadna osoba, która nie złożyła takiego oświadczenia w stosownym czasie – tj. do momentu wydania postanowienia w przedmiocie składu grupy (zob. art. 17 ust. 3 Ustawy) – nie zostaje objęta skutkami wyroku wydanego w postępowaniu grupowym. Udział w postępowaniu grupowym w modelu *opt-in* wymaga zatem aktywnej postawy osób, które potencjalnie mogą być członkami grupy oraz spełnienia przez nie szeregu formalności.

Pozew zbiorowy oparty na modelu *opt-in* przewidziano także m.in. w prawodawstwie szwedzkim, francuskim i włoskim.

Model *opt-out* zakłada natomiast, że członkami zdefiniowanej grupy (inaczej – „klasy”) są wszystkie osoby, które spełniają określone kryteria (np. uczestniczyły w jednym zdarzeniu). Zostają one objęte skutkami wyroku zapadłego w procesie zbiorowym bez konieczności składania jakichkolwiek oświadczeń, chyba że wyraźne się temu sprzeciwia. Innymi słowy, w modelu *opt-out* podmioty, którym przysługują określone roszczenia, stają się – automatycznie – członkami grupy chyba, że oświadczą, że chcą być z tej grupy wyłączone i nie podlegać skutkom wyroku².

Spośród krajów europejskich, postępowanie grupowe w modelu *opt-out* dopuszcza prawodawstwo Belgii, Danii oraz Wielkiej Brytanii.

III. DLACZEGO WARTO DOPUŚCIĆ POSTĘPOWANIE GRUPOWE W MODELU *OPT-OUT*?

W obecnym stanie prawnym skala i wartość roszczeń dochodzonych w postępowaniu grupowym jest w praktyce znacznie niższa, niż rzeczywista szkoda wyrządzona pewnymi zdarzeniami w skali globalnej. Przykładowo, w postępowaniach grupowych w sprawach związanych ze stosowaniem niedozwolonych postanowień umownych, formowane grupy nie obejmują nawet znacznej części wszystkich osób, wobec których klauzule abuzywne miały zastosowanie i które potencjalnie mogłyby brać udział w postępowaniu.

W przypadku, gdy pojedyncze roszczenia mają niewielką wysokość, przykładowo w przypadku szkód wywołanych naruszeniem prawa konkurencji, ich dochodzenie często jest (lub wydaje się osobom poszkodowanym) nieopłacalne – tak z punktu widzenia kosztów, jak i czasu potrzebnego do uzyskania rekompensaty. Jak już wyżej wspomniano, udział w postępowaniu grupowym

² Zob. R. Kulski, *Opinia Biura Analiz Sejmowych o rządowym projekcie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (druk sejmowy nr 1829)*, dostępna na stronie <http://www.sejm.gov.pl>.

w modelu *opt-in* wymaga bowiem aktywnej postawy członka grupy oraz spełnienia szeregu formalności, takich jak złożenie oświadczenia o przystąpieniu do grupy oraz przedłożenie dokumentów lub innych dowodów, które świadczą o przynależności do grupy. Członek grupy może zostać ponadto przesłuchany w postępowaniu grupowym w charakterze strony, a zgoda więcej niż połowy członków grupy jest wymagana do cofnięcia pozwu, zrzeczenia się lub ograniczenia roszczenia oraz do zawarcia ugody. Członkowie grupy w praktyce uczestniczą też na bieżąco w kosztach postępowania (ponoszonych formalnie przez reprezentanta grupy).

Efektywne prowadzenie postępowania grupowego przez reprezentanta grupy w modelu *opt-in* wymaga zatem często jego ścisłej współpracy z wszystkimi członkami grupy – zarówno przed wniesieniem pozwu grupowego jak i w toku procesu. To zaś generuje koszty zarówno po stronie członków grupy jak i działającego na ich rzecz reprezentanta.

Z powyższych przyczyn, wiele osób, którym przysługują roszczenia na relatywnie niewielkie kwoty nie decydują się na udział w postępowaniu grupowym w modelu *opt-in*. W konsekwencji, nie wydaje się ono obecnie instrumentem realnie „odstraszającym” od zachowań wyrządzających szkodę, zwłaszcza stosunkowo niewielką, wielu podmiotom (ang. *small claims* lub *mass claims*). Jest to zjawisko niepożądane, zwłaszcza gdy – jak w przypadku naruszenia prawa ochrony konsumentów lub konkurencji – występują często duże korzyści po stronie naruszcyciela.

Modelem, który może zapewnić faktyczną efektywność zbiorowego dochodzenia roszczeń związanych z ochroną konsumentów lub z naruszeniem prawa konkurencji (także roszczeń mikro-, małych i średnich przedsiębiorców), jest opisany wyżej model *opt-out*.

Model *opt-out* bywa wprawdzie uważany za zwiększający ryzyko nadużyć związanych z postępowaniem grupowym (np. wytaczanie powództw oczywiście bezzasadnych w celu osiągnięcia ugody – ang. *blackmail settlement*). W związku z tym, Parlament Europejski w rezolucji z dnia 2 lutego 2012 r. pt. „W kierunku spójnego europejskiego podejścia do zbiorowego dochodzenia roszczeń”³ stwierdził, że europejskie podejście do zbiorowego dochodzenia roszczeń powinno opierać się na zasadzie *opt-in*. Z drugiej jednak strony, w opinii dotyczącej rządowego projektu Ustawy trafnie wskazano, że model *opt-out*, którego obowiązywanie nie zamyka nikomu drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw, nie narusza art. 45 Konstytucji RP, w tym – zakazu naruszania sfery prawnej danego podmiotu przez podmioty trzecie poprzez wytoczenie powództwa (łac. *vigilantibus iura scripta sunt*)⁴. Już wówczas wskazywano, że warto rozważyć, czy w polskim projekcie Ustawy nie należałoby modelu *opt-in* uzupełnić modelem *opt-out* w postępowaniach grupowych, obejmujących niewielkie (małe) roszczenia (gdzie dysproporcje między kosztami postępowania a wartością roszczeń są czynnikiem odstrasającym indywidualny proces), wszczynanych przez niektóre podmioty publiczne (np. rzecznika konsumentów)⁵.

³ 2011/2089 (INI).

⁴ R. Kulski, *Opinia Biura Analiz Sejmowych o rządowym projekcie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (druk sejmowy nr 1829)*, dostępna na stronie <http://www.sejm.gov.pl>.

⁵ R. Kulski, *Opinia Biura Analiz Sejmowych o rządowym projekcie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (druk sejmowy nr 1829)*, dostępna na stronie <http://www.sejm.gov.pl>.

Stanowisko to wydaje się zasadne. Warto bowiem wskazać, że prawo do sądu należy rozumieć nie tylko jako formalne uprawnienie każdej osoby do wszczęcia akcji sądowej, ale także jako zapewnienie przez państwo takich instytucji prawnych, które zagwarantują **efektywne dochodzenie praw**⁶. W przypadku niewielkich roszczeń sięgających kilku, czy kilkudziesięciu złotych, pomimo formalnego prawa do sądu, mało prawdopodobne jest, że poszkodowany rozpocznie postępowanie sądowe.

Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego modelu *opt-out* – jako alternatywnego wariantu grupowego dochodzenia roszczeń – przyczyniłoby się zatem do zwiększenia skuteczności ochrony praw obywateli, realizowanej poprzez konstytucyjne prawo do sądu.

Należy podkreślić, że już w 2008 r. Komisja Europejska⁷ wskazywała na istnienie praktycznych przeszkód utrudniających europejskim konsumentom skuteczne dochodzenie ich roszczeń. Przeszkody te były i nadal są związane głównie z wysokimi kosztami postępowania sądowego oraz złożonymi i długotrwałymi procedurami związanymi z dochodzeniem swoich praw przed sądem.

Zgodnie z wynikami badań Eurobarometru obejmującymi obywateli 15 państw tzw. starej UE⁸, co piąty konsument nie skieruje sprawy do sądu, jeżeli dotyczy ona kwoty niższej niż 1 000 euro, zaś progiem dla połowy konsumentów jest kwota 200 euro. Nie wydaje się, by zachowania polskich konsumentów zasadniczo odbiegały od tego trendu. Ponadto, przeprowadzone w 2008 r., a więc już po rozszerzeniu UE badania wykazały, iż procedury dochodzenia roszczeń konsumenckich są tak skomplikowane i długotrwałe, że konsumenci nie są skłoni się w nie wniknąć bez jasnego wyobrażenia kiedy, o ile w ogóle, ich sprawa zostanie pomyślnie rozstrzygnięta. Tylko 30% konsumentów było zdania, że rozwiązywanie sporów w sądach jest łatwe⁹. Stan ten do chwili obecnej nie uległ zmianie.

Czynnikami zniechęcającymi do powszechnego dochodzenia przez konsumentów relatywnie niewielkich kwot nadal pozostają nadmiernie rozbudowane i skomplikowane procedury dochodzenia roszczeń, w tym także w postępowaniu grupowym.

W odniesieniu do obecnie obowiązującego w Polsce modelu postępowania grupowego w dalszym ciągu aktualne pozostają obserwacje Komisji Europejskiej, zgodnie z którymi wydajności i skuteczności mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych szkodzą takie elementy jak m.in.: ich złożoność, surowe warunki wstępne dotyczące dopuszczalności, nieumiejętność właściwego rozdzielania dochodów z odszkodowania czy też stosowanie jednego mechanizmu dochodzenia roszczeń zbiorowych do wszelkich roszczeń, bez dostosowania go do wartości, potrzeb i specyfiki poszczególnych roszczeń¹⁰.

⁶ Tak np. P. Grzegorzczak i K. Weitz, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Wydawnictwo CH Beck, Warszawa 2016, komentarz do art. 45 Konstytucji RP.

⁷ Zob. *Zielona księga w sprawie dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów (przedstawiona przez Komisję) z dnia 27.11.2008 roku KOM(2008) 794*, ss. 4-6, http://ec.europa.eu/consumers/archive/redress_cons/greenpaper_pl.pdf.

⁸ *Ibidem*, s. 4.

⁹ *Ibidem*, s. 5.

¹⁰ *Ibidem*, s. 5.

Jako remedium, pozwalające na upowszechnienie skutecznego dochodzenia drobnych roszczeń, wskazywane jest przyjęcie – w pewnym zakresie – możliwości stosowania modelu *opt-out*.

Uwagi te należy odnieść nie tylko do roszczeń konsumentów, ale także do niewielkich roszczeń związanych z naruszeniem prawa konkurencji. Warto przy tym zaznaczyć, że zdecydowana większość przedsiębiorców w Polsce prowadzi działalność gospodarczą na podstawie wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i należy do sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw. Z drugiej strony, świadomość konsumentów systematycznie rośnie. Tym bardziej uzasadnione wydaje się rozważanie możliwości zwiększenia efektywności ochrony sądowej przedsiębiorców w ramach postępowania grupowego.

Przyjęcie modelu *opt-out* jawi się zatem nie tyle jako ograniczenie prawa jednostki do sądu, lecz jako sposób jego urzeczywistnienia. W przypadku relatywnie drobnych roszczeń model *opt-out* stanowiłby prawdopodobnie jedyną instytucję zapewniającą skuteczne dochodzenie na drodze sądowej naprawienia szkody wyrządzonej osobom, których duża część z różnych przyczyn nie uczestniczy w postępowaniach opartych na modelu *opt-in*.

Prawo do sądu w kontekście drobnych roszczeń nie powinno być postrzegane w sposób formalny – z akcentem na uniknięcie sytuacji, w której uprawnieni byliby związani wyrokiem bez swej wiedzy, lecz funkcjonalny – prawo do sądu realizuje się w każdy sposób zmierzający do zwiększenia skuteczności dochodzenia przez jednostkę swych praw. Rozumienie prawa do sądu w kontekście tzw. *small claims* nie może bowiem abstrahować od potwierdzonych empirycznie zachowań podmiotów, których liczna grupa nie jest w stanie dochodzić przysługujących im uprawnień indywidualnie lub nawet w modelu *opt-in*.

Takie rozumienie prawa do sądu zauważalne jest w ostatnich latach w ustawodawstwie coraz większej liczby państw należących do Unii Europejskiej, które, w różnym zakresie, wprowadziły do swych porządków prawnych model *opt-out* (Belgia, Dania, Hiszpania, Holandia, Niemcy, Portugalia, Wielka Brytania). Należy przy tym wskazać, że w systemach prawnych tych państw, podobnie jak w Polsce, pojęcie prawa do sądu rekonstruowane jest z uwzględnieniem regulacji i standardów wynikających z art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹¹, a także art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹². Także w Polsce wprowadzenie modelu *opt-out* może doprowadzić do upowszechnienia chronionych nim wartości, tj. możliwości skutecznego dochodzenia przez jednostki przysługujących im praw.

Rozważanie wprowadzenia tego rodzaju zmian jest dodatkowo uzasadnione w świetle Zaleceń Komisji Europejskiej z 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) – zgodnie z którymi m.in.: „Państwa członkowskie powinny zagwarantować, by postępowania w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń były rzetelne,

¹¹ Dz. U, z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

¹² Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, str. 2

sprawiedliwe i prowadzone bez zbędnej zwłoki oraz aby nie pociągały one za sobą nadmiernych kosztów”¹³.

Możliwe jest zastosowanie takich rozwiązań, które – z jednej strony – zapewnią efektywność zbiorowego dochodzenia roszczeń (zwłaszcza drobnych, masowych roszczeń), zgodnie z celem Ustawy, z drugiej zaś – będą uzupełnione o regulacje zmniejszające ryzyko nadużyć i zapewnią odpowiednie w świetle Konstytucji RP gwarancje dotyczące prawa do sądu.

Poniżej przedstawione zostały podstawowe zasady, na jakich mogłoby następować dochodzenie roszczeń w wariacie *opt-out* w polskim modelu postępowania grupowego. Rozwiązania te zostały opracowane na podstawie rekomendacji przygotowanych przez Zespół Prawa Gospodarczego przy Ministrze Rozwoju, w sekcji kierowanej przez adw. Rafała Kosa. Założenia te oddajemy do pre-konsultacji¹⁴, licząc na uwagi i propozycje zainteresowanych środowisk, organizacji i ekspertów.

IV. PROPONOWANE ZASADY WDROŻENIA MODELU *OPT-OUT*

Proponujemy dopuszczenie możliwości zastosowania modelu *opt-out* (obok zasadniczego modelu *opt-in*), przy poniżej opisanych założeniach:

IV.1. Zagadnienia ogólne

Podstawowym modelem postępowania grupowego pozostałby wariant *opt-in*. Model *opt-out* byłby dopuszczalny jedynie w razie spełnienia dodatkowych warunków (opisanych poniżej), podlegających ocenie sądu. Zastosowanie modelu *opt-out* powinno być możliwe jedynie **na wniosek** powoda – nigdy z urzędu.

Na reprezentanta grupy powinien zostać nałożony obowiązek uprawdopodobnienia, że zdarzenie, z którym łączy się odpowiedzialność pozwanego (pозwanych) spowodowało powstanie tak dużej ilości roszczeń, że ich **łączne dochodzenie w modelu *opt-in* nie byłoby efektywne**.

Treść pozwu zawierającego wniosek o prowadzenie postępowania grupowego w modelu *opt-out* powinna obejmować nie tylko elementy formalne, o których mowa w art. 187 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego¹⁵ (dalej: „k.p.c.”), tj. żądanie i opis okoliczności faktycznych je uzasadniających, lecz także:

- (i) opis okoliczności zdarzenia uzasadniającego odpowiedzialność pozwanego, które są wspólne dla wszystkich członków grupy,

¹³ Pkt 2 Zaleceń Komisji Europejskiej z 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), http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32013H0396#ntc4-L_2013201PL_01006001-E0004.

¹⁴ Na podstawie „Wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”, o których mowa w § 36 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 r., poz. 979, z 2015 r. poz. 1063 oraz z 2016 r. poz. 494), pre-konsultacje są prowadzone przed opracowaniem projektu i wpisaniem go do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

¹⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.

- (ii) opis grupy, którą reprezentować ma przedstawiciel grupy, ze wskazaniem możliwie jak najdokładniej oszacowanej liczby osób poszkodowanych; przy czym jeżeli grupa podzielona jest na podgrupy, informacje te należy podać dla każdej podgrupy oraz
- (iii) uzasadnienie wyboru modelu *opt-out*.

Uprawdopodobnienie szerokiego zakresu oddziaływania zdarzenia (praktyki) z którym wiąże się odpowiedzialność pozwanego, tj. że spowodowało ono powstanie tak dużej ilości roszczeń, że ich łączne dochodzenie w modelu *opt-in* nie byłoby efektywne, powinno spoczywać na powodzie. Wprowadzenie takiej dodatkowej przesłanki ocennej jest konieczne dla rozróżnienia tych spraw, w których rzeczywiście właściwym mechanizmem byłoby postępowanie grupowe w modelu *opt-out*, co wymaga oceny w każdej konkretnej sprawie. Wprowadzenie obowiązku zgłaszania oraz uzasadnienia wyboru modelu *opt-out* jako warunku formalnego pozwu ograniczyłoby natomiast ryzyko nadużywania tego modelu w sytuacjach, w których jego zastosowanie nie byłoby właściwe.

IV.2. Ograniczenie zakresu przedmiotowego zastosowania modelu *opt-out*

Model *opt-out* powinien być **ograniczony przedmiotowo** do spraw o roszczenia wynikające z:

- czynów nieuczciwej konkurencji¹⁶,
- stosowania niedozwolonych postanowień wzorców umów,
- praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów,
- praktyk ograniczających konkurencję¹⁷,
- odpowiedzialności za produkt niebezpieczny¹⁸,
- nieuczciwych praktyk rynkowych¹⁹,
- naruszenia innych praw konsumentów,
- udostępnienia do publicznej wiadomości nierzetelnej, nieprawdziwej lub niekompletnej informacji lub przemilczenie informacji, informacji, których obowiązek zamieszczenia w prospekcie emisyjnym, memorandum informacyjnym oraz innych dokumentach sporządzanych i udostępnianych powstaje w związku z ofertą publiczną, subskrypcją lub sprzedażą na podstawie tej oferty lub ubieganiem się o dopuszczenie papierów wartościowych do obrotu na rynku regulowanym²⁰.

Sprawami, w których mechanizm *opt-out* mógłby znaleźć zastosowanie, są przede wszystkim sprawy o roszczenia o ochronę konsumentów, w przypadku których jednego rodzaju praktyka naruszcyciela (najczęściej stosowanie klauzul abuzywnych) powoduje często szkodę w majątku bardzo dużego kręgu osób. Omawiany model mógłby również mieć duże praktyczne znaczenie w sprawach roszczeń wynikających z naruszenia prawa konkurencji (np. z nadużywania pozycji dominującej, niedozwolonych porozumień ograniczających konkurencję etc.).

¹⁶ Zob. ustawę z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503, ze zm.).

¹⁷ Co do stosowania niedozwolonych postanowień umownych, praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz praktyk ograniczających konkurencję zob. ustawę z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2015 r. poz. 184, ze zm.).

¹⁸ Zob. art. 449¹-449¹⁰ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380, ze zm.).

¹⁹ Zob. ustawę z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. Nr 171, poz. 1206, ze zm.).

²⁰ Zob. art. 98 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1382, ze zm.).

Podobne do proponowanego ograniczenie zakresu przedmiotowego zastosowania modelu *opt-out* przede wszystkim do roszczeń z zakresu prawa konkurencji lub ochrony konsumenta występuje także w innych systemach prawnych, w których możliwe jest dochodzenie roszczeń w trybie *opt-out* (Belgia, Hiszpania, Wielka Brytania). Ograniczenie modelu *opt-out* do sporów związanych z naruszeniem prawa rynku kapitałowego występuje z kolei w prawie niemieckim.

IV.3. Kryterium drobnych roszczeń

Wysokość indywidualnych roszczeń dochodzonych w modelu *opt-out* powinna zostać ograniczona do określonej ustawowo kwoty. Proponuje się, by była to kwota nieprzekraczająca równowartości 200 euro w przypadku roszczeń konsumentów oraz 500 euro w przypadku roszczeń przysługujących przedsiębiorcom. Przeliczenie równowartości ww. kwot na złote mogłoby następować według średniego kursu euro ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski na dzień wniesienia pozwu.

Przyjęcie na poziomie ustawowym maksymalnej wysokości roszczenia, którego członek grupy może domagać się w postępowaniu prowadzonym w modelu *opt-out* stanowiłoby mechanizm zwiększający skuteczność realizacji prawa jednostek do sądu. To właśnie w kontekście dochodzenia drobnych roszczeń model *opt-out* jest najbardziej efektywną formą postępowania grupowego. Zgodnie z wynikami badań zawartymi w przygotowanej przez Komisję Europejską Zielonej Księdze w sprawie dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów, istnieją przeszkody, które *de facto* utrudniają europejskim konsumentom skuteczne dochodzenie ich roszczeń. Są to przede wszystkim wysokie koszty postępowania sądowego oraz złożone i długotrwałe procedury. Jak wskazano już wyżej, co piąty europejski konsument nie skieruje sprawy do sądu, jeżeli dotyczy ona kwoty niższej niż 1.000 euro. Progiem dla połowy konsumentów jest kwota 200 euro. Ze względu na wysokie koszty oraz ryzyko związane z postępowaniem opłacanie przez konsumenta lub drobnego przedsiębiorcę mogących przekraczać wysokość odszkodowania kosztów sądowych, wynagrodzeń prawników i biegłych nie jest rozsądne z ekonomicznego punktu widzenia²¹. Ograniczenie wysokości roszczenia doprowadziłoby zatem do naprawienia szkód, których kompensacji w innym trybie obywatele nigdy by nie dochodzili.

Problematyczne jest natomiast precyzyjne wyznaczenie wysokości indywidualnego roszczenia podlegającego zaspokojeniu w modelu *opt-out*. Zgodnie z art. 2 rozporządzenia (WE) nr 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiającego europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń²², za drobne roszczenie należy uznać roszczenie nieprzekraczające 2.000 euro. Trzeba jednak wskazać, że w polskich realiach społeczno-gospodarczych kwota ta wydaje się być zbyt wysoka. Wydaje się, że model *opt-out* powinien być stosowany do dochodzenia roszczeń konsumentów wynoszących maksymalnie 200-300 euro. Podobny próg przyjęto zresztą w dużo zamożniejszej niż Polska Danii (2000 koron – około 270 euro). Trzeba założyć, że dla przedsiębiorców kwota ta powinna być odpowiednio wyższa – proponuje się przyjęcie progu 500 euro.

²¹ Zob. *Zielona księga w sprawie dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów (przedstawiona przez Komisję) z dnia 27.11.2008 roku KOM (2008) 794, s. 4 tekst dostępny na http://ec.europa.eu/consumers/archive/redress_cons/greenpaper_pl.pdf*

²² Dz.Urz.UE. L 199 z 31.07.2007, str. 1, ze zm.

IV.4. Miejsce zamieszkania członków grupy

W skład grupy dochodzącej roszczeń w modelu *opt-out* powinny wchodzić jedynie podmioty mające siedzibę lub stałe miejsce zamieszkania w Polsce.

Wprowadzenie obowiązku, by członkami grupy mogły być jedynie podmioty mające miejsce zamieszkania lub siedzibę na terytorium RP służyłoby zmniejszeniu ryzyka nadużywania modelu *opt-out*.

IV.5. Reprezentacja grupy

W odniesieniu do grupy dochodzącej roszczeń w modelu *opt-out*, której członkami są konsumenci lub przedsiębiorcy, jej **reprezentantem** mógłby być miejski/powiatowy rzecznik konsumentów, ewentualnie Rzecznik Finansowy, Rzecznik Praw Obywatelskich albo krajowa organizacja, której celem statutowym jest ochrona interesów przedsiębiorców.

Ponadto, proponuje się, by reprezentantem mógł być także członek grupy, który – w ocenie sądu – dawałby rękojmię należytego reprezentowania grupy. Sąd powinien przy tym posiadać kompetencję do zmiany reprezentanta grupy, jeśli utraciłby on rękojmię należytego reprezentowania grupy.

Powierzenie funkcji reprezentanta grupy rzecznikowi praw konsumentów (w sprawach roszczeń o ochronę konsumentów) albo organizacji o zasięgu krajowym, której celem statutowym jest ochrona interesów przedsiębiorców (w sprawach o roszczenia wynikające z naruszenia prawa konkurencji) sprzyjałoby upowszechnieniu realizacji prawa obywateli do sądu. Prowadziłoby bowiem do wszczęcia postępowań, w które zdecydowana większość działających indywidualnie konsumentów nie chciałaby się angażować. Z drugiej strony, proponuje się ograniczyć krąg organizacji, które mogłyby dochodzić w modelu *opt-out* roszczeń na rzecz przedsiębiorców do organizacji o zasięgu ogólnokrajowym²³. Dopuszczenie każdej tego rodzaju organizacji, nawet powołanej *ad hoc*, o niewielkim zasięgu działania groziłoby bowiem nadużywaniem mechanizmu motywowanym osiągnięciem zysku przez taką organizację. Z tego samego powodu w sprawach o roszczenia o ochronę konsumentów zasadne byłoby umożliwienie reprezentowania poszkodowanych tylko przez organ publiczny, jakim jest powiatowy/miejski rzecznik praw konsumentów.

IV.6. Mediacja

W postępowaniu grupowym prowadzonym w modelu *opt-out*, po fazie certyfikacji, strony mogłyby być poddawane obowiązkowej mediacji w celu ewentualnego polubownego zakończenia sporu.

Wprowadzenie obowiązku poddania się mediacji nie stanowi naruszenia zasady dobrowolności mediacji, przez którą rozumie się uprawnienie stron do samodzielnej (według swego wyboru) organizacji postępowania mediacyjnego oraz zakończenia go w dowolnym terminie. Także prawo unijne nie kwestionuje możliwości ustanawiania obowiązkowości mediacji w wybranych sprawach²⁴.

²³ Por. art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji dopuszczający dochodzenie niektórych roszczeń wynikających z tej ustawy przez organizację krajową lub regionalną.

²⁴ Por. motywy 12 i 13 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/52/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. UE L 136 z 24.05.2008, str. 3).

Nalożenie na strony obowiązku mediacji po zakończonej fazie certyfikacji doprowadziłoby do zwiększenia skuteczności grupowego dochodzenia roszczeń poprzez jego szybsze zakończenie w sposób konsensualny – akceptowalny dla obu stron. Warto zauważyć, że obowiązek prowadzenia negocjacji został wprowadzony do prawa belgijskiego i holenderskiego.

IV.7. Sąd właściwy

Proponuje się, aby postępowania grupowe w modelu *opt-out* były prowadzone przez jeden wyspecjalizowany sąd.

Rozwiązanie takie służyłoby zwiększeniu skuteczności prowadzenia postępowań grupowych przy jednoczesnej minimalizacji ryzyka nadużywania modelu *opt-out*. Podobne rozwiązanie przyjęto już w prawie polskim w odniesieniu do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Powierzenie rozpatrywania tego typu sporów wybranemu sądowi wywołałoby „efekt specjalizacji” oraz doprowadziłoby do wzrostu stabilności i przewidywalności orzecznictwa.

IV.8. Procedura notyfikacji

W postępowaniu grupowym prowadzonym w modelu *opt-out* rozszerzeniu – w stosunku do modelu *opt-in* – powinna ulec procedura notyfikacji, czyli zawiadamiania członków grupy o toczącym się postępowaniu grupowym. Jest ona szczególnie ważna w modelu *opt-out*, w którym brak oświadczenia o „wystąpieniu z grupy” we właściwym terminie skutkuje objęciem danej osoby wydanego w postępowaniu grupowym wyroku.

Należy zatem przewidzieć:

- (i) obowiązek wskazania przez powoda i pozwanego wszystkich znanych im potencjalnych członków „grupy”, którzy byliby następnie zawiadomieni indywidualnie o postępowaniu, oraz
- (ii) obowiązek dokonania publikacji ogłoszenia o wszczęciu postępowania grupowego w Biuletynie Informacji Publicznej Sądu, przed którym toczy się postępowanie lub na innej stronie internetowej wskazanej przez powoda, właściwej stosownie do okoliczności konkretnej sprawy, a ewentualnie również na stronie internetowej pozwanego (jako „naturalnym” kanale komunikacji pozwanego z potencjalnie poszkodowanymi).

Rozwiązaniem zwiększającym efektywność notyfikacji byłoby także utworzenie centralnego wykazu toczących się postępowań grupowych (np. w BIP Ministerstwa Sprawiedliwości), w którym znajdowałyby się informacje m.in. o modelu w jakim toczy się postępowanie grupowe, a w przypadku modelu *opt-out* – o terminie, w jakim każda osoba spełniająca wskazane kryteria członka grupy może z niej wystąpić składając stosowne oświadczenie.

Propozycje zmian dotyczących procedury notyfikacji o wszczęciu postępowania w przypadku procesu toczącego się w trybie *opt-out* zmierzają do zwiększenia prawdopodobieństwa dowiedzenia się przez osoby poszkodowane o toczącym się postępowaniu grupowym. W ten sposób zabezpieczona zostałaby realizacja prawa jednostek do sądu – postulowane zmiany umożliwiłyby wystąpienie z grupy tym podmiotom, które byłyby zainteresowane indywidualnym dochodzeniem swoich roszczeń.

IV.9. Procedura dystrybucji zasądzonych środków

System dystrybucji środków zasądzonych na rzecz członków grupy w modelu *opt-out* powinien być dokonywany przez podmiot wykonujący zawód zaufania publicznego, wyspecjalizowany

w powierniczym zarządzaniu masą majątkową na rzecz wierzycieli (np. nadzorca, zarządca, syndyk) – działający w każdym wariancie pod nadzorem sądu.

Powierzenie dystrybucji środków zasądzonych na rzecz członków grupy podmiotowi wykonującemu zawód zaufania publicznego, wyspecjalizowanemu w powierniczym zarządzaniu masą majątkową na rzecz wierzycieli (np. nadzorcy, zarządcy, syndykowi, kuratorowi) służyłoby zwiększeniu efektywności i rzetelności postępowania grupowego w modelu *opt-out*, przekładając się na wzrost popularności tej formy dochodzenia roszczeń wśród konsumentów i drobnych przedsiębiorców. Podobna instytucja (tzw. „likwidator”) funkcjonuje w prawie belgijskim.

Jeśli po zaspokojeniu wszystkich zgłoszonych likwidatorowi roszczeń, pozostałaby część zasądzonych od pozwanego środków, proponuje się, by nadwyżka ta przeznaczana była na cel społeczny (np. zaproponowany przez powoda, po zatwierdzeniu przez sąd).

IV.10. Podsumowanie

Wprowadzenie powyższych zmian legislacyjnych wymagałoby szeroko zakrojonych zmian w Ustawie – wyróżnienia przepisów wspólnych dla obu modeli oraz przepisów szczegółowych odnoszących się tylko do modelu *opt-in* albo modelu *opt-out*. Opisane założenia stanowią zatem punkt wyjścia do dyskusji, której finalnym etapem powinno być przygotowanie projektu zmian Ustawy.

Zaproponowane niżej rozwiązania funkcjonują w innych systemach prawnych państw należących do Unii Europejskiej, które przyjęły model *opt-out*. Ich zastosowanie dorodziłoby do zwiększenia skuteczności mechanizmu zbiorowego dochodzenia drobnych roszczeń, przy jednoczesnej eliminacji ryzyka naruszenia prawa jednostek do sądu.

Dopuszczenie modelu *opt-out* zgodnie z powyższymi założeniami pozwoliłoby rozszerzyć zakres zastosowania Ustawy w praktyce i jednocześnie – mogłoby odnieść skutek prewencyjny, zniechęcając do stosowania praktyk, wyrządzających szkodę o globalnie dużej wysokości, choć stosunkowo niewielkiej w odniesieniu do poszczególnych osób poszkodowanych.

V. PYTANIA DO DISKUSJI

Pytania:

1. W jakich sprawach powinien być dopuszczalny model *opt-out*? W szczególności, czy zastosowanie modelu *opt-out* powinno być możliwe tylko w sprawach konsumenckich, czy również w sprawach wynikających z naruszenia reguł konkurencji?
2. Czy należałoby wprowadzić dodatkowe ograniczenie zastosowania modelu *opt-out* jedynie do dochodzenia ustalenia odpowiedzialności (art. 2 ust. 3 Ustawy)? Wówczas każda osoba, która spełniałaby kryteria grupy, po wydaniu wyroku ustalającego odpowiedzialność w trybie *opt-out*, mogłaby indywidualnie dochodzić zapłaty (np. odszkodowania).
3. Czy zasadne jest uzależnienie możliwości rozpoznania sprawy w modelu *opt-out* od przesłanki efektywności, tj. od tego, że model *opt-in* w danych okolicznościach nie zapewniłby efektywnej ochrony sądowej?
4. Jaki próg kwotowy roszczeń, których dochodzenie byłoby możliwe w modelu *opt-out* należy przewidzieć? Czy próg ten powinien być odmienny dla roszczeń konsumenckich i roszczeń przedsiębiorców?
5. Czy reprezentantem grupy w postępowaniu grupowym powinien być tylko organ publiczny (np. rzecznicy praw konsumentów, Rzecznik Finansowy, Rzecznik Praw Obywatelskich), czy należy dopuścić możliwość pełnienia tej funkcji przez inne organizacje gospodarcze lub społeczne?
6. Czy należy dopuścić możliwość pełnienia funkcji reprezentanta grupy przez członka grupy, który zostanie zaakceptowany przez sąd jako osoba dająca rękojmię prawidłowego wykonywania tej funkcji?
7. Czy postępowania grupowe powinny być prowadzone przez jeden w skali kraju, wyspecjalizowany sąd?
8. Czy zasadne jest wprowadzenie obowiązkowej procedury mediacyjnej w postępowaniu grupowym w modelu *opt-out*?
9. Czy właściwym rozwiązaniem jest powierzenie dystrybucji środków zasądzonych w modelu *opt-out* podmiotowi działającemu pod nadzorem sądu, wyspecjalizowanemu w zarządzaniu masą majątkową?
10. Czy ewentualna nadwyżka środków zasądzonych w modelu *opt-out* (powstała po zaspokojeniu podmiotów, które zgłoszą swoje roszczenia) powinna być przekazywana na cel społeczny, czy właściwe byłoby inne rozwiązanie (np. podział między członków grupy, którzy zgłosili swoje roszczenia zarządcy)?
11. Czy w postępowaniu grupowym o zasądzenie w modelu *opt-out* w zakresie ustalenia wysokości szkody, ciężar dowodu winien obciążać również pozwanego?