

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

442. SESJA PLENARNA W DNIACH 13–14 LUTEGO 2008 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie definicji roli i systemu powództw zbiorowych w dziedzinie wspólnotowego prawa konsumenckiego

(2008/C 162/01)

Dnia 16 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie

definicji roli i systemu powództw zbiorowych w dziedzinie wspólnotowego prawa konsumenckiego.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 stycznia 2008 r. Sprawozdawcą był Jorge PEGADO LIZ.

Na 442. sesji plenarnej w dniach 13–14 lutego 2008 r. (posiedzenie z 14 lutego 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 134 do 94 — 6 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES postanowił wznowić debatę na temat potrzeby i możliwości pogłębionej refleksji nad rolą i systemem prawnym powództwa zbiorowego, zharmonizowanego na szczeblu wspólnotowym, w szczególności w dziedzinie prawa konsumenckiego i prawa konkurencji, przynajmniej na początkowym etapie.

1.2 EKES zawsze opowiadał się za zdefiniowaniem na szczeblu wspólnotowym powództwa zbiorowego, którego celem miałyby być skuteczne zadośćuczynienie za szkody w przypadku naruszenia interesów zbiorowych lub powszechnych. Takie powództwo stanowiłoby skuteczne uzupełnienie ochrony, którą zapewniają już środki odwoławcze, zarówno alternatywne, jak i sądowe, w tym m.in. nakaz zaprzestania szkodliwych praktyk w formie określonej w dyrektywie 98/27/WE z dnia 19 maja 1998 r.

1.3 W istocie EKES wielokrotnie opowiadał się za koniecznością interwencji wspólnotowej w tej dziedzinie, uważał bowiem, że działania takie:

- mogą mieć decydujący wpływ na zniesienie przeszkód w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, wynikających z rozbieżności między systemami prawnymi poszczególnych krajów, wskutek czego konsumenci na nowo nabrałiby przekonania do korzyści związanych z jednolitym rynkiem, a ponadto zapewnione by zostały warunki rzeczywistej i uczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami (art. 3-1 c) i g) traktatu);
- umożliwiłyby większą ochronę konsumentów, dzięki czemu łatwiej i skuteczniej dochodziliby oni swoich praw przed sądem, jak również zapewniono by efektywniejsze stosowanie prawodawstwa wspólnotowego (art. 3-1 t) traktatu);
- odpowiadałyby fundamentalnej zasadzie prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, które to prawo gwarantowane jest przez europejską Kartę praw podstawowych (art. 47).

1.4 Fakt, że w ostatnich latach kilka państw członkowskich przyjęło rozbieżne systemy prawne reprezentowania zbiorowych interesów konsumentów, podczas gdy inne jeszcze tego nie zrobiły, prowadzi do nierównego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, szkodząc realizacji rynku wewnętrznego. EKES wyraża tym większe ubolewanie z powodu tej sytuacji, że zadowolenie i zaufanie obywateli jest jednym z deklarowanych celów urzeczywistnienia rynku wewnętrznego w XXI w. EKES pragnie zwrócić uwagę na konsekwencje wszelkich podejmowanych środków dla konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich oraz na skutki niewspółmiernych obciążeń, jakie ostatecznie poniosą pracownicy i konsumenci.

1.5 EKES zamierza zatem wnieść swój wkład do tych rozważań i przedstawić konkretne propozycje dotyczące systemu prawnego powództwa zbiorowego, biorąc pod uwagę systemy krajowe obowiązujące w krajach europejskich, lecz również doświadczenia innych krajów, w których taka forma powództwa została rozwinięta. Pragnie szczególnie uwzględnić zasady przedstawione w zaleceniu C(2007)74 Rady Ministrów OECD z 12 lipca 2007 r., w sprawie rozwiązywania sporów i odszkodowań dotyczących konsumpcji.

1.6 Przy definiowaniu proponowanych parametrów na potrzeby inicjatywy legislacyjnej na szczeblu wspólnotowym, EKES uwzględnił wspólną tradycję prawną europejskich instytucji sądowniczych i wspólne podstawowe zasady postępowania cywilnego w państwach członkowskich, wskutek czego odrzucił aspekty amerykańskiego *class action*, które nie przystaje do wspomnianych tradycji i zasad. EKES uważa za szczególnie szkodliwe zjawisko rozwoju mechanizmów przyznających inwestorom będącym stroną trzecią lub adwokatom zainspirowanym przykładem amerykańskich *class actions* znacznych udziałów materialnych w odszkodowaniach za straty lub o charakterze karnym uzyskanych w wyniku procedur wniesionych w imieniu konsumentów.

1.7 Biorąc pod uwagę cele i zadania takiego instrumentu, EKES przeanalizował najważniejsze możliwe warianty systemu prawnego (korzyści i wady systemu *opt-in*, *opt-out* lub mieszanego), rolę sędziego, naprawianie szkód, odwołanie i finansowanie.

1.8 Podstawa prawna takiej inicjatywy oraz instrument prawny, który należy zastosować, stanowią równie ważne kwestie, które także zostały przeanalizowane i które przyczyniły się do sporządzenia wniosków.

1.9 EKES przypomina ponadto, że niniejsze rozważania na temat ustanowienia mechanizmu powództwa zbiorowego nie stoją w sprzeczności — wręcz przeciwnie — z istnieniem i rozwijaniem alternatywnych sposobów rozstrzygnięcia sporów. EKES jako jeden z pierwszych mówił o konieczności utworzenia skutecznych instrumentów pozwalających konsumentom dochodzić swoich praw, indywidualnych lub zbiorowych, bez odwoływania się do sądu. W tym względzie EKES opowiada się za lepszym dostosowaniem systemów mediacji w sektorach tworzących środowisko konsumpcji, a zwłaszcza tam, gdzie handel transgraniczny rozwinął się najbardziej lub ma się rozwinąć.

1.10 Istnieje wiele różnych zbiorowych środków odwoławczych dla poszkodowanych konsumentów, od działań indywidualnych, dobrowolnych i jednomyślnych, po zbiorowe i sądowe. Każdy z tych szczebli rozstrzygnięcia sporów powinien działać w optymalny sposób, ułatwiając przeprowadzenie odszkodowania z tytułu poniesionych strat na płaszczyźnie najbardziej dostępnej dla ofiar.

1.11 EKES wyraża zadowolenie z ogłoszonego przez Komisję zamiaru dalszego pogłębiania tego tematu. Komitet podkreślił jednak, że powinna mu towarzyszyć rzeczywista wola polityczna prowadząca do odpowiednich inicjatyw legislacyjnych.

1.12 Interpretując wolę przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego, EKES zwraca się również do Parlamentu Europejskiego, Rady i państw członkowskich, aby rozważania te były prowadzone z uwzględnieniem interesów różnych stron oraz poszanowaniem zasad proporcjonalności i pomocniczości i towarzyszyły im decyzje polityczne niezbędne do jak najszybszego podjęcia inicjatywy w zalecanym kierunku.

2. Wprowadzenie

2.1 Celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej jest propagowanie pogłębionej refleksji na temat roli i systemu prawnego powództwa zbiorowego ⁽¹⁾ na szczeblu europejskim, w szczególności w dziedzinie prawa konsumenckiego i prawa konkurencji, przynajmniej na pierwszym etapie ⁽²⁾. W ostatecznym rozrachunku ma ona zachęcać społeczeństwo obywatelskie i właściwe instytucje Unii Europejskiej do przeanalizowania potrzeby i oddziaływania takiej inicjatywy, do określenia jej prawnego charakteru i warunków jej wdrożenia, w ramach europejskiej przestrzeni sądowej.

2.2 Dlatego też stosowana metodologia opiera się na wstępnej analizie potrzeb w ramach jednolitego rynku oraz zgodności inicjatywy z prawem wspólnotowym. Następnie analizowana jest jej zdolność do skutecznego i szybkiego rozwiązywania sporów transgranicznych, w szczególności dotyczących interesów gospodarczych konsumentów.

3. Jednolity rynek a wspólne interesy konsumentów

3.1 Masowość transakcji handlowych w następstwie rozwoju produkcji seryjnej, którą obserwujemy od drugiej połowy minionego wieku, doprowadziła do poważnych zmian w sposobie zawierania umów i porozumień w sprawie sprzedaży i świadczenia usług.

Nadejście społeczeństwa informacyjnego i pojawienie się możliwości, jakie stworzyły sprzedaż na odległość i handel elektroniczny przynoszą nowe korzyści konsumentom, jednak mogą oni teraz podlegać nowym formom nacisku i nowym rodzajom ryzyka przy zawieraniu umów.

3.2 Oferty publiczne, umowy przystąpienia, agresywne formy reklamy i marketingu, źle dostosowane informacje udzielane przed zawarciem umowy, powszechnie stosowane nieuczciwe praktyki handlowe, praktyki antykonkurencyjne mogą, rozwijając się, narazić na szkodę liczne grupy konsumentów, które, w większości przypadków, nie zostają zidentyfikowane i mogą być trudne do określenia.

3.3 W tradycyjnych systemach prawa proceduralnego, wywodzących się z prawa rzymskiego, nie zawsze występują łatwe, szybkie, niedrogie i skuteczne formy powództwa, adekwatne do jednolitych interesów indywidualnych, interesów zbiorowych grup lub interesów powszechnych wszystkich obywateli ⁽³⁾.

3.4 Prawie wszędzie na świecie, a w szczególności w państwach członkowskich UE, w systemach prawnych proponowane są formy sądowej ochrony interesów zbiorowych lub powszechnych.

3.4.1 Systemy te są jednak dość rozbieżne i występują w nich wyraźne różnice w ochronie wspomnianych interesów. Różnice te prowadzą do zakłóceń w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.

⁽¹⁾ Powództwa w rozumieniu postępowania cywilnego, którego celem byłaby obrona interesów zbiorowych lub powszechnych albo w ramach zapobiegania (powództwo o usunięcie), albo w ramach naprawienia szkody (skarga o odszkodowanie). Inne znaczenie wyrażenia „powództwo zbiorowe” można znaleźć przede wszystkim w anglosaskiej literaturze prawnej, gdzie jest ono używane do określania socjologicznych korzeni społeczności (por. Justin GREENWOOD i Mark ASPINWALL, *Collective action in the European Union; interests and the new politics of associability*, Routledge, London, 1998), która jest szczególnie interesująca na poziomie analizy podstaw socjologicznych i potrzeb społecznych, które uzasadniają powództwa zbiorowe w ścisłym proceduralnym znaczeniu.

⁽²⁾ Nie należy wykluczać istniejącej już w kilku krajowych systemach prawnych możliwości rozszerzenia zakresu stosowania powództw zbiorowych na wszystkie interesy zbiorowe lub powszechne, w takich dziedzinach jak środowisko naturalne, dziedzictwo kulturowe, zagospodarowanie terenu, zarówno przeciwko podmiotom prawa prywatnego lub publicznego, w tym przeciwko państwu, administracji czy instytucjom publicznym.

⁽³⁾ W literaturze prawniczej rzadko można znaleźć również zwięzłe sformułowanie jak to, którego użył podczas debaty parlamentarnej wyśmienity prawnik, poseł portugalski, na poparcie wprowadzenia powództwa zbiorowego w Portugalii. Odnosząc się do nowych praw 2. i 3. generacji, prawa pracy, prawa konsumenckiego, prawa ochrony środowiska, zagospodarowania przestrzennego, ochrony dziedzictwa kulturowego, „praw o powszechnym zasięgu, które będąc prawami każdego, należą do wielu, jeżeli nie do wszystkich”, poseł Almeida Santos zastanawiał się:

„Skoro prawa te należą do wszystkich, lub przynajmniej do wielu, czy można uznać za zasadne, że ich ochronę zapewnia się tak oszczędnie, że składający skargę czekają w kolejce na osądzenie ich spraw, czasem takich samych, jak sprawy ich kolegów lub sąsiadów, które zostają rozstrzygnięte korzystnie wtedy, gdy nie ma to już żadnego sensu, gdy odszkodowanie pochłania inflacja, gdy zadośćuczynienie za uszczerbek na honorze pojawia się zbyt późno, aby zapobiec rozwodowi lub umożliwić uzyskanie kredytu, wreszcie gdy zakończenie długiej, wyczerpującej drogi proceduralnej jest żywym przykładem nieskuteczności i bezużyteczności? Czy mamy utrzymać to odzwierciedlenie kafkowskiego czyszcza sądowniczego? Nagle uświadamiamy sobie, że indywidualna ochrona prawna jest niewystarczająca, że istnieją prawa i interesy »metaindywidualne«, znajdujące się w połowie drogi między prawami indywidualnymi a prawami zbiorowymi, że prawo do wstąpienia na drogę sądową przysługujące tym, którzy są bezpośrednio lub pośrednio poszkodowani, jest niewystarczające, że koniec indywidualistycznej koncepcji prawa i wymiaru sprawiedliwości jest bliski, że na horyzoncie pojawia się nowy pluralizm i nowe prawo” (w D.A.R. I seria, nr 46, z 21.2.1990 r., s. 1617).

3.5 W istocie, wobec braku harmonizacji na szczeblu wspólnotowym, w nieodległej przeszłości rozwinęły się krajowe systemy sądownicze na podstawie bardzo rozmaitych wytycznych. Różnic tych nie można wytłumaczyć rozbieżnościami w podstawowych zasadach, lecz raczej różnymi tradycjami prawa proceduralnego. Załączone tabele ilustrują najważniejsze rozbieżności na płaszczyźnie krajowej ⁽⁴⁾.

3.6 Niedogodności wynikające z tej sytuacji bardzo szybko zostały zgłoszone przede wszystkim przez organizacje reprezentujące interesy konsumentów, lecz również przez wielu prawników i profesorów prawa wspólnotowego, wyrażają one bowiem brak równości między obywatelami europejskimi w dostępie do prawa i wymiaru sprawiedliwości ⁽⁵⁾.

3.7 W instytucjach wspólnotowych dopiero w 1985 r. opublikowane zostało memorandum w sprawie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości ⁽⁶⁾ w wyniku seminarium zorganizowanego w 1982 r. w Gandawie pod auspicjami Komisji. W dokumencie tym Komisja po raz pierwszy poruszyła między innymi kwestię systemów obrony sądowej interesów zbiorowych.

3.8 Jednakże dopiero w komunikacie uzupełniającym z dnia 7 maja 1987 r. Komisja, w wyniku rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 1987 r. ⁽⁷⁾, naprawdę ogłosiła zamiar przeprowadzenia analizy na temat dyrektywy ramowej wprowadzającej powszechne prawo stowarzyszeń do obrony swoich interesów zbiorowych przed sądem i zwróciła się do Rady, aby ta uznała, że organizacje konsumenckie odgrywają istotną rolę, zarówno jako pośrednicy, jak i bezpośredni partnerzy w dziedzinie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości.

3.9 W rezolucji z dnia 25 czerwca 1987 r. poświęconej wyłącznie dostępowi konsumentów do wymiaru sprawiedliwości również Rada podkreśliła „ważną rolę, jaką powinny odgrywać organizacje konsumentów”, i zwróciła się do Komisji o „zbadanie, czy inicjatywa na szczeblu europejskim mogłaby być odpowiednia w tej dziedzinie” ⁽⁸⁾.

3.10 Wreszcie, w 1989 r., w ramach przygotowywania swoich Przyszłych priorytetów w celu ożywienia polityki ochrony konsumentów, Komisja stwierdziła w swoim trzyletnim programie ⁽⁹⁾ (1990–1992), że dostęp do wymiaru sprawiedliwości i naprawienia szkód w większości państw członkowskich jest ograniczony ze względu na koszty postępowania, jego złożoność i konieczność przestrzegania terminów, oraz dostrzegła problemy związane z transakcjami transgranicznymi. Oświadczyła, że bada kwestie środków, które należy podjąć, a przedmiotem szczególnej uwagi jest możliwość składania powództw zbiorowych w celu uzyskania naprawienia szkód poniesionych przez konsumentów ⁽¹⁰⁾.

3.11 Jednakże dopiero w 1993 r. Komisja wznowiła otwartą debatę na ten temat wraz z publikacją ważnej Zielonej księgi w sprawie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości i rozwiązywania sporów dotyczących konsumpcji na jednolitym rynku ⁽¹¹⁾.

⁽⁴⁾ Analiza przeprowadzona dla Komisji (DG SANCO) przez Ośrodek Prawa Konsumenckiego na Uniwersytecie Katolickim w Louvain jest również doskonałym zestawieniem, które pozwala wyciągnąć wnioski z różnych rozwiązań krajowych przy rozwiązywaniu sporów transgranicznych, zwłaszcza wtedy, gdy nieuczciwe transgraniczne praktyki handlowe, wady lub błędy tych samych produktów lub umowy zawierane na odległość, w których występują te same ogólne klauzule umowne stanowiące nadużycie, dotyczą konsumentów z kilku państw członkowskich.

⁽⁵⁾ Jeśli chodzi o doktrynę, nie można zapominać o prekursorskiej publikacji Jacques'a van COMPERNOLLE'A „Le Droit d'action en justice des groupements”, LARCIER, Bruxelles, 1972, a także o publikacji zbiorowej T. BOURGOIGNIEGO, Guy DELVAXA, Françoise DOMONT-NAERT i C. PANIERA, „L'aide juridique au consommateur”, CDC Bruylant, Bruxelles, 1981.

⁽⁶⁾ Dokument przekazany Radzie w dniu 4 stycznia 1985 r. i uzupełniony w dniu 7 maja 1987 r. komunikatem uzupełniającym w sprawie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości. Ponadto już w komunikacie Komisji z dnia 4 czerwca 1985 r. zatytułowanym *Nowy impuls dla polityki ochrony konsumentów* [COM (85) 314 wersja ostateczna], którego główne wytyczne zostały zatwierdzone przez Radę w dniu 23 czerwca 1986 r. (Dz.U. C 167 z 5.6.1986), podkreślano, że klasyczne procedury prawne są powolne, a często również kosztowne w stosunku do kwot będących przedmiotem roszczenia w dziedzinie prawa konsumenckiego, oraz że należy posiadać odpowiednie środki konsultacyjne i odwoławcze, aby prawa konsumentów podlegały należytej ochronie.

⁽⁷⁾ Sprawozdawcą była posłanka holenderska Boot. Jednym z godnych podkreślenia elementów, wynikającym z poprawek złożonych przez posłów Squarcialupiego i Pegada Liza, jest apel skierowany do Komisji, aby zaproponowała dyrektywę wprowadzającą harmonizację ustawodawstwa państw członkowskich w sposób gwarantujący ochronę zbiorowych interesów konsumentów, oferując stowarzyszeniom konsumentów możliwość występowania przed sądem w interesie reprezentowanej przez nie kategorii i poszczególnych konsumentów (dok. A2-152/86 z dnia 21 listopada 1986 r. (PE 104.304)).

⁽⁸⁾ Rezolucja 87/C w Dz.U. C 176 z 4.7.1987

⁽⁹⁾ Zatwierdzonym przez Radę w dniu 9 marca 1989 r. (Dz.U. C 99 z 13.4.1989)

⁽¹⁰⁾ COM(90) 98 wersja ostateczna z dnia 3 maja 1990 r. Kwestia powództw „zbiorowych” po raz pierwszy pojawia się w oficjalnym dokumencie Komisji.

⁽¹¹⁾ COM(93) 576 wersja ostateczna z dnia 16 listopada 1993 r. Aby zrozumieć ten dokument, należy przypomnieć, że w latach 1991 i 1992 z różnych stron pojawiło się kilka inicjatyw debaty na tematy związane z dostępem do prawa i wymiaru sprawiedliwości, spośród których warto wymienić konferencję na temat mechanizmów odszkodowania konsumentów zorganizowaną przez Office of Fair Trading w Londynie w styczniu 1991 r., III konferencję na temat dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości zorganizowaną w Lizbonie w dniach 21-23 maja 1992 r. pod auspicjami Komisji i Instituto do Consumidor, a także kolokwium pt. „Ochrona konsumenta transgranicznego” zorganizowane w Luksemburgu w październiku 1993 r. przez Ministerstwo Gospodarki oraz Ministerstwo Rodziny i Solidarności przy wsparciu Komisji, w wyniku którego powstały wciąż jeszcze bardzo ważne sprawozdania. W tym samym okresie kilku wybitnych pracowników uniwersyteckich i radców prawnych wypowiedziało się w tej kwestii (zob. w szczególności *Group actions and Consumer Protection*, Thierry BOURGOIGNIE, red., Col. Droit et Consommation, t. XXVIII, 1992; *Group Actions and the Defence of the Consumer Interest in the European Community*, Anne MORIN, INC, France, 1990).

W istocie, przy tej okazji po raz pierwszy zgłębiono i umieszczono w kontekście wspólnotowym kwestię wprowadzenia jednolitego systemu nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk, o którym wiele osób myślało, że posłuży za podstawę prawdziwego systemu powództw zbiorowych w obronie interesów konsumentów⁽¹²⁾.

3.12 Natomiast Parlament Europejski stwierdził w swojej rezolucji z dnia 22 kwietnia 1994 r.⁽¹³⁾, że należałoby przeprowadzić harmonizację przepisów proceduralnych państw członkowskich, przewidując możliwość ustanowienia, w sprawach dotyczących kwot poniżej określonego limitu, procedury wspólnotowej, która umożliwiałaby szybkie rozstrzygnięcie sporów transgranicznych. Parlament Europejski uznał również, że do pewnego stopnia należałoby zharmonizować warunki mające zastosowanie do nakazów zaprzestania nielegalnych praktyk handlowych.

3.13 Podobnie EKES w swojej opinii przyjętej jednogłośnie podczas posiedzenia plenarnego w dniu 1 lipca 1994 r.⁽¹⁴⁾ odniósł się między innymi do zasady „ogólnego uznawania prawa stowarzyszeń konsumentów do występowania z powództwem do dowolnej instancji sądowniczej lub niesądowniczej w każdym państwie członkowskim w celu reprezentowania interesów zbiorowych i powszechnych, niezależnie od przynależności narodowej zainteresowanych osób, samych stowarzyszeń lub miejsca konfliktu”, i zwrócił się do Komisji z wyraźnym wnioskiem o ustanowienie jednolitej procedury w dziedzinie powództw zbiorowych i powództw reprezentacji wspólnych interesów, nie tylko w sprawach o zaprzestanie nielegalnych praktyk, lecz również w sprawach o odszkodowanie⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ Należy jednak podkreślić, że wspomniana zielona księga opiera się na kilku wcześniejszych decyzjach i dokumentach roboczych, które stanowią jej podporę i zapewniają jej niezbędne wsparcie polityczne umożliwiające jej zatwierdzenie. Otóż w marcu 1992 r. Komisja powierzyła grupie niezależnych osób, której przewodniczył Peter Sutherland, opracowanie sprawozdania na temat funkcjonowania rynku wewnętrznego. Celem tego przedsięwzięcia było podsumowanie tego, co pozwoliło osiągnąć wdrożenie białej księgi w sprawie rynku wewnętrznego.

Zgodnie z opublikowanym w dniu 26 października 1992 r. sprawozdaniem, które porusza przede wszystkim kwestię dostępu do wymiaru sprawiedliwości, nie ma pewności co do skuteczności ochrony praw konsumenta. Autorzy wyrazili również zaniepokojenie brakiem skuteczności konwencji brukselskiej z 1968 r. w sprawie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych oraz wynikającymi z tego trudnościami w wykonaniu, w jednym państwie członkowskim, tytułu egzekucyjnego wydanego przez sąd innego państwa członkowskiego. Dlatego też zalecili, aby Wspólnota pilnie rozpatrzyła tę kwestię (zalecenie nr 22). Zalecenie to zostało konkretnie zrealizowane w komunikacie Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 2 grudnia 1992 r. zatytułowanym „Funkcjonowanie rynku wewnętrznego po 1992 r.: monitorowanie sprawozdania Sutherlanda” [SEC (92) 2277 wersja ostateczna]. W dokumencie roboczym „Program strategiczny na rzecz rynku wewnętrznego”, przedstawionym przez Komisję w czerwcu 1993 r., uznano natomiast potrzebę utworzenia spójnych ram operacyjnych w dziedzinie dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Ramy powinny obejmować wszystkie środki zmierzające do rozpowszechnienia, przejrzystości i stosowania prawa wspólnotowego [COM(93) 256 wersja ostateczna]. Ponadto w komunikacie Komisji do Rady z dnia 22 grudnia 1993 r. zwrócono uwagę na fakt, że wprowadzenie rynku wewnętrznego mogłoby prowadzić do wzrostu liczby spraw, w których mieszkańcy jednego państwa członkowskiego domagaliby się poszanowania swoich praw w innym państwie członkowskim [COM(93) 632 wersja ostateczna].

Zważywszy że zgodnie z tym komunikatem Wspólnota nie musi dążyć do harmonizacji, która zlikwidowałaby specyficzne cechy różnych krajowych systemów prawnych, Komisja zaproponowała jednak, że podejmie wysiłki na rzecz informowania i szkoleń w dziedzinie prawa wspólnotowego, jak i na rzecz jego przejrzystości, skuteczności i jego rygorystycznego stosowania, a także w celu koordynacji i współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości między państwami członkowskimi a Komisją. Wysiłki te zostały ułatwione wejściem w życie traktatu z Maastricht, w szczególności jego „trzeciego filaru”. Stanowiły one zapowiedź publikacji zielonej księgi i szeroko zakrojonych konsultacji, które zostały w związku z tym zapoczątkowane. Już podczas posiedzenia w dniu 27 września 1993 r. (686. posiedzenie Rady ds. Rynku Wewnętrznego), Rada stwierdziła, że sprawą pierwszorzędnej wagi jest pogłębienie rozważań na temat dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności na podstawie zielonej księgi zapowiedzianej przez Komisję na koniec roku, w której miano poruszać kwestie środków proceduralnych, a także, w razie potrzeby, kwestię większej przejrzystości w zakresie kar. Wreszcie, również w tym okresie przedstawione zostało zamówienie przez Komisję ważne opracowanie, którego autorami byli ERIC BALATE, CL. NERRY, J. BIGOT, R. TECHEL, M. A. MUNGE, L. DORR i P. PAWLAŚ, przy wsparciu A. M. PETTOVICH, zatytułowane „A right to group actions for consumer associations throughout the Community” (zamówienie B5-1000/91/012369). Opracowanie to wciąż jeszcze jest kluczową pozycją w tej dziedzinie.

⁽¹³⁾ DOC PE 207.674 z 9 marca; sprawozdawca: Manuel Medina Ortega.

⁽¹⁴⁾ CES 742/94; sprawozdawca: Ataíde Ferreira (Dz.U. C 295 z 22.10.1994). Zainteresowanie EKES-u tym tematem nie było zresztą czymś nowym. W innych dokumentach, zwłaszcza w dwóch opiniach z inicjatywy własnej w sprawie wprowadzenia rynku wewnętrznego i ochrony konsumentów przygotowanych przez Ataíde Ferreira i przyjętych odpowiednio w dniu 26 września 1992 r. (CES 1115/91, Dz.U. C 339 z 31.12.1991) i w dniu 24 listopada 1992 r. (CES 878/92, Dz.U. C 19 z 25.1.1993), zwrócono uwagę Komisji na konieczność określenia możliwości występowania z powództwem w dziedzinie rozstrzygnięcia sporów transgranicznych i na konieczność uznania prawa organizacji konsumenckich do reprezentowania konsumentów zarówno w sporach krajowych, jak i transgranicznych (punkt 5.42 w dok. CES 1115/91; punkt 4.12 w dok. CES 878/92 i część 4 interesującego opracowania załączonego do tego dokumentu, wykonanego wspólnie przez Erica Balatę, Pierre'a Dejemeppe'a i Monique Goyens oraz opublikowanego przez EKES (CES-93-003), s. 103 i nn).

⁽¹⁵⁾ EKES podjął zresztą ten temat w kilku późniejszych opiniach, spośród których należy wyróżnić, ze względu na ich znaczenie, opinię z inicjatywy własnej w sprawie: „Jednolity rynek a ochrona konsumentów: możliwości i przeszkody” (sprawozdawca: Francisco Ceballo Herrero), przyjętą na sesji w dniu 22 listopada 1995 r., w której to opinii stwierdzono, że w tamtym czasie sugestie i propozycje EKES-u przedstawione w poprzedniej opinii na temat zielonej księgi (CES 1309/95) nie zostały uwzględnione; opinię w sprawie: „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady — Jednolity rynek w 1994 r.” [COM(95) 238 wersja ostateczna] (sprawozdawca: Bruno Vever), w której wytknięte zostały opóźnienia w skutecznym wdrażaniu rynku wewnętrznego, w szczególności w obszarze prawodawstwa w dziedzinie konsumpcji, zwłaszcza w kontekście stosunków transgranicznych (CES 1310/95 — Dz.U. C 39 z 12.2.1996); opinię w sprawie komunikatu Komisji „Priorytety polityki konsumenckiej (1996–1998)” (sprawozdawca: Joop Koopman), w której Komitet, chociaż pochwalił wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk i przedstawiony przez Komisję plan działania w sprawie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości, oświadczył, że z zainteresowaniem czeka na dalszy rozwój w tej dziedzinie, i stwierdził, że jednolity rynek w tym obszarze wciąż jeszcze nie został urzeczywistniony oraz że „świadome zaakceptowanie praw konsumentów” jest podstawowym warunkiem zdobycia ich zaufania (CES 889/96, Dz.U. C 295 z 7.10.1996). Podobne obawy zostały wyrażone w opinii EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Oddziaływanie i skuteczność jednolitego rynku” [COM(96) 520 wersja ostateczna z 23 kwietnia 1997 r.] (sprawozdawca: Pasolli; CES 467/97 — Dz.U. C 206 z 7.7.1997).

3.14 Natomiast komisarz Emma Bonino już od chwili ogłoszenia swoich priorytetów położyła nacisk na wprowadzenie wspólnotowej procedury umożliwiającej szybkie rozwiązywanie sporów transgranicznych i harmonizację warunków występowania z powództwem o zaprzestanie szkodliwych praktyk w powiązaniu z wzajemnym uznawaniem prawa stowarzyszeń konsumentów do wszczynania postępowań sądowych ⁽¹⁶⁾.

3.15 Następnie, w dniu 25 stycznia 1996 r. opublikowany został wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w dziedzinie ochrony interesów konsumentów ⁽¹⁷⁾.

Za pomocą tej dyrektywy Komisja odpowiedziała na zalecenie zawarte w sprawozdaniu Sutherlanda i powszechnie zaakceptowaną propozycję zawartą w zielonej księdze ⁽¹⁸⁾, ⁽¹⁹⁾.

3.16 Wspomniana dyrektywa bez wątplenia zrewolucjonizowała prawo wspólnotowe, ponieważ po raz pierwszy i w sposób ogólny Wspólnota ustanowiła prawo w dziedzinie dotyczącej prawa postępowania cywilnego ⁽²⁰⁾.

Jednakże nie została uwzględniona propozycja, aby objąć zakresem stosowania dyrektywy naprawianie szkód.

3.17 Równocześnie Komisja opracowała Plan działania w sprawie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości i rozstrzygania sporów konsumenckich na rynku wewnętrznym, przedstawiony w dniu 14 lutego 1996 r., w którym, po zidentyfikowaniu i scharakteryzowaniu problemu sporów konsumenckich oraz przeanalizowaniu różnych rozwiązań istniejących na szczeblu krajowym w państwach członkowskich, zapowiedziała niektóre inicjatywy, które zamierzała wprowadzić. Spośród nich należy wyróżnić zobowiązanie do rozważenia możliwości upoważnienia organizacji konsumentów — udzielanego przez konsumentów poszkodowanych przez tego samego przedsiębiorcę — do połączenia skarg *ex ante*, co pozwoliłoby skonsolidować indywidualne sprawy o podobnym charakterze, aby wspólnie skierować je w tym samym czasie do instancji sądowej ⁽²¹⁾.

3.18 W tej kwestii Parlament Europejski, w swojej rezolucji z dnia 14 listopada 1996 r., „mając na uwadze, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości jest jednocześnie prawem podstawowym człowieka i niezbędnym warunkiem gwarancji w świetle pewności prawa, zarówno krajowego, jak i wspólnotowego”,

⁽¹⁶⁾ Już podczas swego pierwszego wystąpienia publicznego w trakcie wysłuchania w Parlamencie Europejskim w dniu 10 stycznia 1995 r. nowa komisarz odpowiedzialna za konsumpcję uznała politykę konsumencką za bardzo ważny element w budowaniu Europy obywateli i podjęła wyraźne zobowiązanie do konkretnego monitorowania konsultacji prowadzonych w ramach Zielonej księgi w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Zapytana konkretnie o aktualną sytuację w kwestii dostępu do wymiaru sprawiedliwości, komisarz przyznała, że dostęp konsumentów do wymiaru sprawiedliwości jest dalece niesatysfakcjonujący oraz że czas trwania postępowań sądowych w niektórych państwach członkowskich poważnie osłabia skuteczność prawa konsumentów.

⁽¹⁷⁾ COM(95) 712 wersja ostateczna

⁽¹⁸⁾ Przyjmując za podstawę prawną art. 100-A Traktatu o Unii Europejskiej oraz mając na względzie zasadę pomocniczości i proporcjonalności, Komisja przewidywała harmonizację przepisów proceduralnych różnych państw członkowskich dotyczących niektórych skarg i przyjęła następujące cele:

- zaprzestanie lub zakaz wszelkich czynów stanowiących naruszenie interesów konsumentów chronionych szeregiem dyrektyw wymienionych w załączniku;
- środki niezbędne do naprawy skutków naruszenia, w tym publikacja decyzji; oraz
- skazanie strony uznanej za winną na obowiązkową karę pieniężną w przypadku niewykonania decyzji po upływie terminu w niej wyznaczonego.

W tej samej propozycji przewidziano również, że każdy podmiot reprezentujący interesy konsumentów w państwie członkowskim może wnieść sprawę do sądu lub właściwego organu tego państwa członkowskiego, aby domagać się poszanowania praw grupy, którą reprezentuje, jeżeli interesy przez niego reprezentowane zostaną naruszone w wyniku działania mającego miejsce w innym państwie członkowskim.

⁽¹⁹⁾ Końcowy tekst dyrektywy został przyjęty podczas posiedzenia Rady ds. Konsumentów w Luksemburgu w dniu 23 kwietnia 1998 r. większością kwalifikowaną, przy jednym głosie przeciw oddanym przez Niemcy, a ostateczna wersja, która w znacznym stopniu zawiera przedstawione propozycje i uwagi krytyczne, została opublikowana w dniu 11 czerwca 1998 r.

⁽²⁰⁾ Dyrektywa 98/27/WE z dnia 19 maja 1998 r., Dz.U. L 166 z 11.6.1998. Należy przypomnieć, że Parlament Europejski wyrażał się bardzo krytycznie o zakresie stosowania i ograniczeniach wniosku oraz wprowadził różne poprawki do tekstu wyjściowego, w szczególności:

- rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy na wszystkie przyszłe dyrektywy w dziedzinie ochrony interesów konsumentów;
- uwzględnienie, wśród podmiotów, których legalność musi być uznana, organizacji i federacji reprezentujących konsumentów lub przedsiębiorstw działających nie tylko na skalę krajową, lecz również europejską.

W opinii przygotowanej przez p. Ramaekersa EKES wyraził sprzeciw wobec podstawy prawnej wniosku, uznając, że powinien nią być nie art. 100-A, lecz art. 129-A traktatu, jak również wypowiedział się na temat zbyt ograniczonego zakresu stosowania i sprzeciwił się obowiązkowi odwoływania się w pierwszej kolejności do organu w kraju, w którym powództwo ma być wniesione, gdyż wymóg ten może znacznie i niepotrzebnie opóźnić przebieg postępowania (CES 1095/96 — Dz.U. C 30 z 30.1.1997).

⁽²¹⁾ COM(96) 13 wersja ostateczna

uznał znaczenie pozasądowych procedur rozstrzygnięcia sporów konsumenckich, lecz zwrócił uwagę na konieczność „zagwarantowania konsumentowi możliwości wystąpienia, po bezskutecznym wykorzystaniu wszystkich pozasądowych procedur pojednawczych, na zwykłą drogę sądową w poszanowaniu zasady skuteczności i pewności prawnej”. W konsekwencji zwrócił się do Komisji z wnioskiem, aby „przygotowała inne propozycje zmierzające do poprawy dostępu obywateli europejskich niebędących rezydentami do krajowych procedur sądowych”, i zachęcał państwa członkowskie, aby „popierały interwencję stowarzyszeń konsumentów [...] występujących w charakterze pełnomocników uprawnionych do występowania z roszczeniem” oraz aby „uznały czynne prawo tych stowarzyszeń do występowania z powództwem w interesie zbiorowym przeciwko niektórym nielegalnym praktykom handlowym”⁽²²⁾.

3.19 Wydawało się, że począwszy od tego okresu kwestia została zepchnięta na dalszy plan w Komisji Europejskiej⁽²³⁾.

Natomiast EKES kilkakrotnie podejmował temat, aby wykazać konieczność stworzenia instrumentu postępowania cywilnego na szczeblu wspólnotowym, który pozwalałby bronić przed sądem powszechnych, zbiorowych lub indywidualnych interesów o podobnym charakterze⁽²⁴⁾.

3.20 Komisja dopiero niedawno powróciła do tematu w Zielonej księdze „Roszczenia o odszkodowanie za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i nadużywanie pozycji dominującej”⁽²⁵⁾ w słowach, które warto podkreślić:

„Z praktycznych względów nieprawdopodobne, jeśli nie wykluczone, wydaje się wszczęcie przez konsumentów oraz nabywców, których roszczenia opiewają na niewielkie kwoty, postępowania o odszkodowanie z racji naruszenia przepisów dotyczących łamania zasad konkurencji. Należy zatem zbadać możliwości ochrony ich interesów w drodze pozwu grupowego. Niezależnie od szczególnej ochrony interesów konsumentów, pozew grupowy mógłby być czynnikiem konsolidującym wielką liczbę mniejszych roszczeń w jednym sporze, co pozwoliłoby na oszczędność czasu i środków”.

3.21 W swojej opinii z dnia 26 października 2006 r. EKES wyraził poparcie dla inicjatywy Komisji i potwierdził konieczność ustanowienia powództw zbiorowych, których przedmiotem byłoby naprawienie szkody w zakresie, w jakim „stanowią [one] doskonały przykład pewnych kluczowych celów: i) skuteczne odszkodowanie za straty, ułatwiające wnoszenie roszczeń o odszkodowania przez organizacje w imieniu poszkodowanych konsumentów, co przyczynia się do zapewnienia faktycznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości; ii) zniechęcanie do postępowania niezgodnego z przepisami prawa konkurencji i zapobieganie mu, biorąc pod uwagę duży społeczny wpływ tego typu działań”⁽²⁶⁾.

3.22 W międzyczasie Komisja zamówiła w Ośrodku Badań Prawa Konsumenckiego na Uniwersytecie Katolickim w Leuven ważne, niedawno opublikowane opracowanie na temat alternatywnych sposobów rozstrzygnięcia sporów. Znaczna część tego opracowania, które liczy 400 stron, została poświęcona na opis 28 systemów krajowych w zakresie zbiorowych środków sądowych obrony konsumentów, mianowicie systemów w 25 państwach członkowskich oraz w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Kanadzie i Australii⁽²⁷⁾.

⁽²²⁾ Dok. A-0355/96 (PE 253.833)

⁽²³⁾ Co nie oznacza, że w niektórych dyrektywach z dorobku wspólnotowego nie pojawiały się epizodycznie odniesienia do skarg zbiorowych jako odpowiedniego i skutecznego środka gwarantującego przestrzeganie ich przepisów. Dotyczy to na przykład art. 11 dyrektywy 97/7/WE z 20.5.1997 (sprzedaż na odległość) lub art. 13 dyrektywy 2002/65/WE z 23.9.2002 (sprzedaż na odległość usług finansowych).

⁽²⁴⁾ Przypomnijmy w tym względzie:

— opinię z inicjatywy własnej CESE 141/2005 — Dz.U. C 221 z 8.9.2005, w sprawie polityki konsumenckiej po rozszerzeniu UE (punkt 11.6),

— opinię CESE 230/2006 — Dz.U. C 88 z 11.4.2006, w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej wspólnotowy program działań w dziedzinie zdrowia i ochrony konsumentów (2007/2013), (punkt 3.2.2.2.1.),

— opinię CESE 594/2006 — Dz.U. C 185 z 8.8.2006, w sprawie ram prawnych polityki konsumenckiej.

⁽²⁵⁾ COM(2005) 672 wersja ostateczna z 19.12.2005

⁽²⁶⁾ Opinia CESE 1349/2006 — Dz.U. C 324 z 30.12.2006 (sprawozdawca: Maria Candelas Sánchez Miguel). Temat ten został zresztą poruszony w opinii Komitetu z inicjatywy własnej w sprawie „Regulacja konkurencji a ochrona konsumentów” (opinia CESE 949/2006 — Dz.U. C 309 z 16.12.2006).

⁽²⁷⁾ Analiza, o której mowa w przypisie 4. Chociaż analiza ta, zawierająca wyniki badań porównawczych, jest bardzo rozbudowana, nie obejmuje jednak sytuacji w Bułgarii i Rumunii, nie odzwierciedla też najnowszych zmian w Finlandii, bardzo nowoczesnych systemów Brazylii, Izraela i Nowej Zelandii ani propozycji będących przedmiotem debaty we Francji i we Włoszech. Na temat systemu australijskiego zob. publikacja zbiorowa „Consumer Protection Law”, której autorami są J. GOLDRING, L. W. MAHER, Jill McKEOUGH i G. PEARSON, The Federation of Press, Sydney, 1998; na temat systemu nowozelandzkiego zob. „Consumer Law in New Zealand” autorstwa Kate TOKELEY, Butterworth, Wellington, 2000; na temat przekroju sytuacji w Azji, w szczególności w Indiach, na Filipinach, w Hong-Kongu, w Bangladeszu, w Tajlandii i w Indonezji zob. „Developing Consumer Law in Asia”, dokumenty z seminarium IACL/IOCU, Kuala Lumpur, Faculty of Law, University of Malaya, 1994. Wydaje się, że w międzyczasie Komisja rozpoczęła niedawno inne badania na temat oceny skuteczności i sprawności mechanizmów roszczeń zbiorowych w Unii Europejskiej (ogłoszenie o zamówieniu 2007/S 55-067230 z 20.3.2007).

3.23 Nowa komisarz ds. ochrony konsumentów, Meglena KUNEWA, ogłosiła w kilku oświadczeniach, że temat ten jest jednym z priorytetów jej mandatu. Został zresztą poruszony w niedawnym komunikacie dotyczącym strategii polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013 ⁽²⁸⁾. Waga tego zagadnienia została ponownie potwierdzona zarówno przez komisarz Neelie KROES, jak i przez komisarz KUNEWA na niedawnej konferencji w Lizbonie, zorganizowanej z inicjatywy prezydencji portugalskiej ⁽²⁹⁾.

3.24 Rada Ministrów OECD również przyjęła zalecenie w sprawie rozwiązywania sporów i odszkodowań dotyczących konsumpcji [sygn. C(2007)74 z 12 lipca 2007 r.]. Uznała, że ustanowione w państwach członkowskich systemy dotyczące rozwiązywania sporów i odszkodowań zostały w większości wdrożone do rozpatrywania spraw na szczeblu krajowym i nie zawsze są dostosowane do zadośćuczynienia konsumentom pochodzącym z innych państw członkowskich.

4. Czemu służy powództwo zbiorowe na szczeblu europejskim

4.1 Interesy konsumentów w państwach członkowskich i na szczeblu Unii Europejskiej są uwzględniane — na płaszczyźnie prawnej — nie tylko poprzez uznanie praw materialnych, lecz również odpowiednich procedur dochodzenia tych praw.

Należy również stwierdzić, że nasilenie handlu transgranicznego przyczyniło się do powstania sporów konsumenckich na szczeblu europejskim.

W wielu przypadkach okazało się, że indywidualne rozstrzyganie sporów jest niewystarczające, bowiem koszty i opieszałość takiego postępowania w znacznym stopniu przyczyniają się do nieskuteczności praw konsumentów, szczególnie w sytuacji gdy bardzo wielu (kilka tysięcy, czy nawet milionów) konsumentów zostało poszkodowanych wskutek tej samej praktyki lub gdy wysokość indywidualnych szkód jest względnie niewielka. Stopniowy rozwój „spółki europejskiej” stwarza także problemy z określeniem prawa właściwego; byłoby pożądane, żeby obywatele europejscy mogli egzekwować swoje prawa w jednakowy sposób. Obecnie nadużycia, mające miejsce w takich samych okolicznościach i wywołujące takie same szkody w wielu państwach członkowskich, mogą dawać podstawy do odszkodowania tylko w tych nielicznych państwach członkowskich, które dysponują systemem powództwa zbiorowego.

4.2 Ponadto konstytucje wszystkich państw członkowskich oraz Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności potwierdzają prawo do sprawiedliwego procesu. Prawo to obejmuje przede wszystkim prawo użytecznego i skutecznego dostępu do sądu.

4.3 Obecnie systemy sądownicze nie dają obywatelom możliwości wyrażenia konkretnego i skutecznego sprzeciwu wobec niektórych praktyk, które przynoszą im szkodę, i skierowania sprawy do sądu.

Od kilkudziesięciu lat wiele państw członkowskich rozwiązuje ten problem w dwojaki sposób.

Po pierwsze uznały prawo do ochrony zbiorowego interesu konsumentów w drodze powództw wnoszonych do instancji administracyjnych lub trybunałów i sądów. Po drugie uznały procedurę łączenia indywidualnych powództw. Działania te opierają się przede wszystkim na dążeniu do ograniczenia procedur, dopuszczając łączenie wszystkich powództw w jedno postępowanie.

⁽²⁸⁾ COM(2007) 99 wersja ostateczna z 13.3.2007, ust. 5.3, dokument, na którego temat EKES właśnie wydał opinię (sprawozdawca: Anna Maria Darmanin).

⁽²⁹⁾ Konferencja pt. „W kierunku europejskiego mechanizmu powództwa zbiorowego dla konsumentów?” (9–10 listopada 2007 r.), na której komisarz KROES powiedziała m.in.: „Konsumenci nie tylko mają prawa, lecz także powinni móc je skutecznie egzekwować, w razie konieczności występując na drogę sądową. Kiedy zaś pozew mogą wnosić tylko poszczególni konsumenci indywidualnie, nikomu z nich nie uda się wszcząć procesu przed sądem: dlatego absolutnie konieczne są mechanizmy powództwa zbiorowego! Jedynie wówczas (konsumenci) będą mogli w pełni korzystać z jednolitego rynku”. Komisarz Kunewa z kolei słusznie zauważyła: „Konsumenci nie będą mogli w pełni czerpać korzyści z jednolitego rynku, dopóki nie powstaną skuteczne systemy rozpatrywania ich skarg, oferujące im odpowiednie środki odwoławcze. Powództwo zbiorowe mogłoby stanowić efektywny sposób wzmocnienia szeregu środków odwoławczych, które już wprowadziliśmy dla europejskich konsumentów, poprzez wspieranie alternatywnych mechanizmów rozstrzygania sporów oraz ustanowienie transgranicznej procedury w sprawie drobnych roszczeń”.

4.4 Utworzenie europejskiego powództwa zbiorowego umożliwiłoby dostęp do wymiaru sprawiedliwości wszystkim konsumentom bez względu na przynależność narodową, sytuację finansową i indywidualną kwotę szkody. Byłoby ono także korzystne dla przedsiębiorstw, ponieważ umożliwiłoby im dokonanie oszczędności związanych z procedurą. Koszty takiego procesu byłyby niższe niż w wypadku mnogości pozwów indywidualnych. Przewagą tej procedury byłyby także pewność prawna, gdyż w ramach jednej decyzji rozstrzygano by szereg podobnych skarg⁽³⁰⁾. W ten sposób można ponadto uniknąć sprzeczności w orzecznictwie między sądami państw europejskich, które będą rozstrzygać podobne spory.

Wspólny dla wszystkich krajów europejskich system pozwoliłby zatem na lepszą ochronę konsumentów, lecz również wzmocniłby zaufanie przedsiębiorstw, a w konsekwencji wymianę i handel wewnątrz Unii Europejskiej.

4.5 Mechanizm powództwa zbiorowego, tak zdefiniowanego, miałby pozytywny wpływ w dziedzinie międzynarodowego prawa prywatnego, zważywszy na trudności z interpretacją i zastosowaniem standardów rozstrzygania sporów dotyczących zobowiązań umownych i pozaumownych (Rzym I i Rzym II). Umożliwiłby on także precyzyjne określenie przepisów w zakresie kompetencji sądów, uznawania i wykonywania decyzji sądów w sprawach cywilnych i handlowych (rozporządzenie 44/2001)⁽³¹⁾.

4.6 Zatem prawo konsumenckie zostałoby wzmocnione poprzez stosowanie na szerszą skalę skarg umożliwiających sprawiedliwe wyrównywanie poniesionych szkód dla konsumentów oraz skuteczną ochronę „słabej strony”, stanowiącą fundamentalną zasadę prawa wspólnotowego. To właśnie miałyby miejsce w przypadku niedawnej dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych. Praktyki takie stosowane są często jednocześnie w wielu państwach członkowskich ze szkodą dla licznych konsumentów, którzy nie mogą wspólnie wystąpić o odszkodowanie. Powództwo zbiorowe stanowi procedurę uzupełniającą, niezbędną do skutecznego wdrożenia tej dyrektywy.

Skuteczność wszystkich znanych obecnie dyrektyw w dziedzinie ochrony konsumentów, w formie, w jakiej zostały przetransponowane przez państwa członkowskie, zostałaby wzmocniona poprzez uznanie powództwa zbiorowego w obszarach objętych dyrektywami.

Byłoby pożądane, żeby postanowienia te mogły być także stosowane na korzyść małych i średnich przedsiębiorstw znajdujących się w podobnej sytuacji.

4.7 Oczywiście jest, że ustanowienie postępowania sądowego w sprawach zbiorowych na szczeblu wspólnotowym, jako ostatecznego środka w próbach rozstrzygnięcia sporów, nie stoi na przeszkodzie dalszemu funkcjonowaniu systemów pozasądowego rozstrzygnięcia konfliktów konsumenckich. Te ostatnie uzyskały pełne poparcie EKES-u. Ich potencjał można jeszcze gruntownie zbadać i rozwinąć.

5. Terminologia

5.1 Aby dobrze zrozumieć przedmiot propozycji, należy ustalić, o jaki rodzaj powództwa chodzi.

Jak wynika z zestawienia systemów przyjętych w poszczególnych państwach członkowskich, określenia i zakresy stosowania różnych rodzajów powództw są bardzo rozbieżne. Należy zatem rozróżnić powództwo reprezentacji wspólnych interesów od powództwa w interesie zbiorowym i powództwa zbiorowego.

⁽³⁰⁾ Jak słusznie przypomniał Patrick von BRAUNMUEHL podczas debaty Leuven Brainstorming Event on Collective Redress, zorganizowanej przez Komisję 29 czerwca 2007 r., „powództwa zbiorowe mogłyby doprowadzić do zmniejszenia liczby indywidualnych spraw wynikających z konkretnych wypadków. Szczególnie w systemie *opt-out* (tj. takim, który zakłada domyślny udział wszystkich osób poszkodowanych w wyniku danej praktyki, z wyjątkiem osób, które nie wyraziły zgody na udział w powództwie) przedsiębiorstwo może zaspokoić cały szereg roszczeń konsumentów w ramach jednego postępowania sądowego. Może ono negocjować ze zbiorowym przedstawicielem wszystkich zainteresowanych konsumentów i skupić swoje zasoby raczej na jednej sprawie sądowej niż na kilku różnych. Nawet jeśli nie jest możliwa dobrowolna ugoda i decyzję musi podjąć sąd, istnieje większa pewność prawna, jeśli decyzja taka dotyczyć będzie wszystkich spraw związanych z tym samym zajęciem lub naruszeniem”.

⁽³¹⁾ Kwestia ta została szczegółowo omówiona na seminarium „Rzym I i Rzym II”, zorganizowanym przez prezydentkę portugalską, wspólnie z prezydentką niemiecką i słożeńską oraz Akademią Prawa Europejskiego (Europäische Rechtsakademie — ERA) w Lizbonie w dniach 12–13 listopada 2007 r.

5.2 Powództwa reprezentacji wspólnych interesów są dostępne wyłącznie dla stowarzyszeń konsumentów lub organów administracyjnych (np. Rzecznika Praw Obywatelskich). Ich przedmiotem jest zaprzestanie działań sprzecznych z prawami konsumentów, a nawet — w niektórych krajach — usunięcie z umów konsumenckich klauzul sprzecznych z prawem lub stanowiących nadużycie.

5.3 Powództwa w interesie zbiorowym dają stowarzyszeniom konsumentów możliwość występowania przed instancją sądową, jeżeli ogólny interes zbiorowy konsumentów zostaje naruszony w wyniku złamania konkretnego przepisu prawa materialnego lub powszechnej normy postępowania. Interes zbiorowy nie jest sumą indywidualnych interesów konsumentów, lecz jest zbliżony do interesu ogólnego.

5.4 Powództwo zbiorowe jest postępowaniem sądowym, które pozwala wielu osobom dochodzić praw i otrzymać zadośćuczynienie. Z technicznego punktu widzenia stanowi ono zbiorowe egzekwowanie proceduralne praw indywidualnych.

5.5 Powództwo zbiorowe nie ogranicza się jedynie do ochrony praw konsumentów i konkurencji.

Jednakże w przypadku niniejszej opinii odnosi się wyłącznie do zakresu prawa materialnego uznawanego przez prawo wspólnotowe.

5.6 Dlatego też proponuje się, aby w niniejszej opinii używać terminu „powództwo zbiorowe” ⁽³²⁾.

6. Podstawa prawna

6.1 Podstawą prawną polityki ochrony konsumentów jest tytuł XIV traktatu „Ochrona konsumentów”.

Artykuł 153 stanowi bezsprzecznie ważny element tych rozważań.

6.2 W istocie, przy obecnym stanie rzeczy, nawet jeżeli prawo konsumenckie rozwinęło się zasadniczo w odniesieniu do art. 95 traktatu, polityka ochrony konsumentów, rozumiana zgodnie z niniejszą opinią, stanowi niewątpliwie środek promowania interesów gospodarczych konsumentów.

6.3 Nie można zaprzeczyć, że powództwo zbiorowe zapewni wysoki poziom ochrony i pozwoli stowarzyszeniom konsumentów zorganizować się, by podejmować działania zmierzające do ochrony interesów konsumentów, to jest zapewnienia im sprawiedliwego wyrównania poniesionych szkód w przypadku łamania praw, które posiadają na mocy całego prawa wspólnotowego, w tym prawa konkurencji.

6.4 Powództwo zbiorowe na szczeblu wspólnotowym przyczyni się także do poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego z punktu widzenia konsumentów, co jest jednym z celów „przeglądu rynku wewnętrznego”. Konsumentów będą mieli więcej zaufania w kwestii rozwoju handlu transgranicznego ⁽³³⁾.

⁽³²⁾ Szczegółową analizę porównawczą różnych terminów używanych w wielu państwach członkowskich i ich znaczeń w poszczególnych językach zawarto w artykule Louisa DEGOSA i Geoffreya V. MORSONA *Class System*, [w:] „Los Angeles Lawyer Magazine”, listopad 2006, ss. 32 i nn. W Irlandii stosuje się termin „multi-party litigation” (MPL). W Anglii są to „group litigation order” (GLO) lub po prostu „group action”; w Niemczech mówi się o „Gruppenklage”, w Szwecji o „grupptalan” lub „collective lawsuit”, w Portugalii „popular lawsuit”, a na Węgrzech „combined lawsuit”.

⁽³³⁾ Zob. komunikat Komisji „Jednolity rynek Europy XXI wieku”, COM(2007) 724 wersja ostateczna, z dnia 20 listopada 2007 r.

6.5 Można również przyjąć, że w przypadku instrumentu czysto sądowego art. 65 i 67 mogłyby ewentualnie zostać uznane za odpowiednią podstawę prawną. To właśnie opierając się na tej podstawie prawnej, od 1996 r. Komisja proponowała, a Rada i Parlament Europejski przyjmowały cały szereg instrumentów prawnych w dziedzinie postępowania cywilnego na szczeblu wspólnotowym ⁽³⁴⁾.

Takie rozwiązanie można wziąć pod uwagę, ponieważ powództwo zbiorowe mogłoby być stosowane zarówno w przypadku konfliktów transgranicznych, jak i sporów krajowych, oraz w dziedzinach innych niż prawo konsumenckie.

6.6 W każdym razie powództwo zbiorowe powinno przestrzegać zasad pomocniczości i proporcjonalności i nigdy nie powinno wykraczać poza to, co konieczne do realizacji celów traktatu, o ile cele te nie mogą zostać w wystarczającym stopniu osiągnięte przez państwa członkowskie, a zatem lepiej realizowane są na szczeblu wspólnotowym.

6.7 Powództwo to powinno również być stosowane zgodnie z zasadami i mechanizmami wyłożonymi w zaleceniu Rady Ministrów OECD [sygn. C(2007) 74 z 12 lipca 2007 r.], które przedstawiane są jako wspólne dla wszystkich państw członkowskich pomimo zróżnicowania ich tradycji prawnej.

⁽³⁴⁾ Min. takie jak:

- Zielona księga w sprawie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości i rozstrzygnięcia sporów konsumenckich na jednolitym rynku (COM (93) 576 wersja ostateczna);
- zalecenie Komisji z dnia 12 maja 1995 r. dotyczące terminów płatności w transakcjach handlowych oraz komunikat Komisji w tej sprawie, odpowiednio Dz.U. L 127 z 10.6.1995 i Dz.U. C 144 z 10.6.1995;
- komunikat Komisji „Plan działań w zakresie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości i rozstrzygnięcia sporów konsumenckich na rynku wewnętrznym” z dnia 14 lutego 1996 r. (COM(96) 13 wersja ostateczna);
- komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „O większą skuteczność uzyskiwania i wykonywania orzeczeń w Unii Europejskiej” (COM(97) 609 wersja ostateczna, Dz.U. C 33 z 31.1.1998);
- dyrektywa 98/27/WE z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów, Dz.U. L 166 z 11.6.1998;
- rozporządzenie Rady (WE) nr 1346/2000 z dnia 29 maja 2000 r. w sprawie postępowania upadłościowego, Dz.U. L 160 z 30.6.2000; sprawozdawcą opinii EKES-u w tej sprawie był Guido Ravoet (CES 79/2001 z dnia 26 stycznia 2000 r., Dz.U. C 75 z 15.3.2000);
- rozporządzenie Rady (WE) nr 1347/2000 z dnia 29 maja 2000 r. w sprawie jurysdykcji, uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich i w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej za dzieci obojga małżonków, tamże; sprawozdawcą opinii EKES-u w tej sprawie był Paolo Braghin (CES 940/1999 z dnia 20 października 1999 r., Dz.U. C 368 z 20.12.1999);
- rozporządzenie Rady WE nr 1348/2000 z dnia 29 maja 2000 w sprawie doręczania w państwach członkowskich sądowych i pozasądowych dokumentów w sprawach cywilnych i handlowych, tamże; sprawozdawcą opinii EKES-u w tej sprawie był Bernardo Hernández Bataller (CES 947/1999 z dnia 21 października 1999 r., Dz.U. C 368 z 20.12.1999);
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/35/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, Dz.U. JO L 200 z 8.8.2000;
- plan działania dotyczący stosowania zasady wzajemnego uznawania decyzji w sprawach cywilnych i handlowych, Dz.U. C 12 z 15.5.2001;
- decyzja Rady z dnia 28 maja 2001 r. dotycząca utworzenia europejskiej sieci sądowej w sprawach cywilnych i handlowych, Dz.U. L 174 z 27.6.2001; sprawozdawcą opinii EKES-u w tej sprawie był Daniel Retureau (CES 227/2001 z dnia 28 lutego 2001 r., Dz.U. C 139 z 11.5.2001);
- rozporządzenie Rady (WE) nr 1206/2001 z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie współpracy między sądami państw członkowskich przy przeprowadzaniu dowodów w sprawach cywilnych lub handlowych, Dz.U. L 174 z 27.6.2001; sprawozdawcą opinii EKES-u w tej sprawie był Bernardo Hernández Bataller (CES 228/2001 z dnia 28 lutego 2001 r.) Dz.U. C 139 z 11.5.2001;
- rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Bruksela I), Dz.U. L 12 z 16.1.2001; sprawozdawcą opinii EKES-u w tej sprawie był Henri Malosse (CES 233/2000 z 1 marca 2000 r., Dz.U. C 117 z 26.4.2000);
- Zielona księga w sprawie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów w prawie cywilnym i handlowym (COM (2002) 196 wersja ostateczna z 19.4.2002);
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 805/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia europejskiego tytułu egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych, Dz.U. C 85 z 8.4.2003; sprawozdawcą opinii EKES-u w tej sprawie był Guido Ravoet (CESE 1348/2002 z dnia 11 grudnia 2002 r., Dz.U. C 85 z 8.4.2003);
- wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń (COM(2005) 87 wersja ostateczna z 15.3.2005); sprawozdawcą opinii EKES-u w tej sprawie był Jorge Pegado Liz (CESE 243/2006 z dnia 14 lutego 2006 r.);
- Zielona księga „Poprawa skuteczności wykonywania orzeczeń w Unii Europejskiej: zajmowanie rachunków bankowych” (COM (2006) 618 wersja ostateczna). Sprawozdawcą opinii EKES-u w tej sprawie był Jorge Pegado Liz (CESE 1237/2007 z dnia 26 września 2007 r.);
- rozporządzenie WE nr 1896/2006 z dnia 12 grudnia 2006 r. (Dz.U. L 399 z 30.12.2006) ustanawiające postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty (COM (2004) 173 końcowy z 19.3.2004); sprawozdawcą opinii EKES-u w tej sprawie był Jorge Pegado Liz (CESE 133/2005 z dnia 22 lutego 2005 r.).

7. Parametry powództwa zbiorowego na szczeblu europejskim

7.1 Czym powództwo zbiorowe nie może być

7.1.1 Powództwo zbiorowe nie może być powództwem reprezentacji wspólnych interesów

7.1.1.1 Powództwo reprezentacji wspólnych interesów jest dostępne wyłącznie dla niektórych podmiotów posiadających specjalne uprawnienia (stowarzyszenia konsumentów, Rzecznik Praw Obywatelskich). W ujęciu ogólnym konsumenci nie mogą uzyskać zadośćuczynienia za szkody indywidualne.

7.1.1.2 Zasadniczym celem tych procedur jest zaprzestanie działań sprzecznych z prawami konsumentów, a nawet — w niektórych krajach — usunięcie z umów konsumenckich klauzul niezgodnych z prawem lub stanowiących naruszenie. W takich przypadkach sędzia nie może orzec żadnego zadośćuczynienia.

7.1.1.3 Niektóre kraje dostosowały te mechanizmy, aby umożliwić zasądzenie odszkodowania dla konsumentów. Takie zadośćuczynienie nie jest jednak wypłacane konsumentom indywidualnym. Zatrzymują je podmioty reprezentujące lub przejmuje je państwo na użytek społeczny.

7.1.1.4 W praktyce mechanizm ten nie jest prawdziwym powództwem zbiorowym, w którym wszyscy konsumenci otrzymują odszkodowanie w tej samej instancji.

7.1.2 Powództwo zbiorowe nie może być powództwem typu „class action” (w systemie amerykańskim)

7.1.2.1 Ustanowienie europejskiego powództwa zbiorowego nie oznacza wprowadzenia w Europie powództwa typu *class action*, które funkcjonuje w Stanach Zjednoczonych. Amerykański system sądowiczy zdecydowanie różni się od systemów sądowiczych w państwach członkowskich. Słabe punkty powództwa *class action*, które w powszechnej opinii prowadzą do nadużyć, są właściwe dla tego systemu sądowiczego i nie mogą występować w Europie.

7.1.2.2 W Stanach Zjednoczonych orzeczenia sądowe są wydawane przez ławę przysięgłych i przez obieralnych przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości. Taki szczególnie skład, w odróżnieniu od rozwiązań przyjętych w większości państw członkowskich (zawodowi przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości), prowadzi bardzo często do dopuszczania przez niektóre sądy krajowe wymyślonych pozwów i wydawania przez nie wyroków zbyt korzystnych dla skarżących, co skłania konsumentów do składania pozwów do sądów uznawanych za bardziej sprzyjające konsumentom w porównaniu z innymi (*forum shopping*).

7.1.2.3 Natomiast europejskie powództwo zbiorowe miałyby być zaporą przed zjawiskiem *forum shopping*, ponieważ istniałby tylko jeden rodzaj procedury, który byłby stosowany w każdym państwie członkowskim, w związku z czym bez względu na sąd lub państwo wybrane przez skarżących, przebieg postępowania i środki zasądzone przez sędzię miałyby taki sam charakter.

7.1.2.4 Odszkodowaniom kompensacyjnym mogą towarzyszyć odszkodowania o charakterze kar. Takie zadośćuczynienia zasądzone przez przysięgłych i obieralnych przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości osiągnęły często astronomiczne kwoty. Odszkodowanie o charakterze kar nie istnieje w większości państw europejskich.

7.1.2.5 Adwokaci otrzymują wynagrodzenie w ramach powszechnego systemu *contingency fees*. Chodzi tu o swoiste *pacta de quota litis*, w których adwokaci, sami mogący być powodami, mają interes w ostatecznym wyniku pozwu. System taki jest zakazany w większości państw członkowskich Unii Europejskiej, czy to przez prawo, czy to przez kodeks etyki adwokackiej.

7.2 Podstawowy wybór: *opted-in* lub *opted-out*

Analiza procedur powództwa zbiorowego przyjętych w państwach członkowskich pozwala je poklasyfikować w zależności od głównego mechanizmu określającego wytoczenie powództwa oraz interwencję procesową konsumenta. Jeżeli to konsument musi z własnej woli poczynić kroki, by włączyć się w postępowanie, chodzi wtedy o system *opted-in*; gdy zaś wytoczenie powództwa pociąga za sobą automatycznie interwencję konsumenta bez konieczności wyrażenia przezeń swojej woli, wówczas mamy do czynienia z systemem *opted-out*. W tym drugim wypadku konsument zawsze zachowuje możliwość wyłączenia się z postępowania. Droga do opracowania systemu europejskiego powództwa zbiorowego wiedzie zatem nieuchronnie przez decyzję o wyborze jego mechanizmu podstawowego.

7.2.1 *Opted-in* i *test case*

7.2.1.1 System zwany *opted-in* przewiduje, że jednostka może wyrazić wolę bycia stroną w procedurze. Zainteresowane osoby muszą się zatem zgłosić i wyraźnie zmanifestować przyłączenie się do powództwa przed wydaniem orzeczenia.

Równolegle do mechanizmu *opted-in* rozwinęły się mechanizmy *test case*, zasadzające się na pierwszym wyroku ustalającym. Procedury te są zbliżone do powództw zbiorowych opierających się na systemie *opted-in*, ponieważ, również w tym przypadku, zainteresowani muszą zgłosić udział w procedurze i złożyć indywidualną skargę. Szczególny charakter tego mechanizmu wynika jednak z faktu, że sędzia wybiera jedną ze skarg indywidualnych i orzeka wyłącznie w tej sprawie. Orzeczenie wydane w postępowaniu typu *test* ma zastosowanie do wszystkich innych skarg indywidualnych zarejestrowanych przez sąd.

7.2.1.2 Korzyści z tych mechanizmów

7.2.1.2.1 Każdy członek grupy musi zgłosić chęć udziału w postępowaniu. Zazwyczaj wystarczy wpis do rejestru. Przestrzeganie zasady swobodnego wnoszenia sprawy do sądu wymaga zatem wyraźnego wyrażenia woli. Skarżący występuje tylko w imieniu tych osób, które wyraziły na to formalną zgodę.

7.2.1.2.2 System „*opted-in*” umożliwia ustalenie *ex ante* możliwej do przewidzenia wysokości odszkodowania, o jaką chodzi. Jest to istotne zarówno dla pozwanych, których — ogólnie mówiąc — bezpośrednio dotyczy roszczenie odszkodowawcze, jak również z punktu widzenia możliwości nabycia ubezpieczenia pokrywającego część potencjalnych szkód. W ten sposób zarezerwowane zostaną odpowiednie środki finansowe, by spełnić uzasadnione roszczenia odszkodowawcze.

7.2.1.2.3 W postępowaniu *test case* sędzia otrzymuje akta jednej sprawy celem zapoznania się z problemem: takie rozwiązanie jest mniej czasochłonne i bardziej skuteczne dla przedstawiciela wymiaru sprawiedliwości, ponieważ umożliwia orzekanie o odpowiedzialności przedsiębiorstwa na podstawie jednego przypadku.

7.2.1.3 Wady tych mechanizmów

7.2.1.3.1 Wymienione mechanizmy są trudne w zarządzaniu i kosztowne: zainteresowani muszą zgłosić chęć udziału w postępowaniu; należy również stworzyć odrębne akta. Zarządzanie poszczególnymi aktami staje się złożone w przypadku dużej liczby zainteresowanych.

7.2.1.3.2 Prowadzi to do znacznego wydłużenia terminów postępowania, ponieważ sąd musi przygotować wszystkie akta indywidualnie i zapoznać się z nimi. Tymczasem w sporach masowych, które leżą u podstaw większości powództw zbiorowych, indywidualne szkody są dość podobne i często nie wymagają osobnego rozpatrzenia.

7.2.1.3.3 W mechanizmie *test case* sędzia nie zawsze wyznacza kwotę należnego zadośćuczynienia i niekiedy odsyła do postępowania indywidualnego. Powstaje wówczas problem z zarządzaniem, a czas trwania procedury wydłuża się.

7.2.1.3.4 Badania nad pozwami zbiorowymi z mechanizmem *opted-in* lub *test case* złożonymi w krajach, w których jest taka możliwość, wskazują ponadto, że znaczna część konsumentów nie składa skarg do sądu, co wynika z braku skutecznego systemu informacji na temat takiej procedury. W większości przypadków zainteresowani nie wnoszą również sprawy do sądu z powodu przeszkód materialnych, finansowych i psychologicznych związanych z postępowaniem sądowym (czasochłonność, kosztowność i nadzwyczajna złożoność).

7.2.1.3.5 Istnieje zatem duża dysproporcja między osobami faktycznie występującymi do sądu, a osobami, których sprawa potencjalnie dotyczy. Zadośćuczynienie dla konsumentów nie jest więc pełne. W przypadku takiej praktyki przedsiębiorstwo może zachować znaczną część nielegalnego dochodu, który ewentualnie uzyskała. W wyniku postępowania nie zostaje również osiągnięty skutek zniechęcający.

7.2.1.3.6 Mechanizmy te stanowią również problem w odniesieniu do względnego skutku wyroku. Orzeczenie wydane w ramach postępowania z powództwa zbiorowego obowiązuje jedynie osoby, które przyłączyły się do powództwa. Dlatego też konsumenci, którzy nie zgłosili swojego udziału, mogą wnieść pozwy indywidualne, a wyroki wydane w ramach takich postępowań mogą być sprzeczne z orzeczeniami wydanymi w ramach powództwa zbiorowego.

7.2.2 Opted-out

7.2.2.1 Tradycyjne powództwo zbiorowe opiera się na systemie *opted-out*, który zakłada domyślny udział wszystkich osób poszkodowanych w wyniku danej praktyki, z wyjątkiem osób, które nie wyraziły zgody na udział w powództwie.

Niektóre państwa członkowskie zainspirowały się tym mechanizmem, aby opracować procedurę powództwa zbiorowego *sui generis*.

7.2.2.2 Korzyści z tego mechanizmu

7.2.2.2.1 Analiza systemów krajowych, w których występuje *opted-out*, wykazuje, że procedurą tą łatwiej zarządzać oraz że jest bardziej skuteczna niż pozostałe mechanizmy przyjęte przez niektóre państwa członkowskie.

7.2.2.2.2 Gwarantuje ona zainteresowanym osobom rzeczywisty dostęp do wymiaru sprawiedliwości, a przez to sprawiedliwe i skuteczne zadośćuczynienie dla wszystkich konsumentów poszkodowanych w wyniku określonych praktyk.

7.2.2.2.3 Pozwala uniknąć skarżącym i sądowi trudności w zarządzaniu sprawą (w istocie członkowie grupy ujawniają się po zakończeniu postępowania, a nie na początku całego procesu).

7.2.2.2.4 Ponadto mechanizm ten faktycznie oddziałuje zniechęcająco na stronę odpowiedzialną, ponieważ musi ona zadośćuczynić wszystkim osobom poszkodowanym wskutek danej praktyki i ewentualnie zwrócić nielegalny dochód, który mogła dzięki niej uzyskać.

7.2.2.2.5 Należy również uwzględnić korzyści płynące z tego rodzaju procedury dla przedsiębiorstwa. Powództwo zbiorowe pozwala oszczędzać zasoby ludzkie i finansowe oraz zapewnia przedsiębiorstwu większą skuteczność obrony. Zamiast zajmować się jednocześnie licznymi sporami o podobnym charakterze rozstrzyganymi przed wieloma różnymi sądami pozwany przygotowuje się do obrony przed jedną instancją.

7.2.2.3 Wady tego mechanizmu

7.2.2.3.1 Mechanizm mógłby zostać uznany za niezgodny z postanowieniami konstytucyjnymi niektórych krajów i z Europejską konwencją praw człowieka, w szczególności z zasadą swobodnego wnoszenia sprawy do sądu, w zakresie, w jakim poszczególne osoby stają się automatycznie członkami grupy bez wyrażenia wyraźnej zgody na powództwo. Jeżeli nie wyrażą sprzeciwu, wydane orzeczenie może być dla nich wiążące.

Niemniej jednak istnieje możliwość ochrony wolności osobistej albo poprzez wysłanie zainteresowanym osobom spersonalizowanej informacji, co pozwala uznać, że osoby, które następnie nie wyrażą sprzeciwu wobec uwzględnienia ich w powództwie, wyraziły dorozumiane upoważnienie do wszczęcia postępowania, albo poprzez udzielenie członkom grupy prawa do wycofania swojego udziału w dowolnym momencie, nawet po wydaniu orzeczenia, a jeżeli decyzja nie byłaby dla nich korzystna, do złożenia indywidualnych pozwów.

7.2.2.3.2 Naruszone zostałyby również prawo do obrony, podobnie jak zasada kontrydiktoryjności i zasada równości broni: przedsiębiorstwo musi mieć możliwość przedstawienia indywidualnych środków obrony przeciwko poszczególnym poszkodowanym należącym do grupy. Zasada ta łączy się z zasadą sprawiedliwego procesu, o której mowa w art. 6 Europejskiej konwencji praw człowieka. Otóż w systemie *opted-out* istnieje prawdopodobieństwo, że nie wszyscy zainteresowani zostaną wymienieni z nazwiska i będą znani przedsiębiorstwu. Wówczas nie mogłoby ono zastosować indywidualnych środków obrony.

Jednakże w ramach powództwa zbiorowego występuje niewątpliwie podobieństwo między poszczególnymi sytuacjami, którego gwarantem jest sędzia. Zarówno spory konsumenckie, jak i te dotyczące konkurencji wynikają zazwyczaj z umów, dlatego też sytuacje zainteresowanych stron są niemal identyczne. Roszczenie objęte powództwem (*causa petendi*) jest takie samo. Trudno zatem wyobrazić sobie, w jaki sposób przedsiębiorstwo mogłoby przywołać wobec konsumenta indywidualny środek obrony.

Przez cały czas trwania postępowania sędzia może odrzucić skargę, jeżeli stwierdzi znaczne rozbieżności w okolicznościach faktycznych lub stanie prawnym.

Wreszcie, w kwestii odszkodowania sędzia może stworzyć podgrupy, co pozwala w szczególności dostosować kwotę zadośćuczynienia do danej sytuacji, a zatem może prowadzić do ewentualnego złagodzenia odpowiedzialności.

7.2.3 Opted-out i opted-in w zależności od rodzaju sporu

7.2.3.1 System wybrany niedawno przez Danię i Norwegię przewiduje zarazem mechanizmy *opted-in* i *opted-out*. Sędzia może postanowić o wyborze systemu *opted-out*, jeśli sprawy dotyczą niewielkich kwot, jeśli skargi są podobne lub jeśli trudno jest przeprowadzić postępowanie na podstawie systemu *opted-in*. Istnieje wiele spraw w dziedzinie konsumpcji, w których konsumenci indywidualnie nie dysponują skutecznymi środkami odwoławczymi ze względu na znaczną liczbę zainteresowanych jednostek i niewielką wysokość dochodzonych szkód. Postępowanie oparte na systemie *opted-out* umożliwi uwzględnienie wszystkich zainteresowanych osób i orzeczenie kary opiewającej na wysokość nielegalnego dochodu, który w danym wypadku uzyskano. Jeśli chodzi o sprawy, w których kwoty indywidualnych szkód są znaczne, wybiera się wtedy system *opted-in*, w ramach którego każdy konsument musi się zgłosić, by wziąć udział w postępowaniu.

7.2.3.2 Korzyści z tego mechanizmu

W przypadku sporów masowych zarządzanie postępowaniem jest łatwiejsze. Cel zadośćuczynienia zostaje osiągnięty, jeżeli mechanizm powiadamiania jest skuteczny. Osiągnięty zostaje również skutek zniechęcający.

Ewentualne naruszenie postanowień konstytucyjnych i Europejskiej konwencji praw człowieka zostaje zrównoważone skutecznym zadośćuczynieniem i efektem zniechęcającym.

7.2.3.3 Wady tego mechanizmu

Należy najpierw wspomnieć o trudności w wyznaczeniu granicy między dwoma mechanizmami: *opted-in* i *opted-out*. Obydwa kraje, które przyjęły te mechanizmy, zrobiły to niedawno i jeszcze nie mogą przedstawić konkretnych przykładów. W ustawach występuje wyłącznie odniesienie do „sporów masowych o niewielkiej wartości, w przypadku których nie należy prowadzić postępowania indywidualnego”.

Problem niedostatecznie określonej granicy może prowadzić do długich debat w trakcie postępowania i do wydłużania terminów.

7.3 Rola sędziego

7.3.1 W tym konkretnym rodzaju postępowania, które dotyczy wielu skarżących, uprawnienia przyznane sędziemu mają zasadnicze znaczenie.

7.3.2 W większości mechanizmów *opted-out* pierwszy etap postępowania odpowiada w istocie decyzji sędziego o dopuszczalności powództwa. W *tests case* rozpatrywanie akt indywidualnych służy temu samemu celowi.

7.3.2.1 Znaczenie etapu dopuszczalności polega na tym, że pozwala zatrzymać na początku postępowania wszystkie skargi, które są wyraźnie bezpodstawne lub zmyślane i mogłyby w nieuzasadniony sposób naruszyć wizerunek strony przeciwnej, oraz uniknąć niewłaściwych lub stanowiących nadużycie postępowań.

7.3.2.2 Sędzia jest gwarantem prawidłowego przebiegu etapu dopuszczalności. Konkretnie, to on sprawdza, czy określone w ustawie warunki wystąpienia z powództwem zbiorowym zostały spełnione.

7.3.2.3 Dzieje się tak zwłaszcza w przypadku, gdy:

- Występuje ten sam spór (nie można dopuścić do sytuacji, w której spór skarżącego w powództwie zostanie wykluczony).
- Skład grupy uniemożliwia wspólne postępowanie lub postępowanie z pełnomocnictwem.
- Występują wspólne dla członków grupy okoliczności prawne i faktyczne (ta sama *causa petendi*).
- Pozew przeciwko przedsiębiorstwu jest spójny pod względem zarzucanych okoliczności faktycznych (kryterium *fumus boni iuris*).
- Skarżący może w sposób odpowiedni reprezentować i chronić interesy członków grupy.

7.3.3 Na dalszym etapie postępowania ważne jest również, aby sędzia mógł zatwierdzić ewentualną propozycję transakcji lub odrzucić ją, jeżeli uzna, że nie leży ona w interesie członków grupy. W tym względzie jego prerogatywy muszą wykraczać poza uprawnienia do zatwierdzania transakcji nadane mu w drodze ustawy w większości systemów sądowniczych w państwach członkowskich.

7.3.4 Szczególny charakter tej procedury wymaga również przewidzenia dostosowanych zasad przedstawiania dowodów. Sędzia musi mieć możliwość zastosowania nakazów wobec strony przeciwnej lub osób trzecich, aby uzyskać dokumenty, lub też powinien móc odwołać się do środków dochodzeniowych w celu uzyskania nowych materiałów dowodowych. Akty prawne ustanawiające powództwo zbiorowe powinny zawierać wyraźny zapis, że sędzia nie może odmówić podjęcia działania w tym kierunku, gdy skarżący się tego domagają.

7.3.5 Aby przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości mogli lepiej korzystać z tych praw, należy przewidzieć, że jedynie niektóre sądy, określone z nazwy, będą właściwe do rozstrzygania powództw zbiorowych. Należy zatem dostosować struktury sądownicze państw członkowskich i przewidzieć konkretne szkolenia dla przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości w tych sądach.

7.4 Skuteczne naprawienie szkód

7.4.1 Powództwo zbiorowe musi umożliwiać żądanie naprawienia szkody materialnej (finansowej), szkody fizycznej, a także *pretium doloris* i innych szkód moralnych. Ponieważ celem powództwa jest jednocześnie uzyskanie zadośćuczynienia dla konsumentów i zastosowanie środków zniechęcających wobec przedsiębiorców, należy koniecznie przewidzieć odszkodowanie pokrywające całość szkód. Powinna również istnieć możliwość udostępniania sądom prostych, niedrogich i przejrzystych metod oceny bez zarzucania zasady zadośćuczynienia za szkody.

7.4.2 Sędzia powinien móc zapewnić skarżącym w powództwie zbiorowym kilka sposobów naprawiania szkód. Obok zaprzestania szkodliwych praktyk lub stwierdzenia nieważności aktu powinno być możliwe pośrednie lub bezpośrednie zadośćuczynienie za szkody. Ponadto powinny mu towarzyszyć inne środki naprawcze, na przykład podanie do publicznej wiadomości, ogłoszenie itp.

7.4.3 Bezpośrednie i indywidualne naprawienie szkód nie może być jedynym przewidywanym sposobem zadośćuczynienia, gdyż w niektórych przypadkach będzie je trudno zrealizować, a nawet może okazać się to niemożliwe, dlatego że członkowie grupy nie mogą zostać zidentyfikowani w ramach mechanizmu *opted-out*, albo dlatego, że są zbyt liczni, albo też dlatego że wartość szkody indywidualnej jest zbyt niska. Najważniejsze, aby zadośćuczynienie zawsze miało miejsce, nawet w sposób pośredni, oraz aby osiągnąć skutek zniechęcający.

7.4.3.1 W przypadku gdy sędzia ma możliwość obliczenia kwoty indywidualnego zadośćuczynienia dla każdej ze zidentyfikowanych lub możliwych do zidentyfikowania osób w danej grupie (np. *opted-in*, *test case* lub nawet *opted-out*, jeżeli przedsiębiorstwo przesłało listę zainteresowanych klientów), ale również w przypadkach gdy indywidualne przyznawanie zadośćuczynienia okaże się zbyt kosztowne w świetle niewielkiej wartości indywidualnej szkody, należy określić odpowiednie mechanizmy.

7.4.3.2 Podobnie, jeżeli nie wszystkie kwoty zostały przydzielone, należy traktować w sposób uprzywilejowany środek zadośćuczynienia pośredniego wraz z całą niewykorzystaną kwotą. Sędzia powinien wyszczególnić w orzeczeniu działanie finansowane z niewykorzystanej kwoty i określić zasady kontroli jego wykonania, która może zostać powierzona osobie trzeciej.

7.4.3.3 Przy założeniu, że nawet środek zadośćuczynienia pośredniego jest niemożliwy, cała niewykorzystana kwota wyznaczona przez sędziego powinna zostać przeznaczona na fundusz pomocy, z którego finansowane są nowe postępowania z powództwa zbiorowego.

7.4.3.4 Jeśli sędzia nie ma możliwości obliczenia kwoty indywidualnego zadośćuczynienia, ponieważ zidentyfikowanie wszystkich członków grupy jest niemożliwe (wyłącznie w przypadku mechanizmu *opted-out*), powinien mieć możliwość ustalenia systemu oceny różnych kategorii szkód. Podziałem kwot może zająć się kancelaria sądu, lecz również adwokat przedstawiciela grupy, osoba trzecia (ubezpieczyciel, księgowy itp.), co pozwala zwolnić sąd z przeprowadzania złożonego i długiego etapu analizy skarg indywidualnych.

7.4.3.5 Przy tym drugim założeniu sędzia powinien mieć możliwość przyznania indywidualnego odszkodowania dla członków grupy, którzy zgłoszą się w wyniku działań informujących o wyroku, a pozostała kwota powinna być przeznaczona na pośrednie naprawienie szkody poniesionej przez grupę.

7.4.3.6 Jeżeli nie można zastosować żadnego środka pośredniego, pozostała kwota zostaje przeznaczona na fundusz pomocy.

7.5 Odwołania

7.5.1 W ramach powództwa zbiorowego strony powinny mieć możliwość odwołania się.

7.5.2 Mając na względzie znaczenie, jakie ma po pierwsze konieczność szybkiego zadośćuczynienia dla poszkodowanych, a po drugie pewność, że prawa wszystkich stron zostały w sposób sprawiedliwy uwzględnione, należy powiązać z tymi wymogami prawo do wniesienia odwołania od decyzji przez każdą ze stron.

7.5.3 Wydaje się zatem ważne, aby uznanie tego prawa zobowiązało państwa członkowskie do wprowadzenia przyspieszonej procedury odwoławczej, aby uniknąć mechanizmu czysto odraczającego.

7.5.4 Ponadto pewność, że odszkodowania, które strona odpowiedzialna musi wypłacić, są odpowiednio uwzględnione w jej rachunkowości, stanowi również gwarancję dla członków grupy w przypadku odwołania.

7.6 Finansowanie systemu

7.6.1 Docelowo system powództw zbiorowych powinien finansować się sam.

7.6.2 Zważywszy że nie jest pożądane, czy wręcz możliwe, ustanowienie powszechnego systemu *contingency fees* w stylu amerykańskim, ze względu na jego sprzeczność z europejską tradycją prawną, należy bezwzględnie przewidzieć sposób finansowania, który pozwoli skarżącym nieposiadającym środków finansowych na wystąpienie z powództwem zbiorowym, uzyskać zaliczkę z tytułu kosztów postępowania sądowego (wynagrodzenie adwokata, koszty ekspertyzy w ramach środków dochodzeniowych zaakceptowanych przez sędziego itp.).

7.6.3 Jednym ze sposobów finansowania tego systemu byłoby utworzenie funduszu pomocy na potrzeby odwołań zbiorowych, który zasilany byłby „nielegalne dochody” skazanych przedsiębiorstw w wysokości określonej przez sędziego w postępowaniu, jeśli ich zwrotu nie domagałyby się osoby o jasno stwierdzonej tożsamości, które zostały bezpośrednio poszkodowane ⁽³⁵⁾.

7.6.4 Zadaniem funduszu pomocowego może być ponadto zbieranie w jednej instytucji wszystkich informacji dotyczących toczących się postępowań z powództwa zbiorowego i rozpowszechnianie informacji na temat kroków, które należy podjąć, aby zgłosić udział w postępowaniu, wyrazić sprzeciw wobec udziału w grupie lub uzyskać odszkodowanie.

7.7 Inne przepisy proceduralne

Jeśli chodzi o szczegóły, należy przewidzieć wiele przepisów proceduralnych, które mogą zostać tu wymienione *pro memoria*.

Są to:

- system ogłoszeń w celu zawiadamiania zainteresowanych stron,
- koszty procesowe i pomoc prawna,
- współpraca między organami sądowymi a administracyjnymi państw członkowskich,
- terminy składania dokumentów procesowych i terminy przedawnienia,
- korzystanie z internetu (e-sprawiedliwość).

8. Instrument prawny: rozporządzenie lub dyrektywa

8.1 Takie powództwo zbiorowe można by wdrożyć na szczeblu wspólnotowym za pomocą dyrektywy albo rozporządzenia; z definicji nie uważa się, by proste zalecenie było w stanie stworzyć warunki skuteczności i zgodności działania niezbędne do ujednoliconego przyjęcia takiej inicjatywy w 27 państwach członkowskich.

⁽³⁵⁾ Dobrym przykładem jest fundusz pomocy na potrzeby odwołań zbiorowych, który istnieje w Quebecu, uznawany za niezbędny dla rozwoju odwołań zbiorowych. Fundusz jest zasilany ze zwrotu kwot wypłaconych skarżącym, którzy wygrali powództwo zbiorowe, a także kwotami zadośćuczynienia pozostałymi po podziale, których nie domagają się członkowie grupy. Sędzia powinien zasądzić na rzecz skarżącego, który występuje z powództwem zbiorowym, zwrot kosztów wszczęcia sprawy na podstawie dokumentów potwierdzających.

8.2 Zakładając, że zakres inicjatywy zostanie rozszerzony na inne zagadnienia i nie będzie obejmować wyłącznie praw konsumentów, jak również że podstawę prawną stanowią będą artykuły 65 i 67 traktatu, należałoby wziąć pod uwagę przyjęcie rozporządzenia na tych samych zasadach co np. w przypadku rozporządzeń w sprawie postępowania upadłościowego, europejskiego tytułu egzekucyjnego, europejskiej procedury nakazu zapłaty, europejskiego postępowania w sprawie drobnych roszczeń czy też w sprawie zajmowania rachunków bankowych.

8.3 Gdyby jednak postanowiono ograniczyć — przynajmniej w pierwszej fazie — zakres zastosowania tej inicjatywy do praw konsumentów, najwłaściwszym sposobem wdrożenia mechanizmu powództwa zbiorowego na szczeblu wspólnotowym wydaje się dyrektywa, która stanowiłaby uzupełnienie dyrektywy w sprawie nakazu zaprzestania szkodliwych praktyk.

8.4 W istocie nadal istnieją poważne rozbieżności w kwestii przepisów proceduralnych między państwami członkowskimi. Dlatego też należy określić w sposób ogólny podstawowe zasady występowania z powództwem zbiorowym, przy założeniu, że państwa wdrożą dyrektywę, przestrzegając zwyczajowych zasad proceduralnych.

Nie ma bowiem na przykład pewności, że harmonizacja jest możliwa, skoro sądy wyznaczone do rozpoznawania takich powództw będą zależne od zasad organizacji sędowniczej każdego państwa członkowskiego.

Zasady wnoszenia spraw do sądu należy dostosować do szczególnej sytuacji każdego państwa. Dlatego też rozporządzenie byłoby nieodpowiednie.

8.5 Wydaje się również oczywiste, że dyrektywa musi być w tym przypadku dyrektywą wprowadzającą pełną harmonizację, aby uniknąć sytuacji, w której państwa członkowskie zastrzą system ze szkodą dla przedsiębiorstw mających siedzibę na terytorium danego państwa.

Bruksela, 14 lutego 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-
Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty:

1. Punkt 7.2.2.4

„Ponadto mechanizm ten faktycznie oddziałuje zniechęcająco na stronę odpowiedzialną, ponieważ musi ona zadośćuczynić wszystkim osobom poszkodowanym wskutek danej praktyki i ewentualnie zwrócić nielegalny dochód, który mogła dzięki niej uzyskać”.

Uzasadnienie

Patrz uzasadnienie do punktu 7.6.3.

Wynik głosowania

Za: 104 Przeciw: 114 Wstrzymało się: 13

2. Punkt 7.6.1

Usunąć:

„Docelowo system powództw zbiorowych powinien finansować się sam.”

Uzasadnienie

Za dostęp do wymiaru sprawiedliwości odpowiedzialne są władze publiczne i nie może on zależeć od spełnienia poprzednich roszczeń, które są niezwiązane z późniejszymi sprawami (por. również uzasadnienie w pkt 7.6.3).

Wynik głosowania

Za: 107 Przeciw: 116 Wstrzymało się: 10

3. Punkt 7.6.3

Zastąpić dotychczasowy punkt nowym:

„Jednym ze sposobów finansowania tego systemu byłoby utworzenie funduszu pomocy na potrzeby odwołań zbiorowych, który zasilałby nielegalne dochody skazanych przedsiębiorstw w wysokości określonej przez sędziego w postępowaniu, jeśli ich zwrotu nie domagałyby się osoby o jasno stwierdzonej tożsamości, które zostały bezpośrednio poszkodowane. Zadaniem władz publicznych jest zagwarantowanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, na przykład poprzez przeznaczenie dochodów z kar pieniężnych za naruszenie prawa konsumenckiego na finansowanie odwołań zbiorowych.”

Uzasadnienie

Zaproponowana forma odwołania zbiorowego ma na celu uzyskanie zadośćuczynienia za szkody poniesione przez konsumentów z wyjątkiem „odszkodowania za straty moralne”. Ta koncepcja zapożyczona z praktyki stosowanej w USA w nieodpowiedni sposób łączy roszczenia cywilne z prawem karnym. Konieczność wypłacenia pełnego odszkodowania poszkodowanym konsumentom stanowi dla strony ponoszącej odpowiedzialność poważny środek zniechęcający.

Kwestia tego, czy dochód został uzyskany w wyniku naruszenia prawa czy też oszustwa, podlega sankcjom nakładanym przez władze publiczne. Mogą one przyznać dochody z nałożonych kar pieniężnych na ułatwienie zastosowania środków odwołania zbiorowego. Odpowiedzialność za zagwarantowanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości spoczywa na władzach publicznych, które podlegają demokratycznej kontroli, a nie na osobach i organizacjach prywatnych.

Ze względu na to, że należne odszkodowanie wypłacane jest poszkodowanym konsumentom, niestosowne byłoby tworzenie sztucznych powiązań między sumą pozostałą po sprawie a odwołaniami w późniejszych sprawach, szczególnie wtedy, gdy celem nie było już uzyskanie należytego odszkodowania dla konsumentów poszkodowanych w danej sprawie.

Wynik głosowania

Za: 104 Przeciw: 106 Wstrzymało się: 18