

**OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z 16 grudnia 2016 r.

**w przedmiocie projektu ustawy o roszczeniach o naprawienie szkody
wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji**

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z projektem ustawy o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji, przedstawia następujące uwagi do projektu.

Przede wszystkim projekt ustawy, z uwagi na przedmiot i zakres normowanej w nim materii obejmującej zarówno zagadnienia materialnoprawne, jak i proceduralne oraz nowe rozwiązania dotyczące sposobu prowadzenia postępowania dowodowego, powinien być opracowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego, analogicznie jak to miało miejsce w przypadku założeń do przedmiotowego projektu ustawy, przyjętych przez Rząd (Komitet Rady Ministrów) w dniu 3 czerwca 2016 r. Opracowanie projektu przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego z jednej strony gwarantowałoby wyczerpującą implementację Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego, a z drugiej całkowitą kompatybilność projektowanych rozwiązań z polskim porządkiem prawnym.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa po wejściu w życie projektowanej ustawy może nastąpić znaczący wzrost obciążenia sądów okręgowych (rozpoznających sprawy w pierwszej instancji) oraz sądów apelacyjnych (rozpoznających środki odwoławcze), bowiem ich właściwość zostanie rozszerzona o nową kategorię spraw odszkodowawczych, w szczególności, że z pozwem, za zgodą powoda, będą mogły występować (lub przystępować do toczących się postępowań) również organizacje pozarządowe zrzeszające przedsiębiorców lub konsumentów, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 projektu. Jeżeli uwzględni się praktykę, która miała miejsce w poprzednim stanie prawnym w sprawach dotyczących uznania wzorców umownych za niedozwolone, gdy niektóre podmioty wręcz „masowo” kierowały sprawy do sądu, przedstawiane uwagi wydają się tym bardziej uzasadnione. Racjonalny ustawodawca

wprowadzając projektowane zmiany powinien dostrzegać konieczność stworzenia sądom odpowiednich warunków kadrowych, organizacyjnych i lokalowych, umożliwiających sprawne funkcjonowanie przy rozpoznawaniu nowej kategorii spraw odszkodowawczych. Brak odpowiednich rozwiązań w tym zakresie oraz ograniczenie się wyłącznie do rozszerzenia właściwości sądów, to jest pozostawienie liczby etatów sądowych, w szczególności sędziowskich na obecnym poziomie oraz niezapewnienie dodatkowych warunków lokalowych, może prowadzić do przewlekłości postępowań nie tylko w sprawach związanych z dochodzeniem odszkodowania za naruszenie prawa konkurencji, lecz także w pozostałych sprawach rozpoznawanych przez sądy okręgowe i apelacyjne, niejednokrotnie o szczególnym znaczeniu dla sytuacji prawnej lub osobistej obywateli. Nie można tracić z pola widzenia, że kognicja sądów okręgowych obejmuje między innymi rozpoznawanie w pierwszej instancji spraw o rozwód i separację, o ochronę dóbr osobistych, o ochronę praw autorskich i pokrewnych czy też roszczeń wynikających z prawa prasowego. Przewlekłość w tego rodzaju sprawach, podobnie jak w sprawach odszkodowawczych za naruszenie prawa konkurencji, może mieć szczególnie negatywne skutki społeczne i osłabiać zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości.

W związku z powyższym Rada negatywnie ocenia stanowisko projektodawcy wyrażone w przedstawionej wraz z projektem ustawy „ocenie skutków regulacji”, zgodnie z którym nie zachodzi potrzeba przeznaczenia (ani obecnie ani w przyszłości) dodatkowych środków z budżetu państwa na obsługę przez sądy wyżej wymienionych spraw, w tym zwiększenia liczby etatów sądowych. Wbrew temu co wskazuje projektodawca, oszacowanie potencjalnej liczby nowych spraw, które będą kierowane do sądu jest możliwe na podstawie danych statystycznych Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dotyczących skali naruszeń prawa konkurencji. Z drugiej strony projektodawca dostrzega konieczność przeznaczenia dodatkowego wsparcia finansowego dla Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w wysokości ponad półtora miliona złotych w pierwszym roku obowiązywania ustawy i blisko półtora miliona złotych rocznie w kolejnych latach, z przeznaczeniem na dodatkowe etaty i warunki lokalowe. Uwzględniając „znikomy” - w porównaniu do sądów powszechnych - wzrost obowiązków wynikających z projektowanej ustawy po stronie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który będzie jedynie wspomagał sądy w ograniczonym zakresie, konieczność dofinansowania sądów rozpoznających nową kategorię spraw odszkodowawczych jest konieczna. Jeżeli rozwiązanie takie doprowadzi natomiast do przewlekłości postępowań sądowych, negatywne skutki finansowe związane z wypłatą odszkodowań z tego tytułu będą obciążały budżet państwa.

Poza tym ustawodawca europejski zobowiązał państwa członkowskie do wprowadzenia w wewnętrznych systemach prawnych rozwiązań, które będą umożliwiały sprawne i efektywne dochodzenie odszkodowań za szkody wyrządzone w związku z naruszeniem prawa konkurencji. Niewydolny system dochodzenia odszkodowań może zostać uznany za wadliwą implementację dyrektywy i rodzić negatywne skutki finansowe dla budżetu państwa.

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie ocenia przedstawioną w projektowanej ustawie propozycję zmian w Kodeksie cywilnym przepisów normujących okresy i bieg terminu przedawnienia oraz zasady jego zawieszania i przerywania, w zakresie w jakim zmiany wykraczają poza przedmiot implementowanej dyrektywy i są wprowadzane niejako „przy okazji”. Jest to praktyka sprzeczna z § 92 *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* (Dz.U. z 2016 r., poz. 283), z którego wynika zasada, że jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę, a odstępianie od tej zasady jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach. Takie zależności nie występują między projektowaną ustawą a projektowaną zmianą Kodeksu cywilnego w zakresie nie dotyczącym spraw o naprawienie szkody wyrządzonej w związku z naruszeniem konkurencji. Nie jest dobrą praktyką dokonywanie nowelizacji ustawy kodeksowej w zakresie niezwykle istotnym, ustawą dotyczącą regulacji odnoszących się wyłącznie do wąskiej kategorii spraw odszkodowawczych, w szczególności, że wymóg taki nie wynika z treści implementowanej dyrektywy, na co wskazuje także projektodawca w uzasadnieniu projektu ustawy. Ustawy kodeksowe, z uwagi na ich rangę i znaczenie społeczne i prawne, powinny być procedowane odrębnie, a ich uchwalanie poprzedzone szeroko zakrojoną debatą społeczną. Ustawodawca przed wprowadzeniem zmian kodeksowych, w szczególności gdy dotyczą instytucji prawnej mającej bezpośrednie przełożenie na pewność obrotu prawnego, a za taką należy uznać instytucję terminów przedawnienia roszczeń, powinien wnikliwie rozważyć zarówno argumenty przemawiające za wprowadzeniem określonych rozwiązań prawnych, jak i argumenty przeciwnie. Rozważania te powinny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu projektu ustawy, bowiem w przeciwnym razie brak jest możliwości oceny zasadności i racjonalności proponowanych zmian. Projektodawca uzasadniając wprowadzenie przedmiotowej zmiany ograniczył się natomiast do stwierdzenia, że *„wprawdzie dyrektywa wymaga wprowadzenia takiego rozwiązania jedynie w odniesieniu do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji, uznano jednak, że warto przyjąć je w odniesieniu do wszelkich*

roszczeń i w związku z tym zamieścić je w przepisach Kodeksu cywilnego o przedawnieniu". W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa zmiany w Kodeksie cywilnym, w szczególności gdy ich wprowadzenie będzie miało powszechny wpływ na stosunki cywilnoprawne, powinno być także poprzedzone pracami komisji kodyfikacyjnej.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę, że 14 dniowy termin *vacatio legis* jest zbyt krótki, żeby sądy i sędziowie mogli przygotować się do rozpoznawania nowej kategorii spraw odszkodowawczych. Rozpoznawanie spraw o naprawienie szkody wyrządzonej naruszeniem prawa konkurencji, z uwagi na skomplikowane i szczegółowe regulacje prawne normujące tę dziedzinę prawa, a także wprowadzane nowe i sformalizowane zasady prowadzenia postępowania dowodowego, wymaga odpowiedniego przygotowania i przeszkolenia sędziów. Nie jest to możliwe w terminie 14 dni, w szczególności, że projektodawca nie przewiduje jakichkolwiek dodatkowych środków finansowych na ten cel. Racjonalny ustawodawca nie powinien dopuszczać do sytuacji, w której sędziowie będą zobowiązani rozpoznawać nowe i skomplikowane sprawy dotyczące wąskiej i specjalistycznej gałęzi prawa, bez możliwości merytorycznego przygotowania się do tego zadania. Uwzględniając liczne regulacje prawne dotyczące prawa konkurencji, zarówno krajowe, jak i europejskie, nikt kto nie specjalizuje się w tej dziedzinie prawa nie tylko nie ma możliwości odpowiedniego przyswojenia tej materii w tak krótkim czasie lecz nawet zapoznania się z treścią rozbudowanych przepisów prawa konkurencji. Krótkiego terminu *vacatio legis* nie usprawiedliwia okoliczność, że termin na implementację dyrektywy upływa 27 grudnia 2016 r., ponieważ ustawodawca dysponował okresem dwóch lat na opracowanie i uchwalenie stosownych przepisów i mógł to uczynić z odpowiednim wyprzedzeniem.

Projekt wymaga także ponownej analizy pod kątem zasad prawidłowej legislacji, ponieważ niektóre spośród projektowanych przepisów są nieprecyzyjne, nadmiernie rozbudowane oraz wprowadzają niepotrzebne odesłania do innych ustaw z jednoczesną ich modyfikacją, zamiast uregulować tę problematykę wyczerpująco w projektowanej ustawie (por. np. art. 9 ust. 1 projektu ustawy). Zastosowane rozwiązanie może być szczególnie problematyczne dla osób nieposiadających wykształcenia prawniczego oraz rodzić po ich stronie trudności związane z właściwym stosowaniem ustawy.

Krajowa Rada Sądownictwa poddaje również pod rozważenie przekazanie spraw o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji do właściwości Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który obecnie rozpoznaje środki odwoławcze od decyzji i postanowień wydawanych przez Prezesa Urzędu

Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Sędziowie orzekający w tym Sądzie specjalizują się w prawie konkurencji, co mogłoby przełożyć się na efektywność prowadzenia i rozpoznawania spraw, o których mowa w projekcie ustawy. Oczywiście rozwiązanie to wymagałoby zapewnienia odpowiedniej (dodatkowej) liczby etatów, w szczególności etatów sędziowskich oraz dostosowania obecnych warunków organizacyjno-lokalowych, którymi dysponuje Sąd. Z drugiej jednak strony mogłoby przełożyć się na wzrost zaufania obywateli do państwa. Siedziba Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów znajduje się w Warszawie, a więc strony miałyby zagwarantowane dogodne warunki komunikacyjne i bez większych przeszkód mogłyby dotrzeć do Sądu nawet z odległych zakątków kraju.

Ponadto Rada zgłasza uwagi merytoryczne do projektu ustawy:

- 1) projektodawca wprowadzając ustawową definicję kartelu posługuje się niedookreślonym pojęciem „działań antykonkurencyjnych”, co może w praktyce wywoływać trudności interpretacyjne i przełożyć się na wynik postępowań sądowych. Skoro za udział w kartelu przewidziana jest odpowiedzialność odszkodowawcza, przedsiębiorca powinien mieć realną możliwość oceny kiedy jego zachowanie może zostać zakwalifikowane jako udział w kartelu. W przeciwnym razie może zostać zachwiana pewność obrotu prawnego i gospodarczego. Posłużenie się przez projektodawcę wyżej wymienionym pojęciem, pod które można zakwalifikować (w zależności od podejścia) praktycznie każde zachowanie przedsiębiorcy, zagraża interesom przedsiębiorców, a nadto może osłabić pewność obrotu prawnego i rodzić rozbieżności w orzecznictwie sądowym (art. 2 pkt 2 projektu),
- 2) definicja legalna „nabywcy bezpośredniego” i „nabywcy pośredniego” obejmuje swym zakresem osoby fizyczne i prawne, natomiast pomija jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. Skoro uprawnionym do odszkodowania, zgodnie z implementowaną dyrektywą ma być „każdy poszkodowany”, należałoby rozszerzyć definicje o tę kategorię podmiotów,
- 3) sposób sformułowania projektowanego art. 3 ust. 1 ustawy wydaje się wadliwy od strony legislacyjnej poprzez określenie kręgu podmiotów uprawnionych do dochodzenia odszkodowania przy użyciu sformułowania „komukolwiek”. Skoro ustawodawca w art. 2 pkt 11 i 12 ustawy wprowadza definicję legalną „nabywcy bezpośredniego” i „nabywcy pośredniego”, krąg podmiotów uprawnionych do odszkodowania powinien zostać określony przy użyciu tych pojęć. W przeciwnym razie zbędnym byłoby wprowadzenie przedmiotowych definicji w ustawie,
- 4) sposób sformułowania art. 5 ust. 1 projektu ustawy może doprowadzić do wykładni,

zgodnie z którą odpowiedzialność solidarną ponoszą tylko mali i średni przedsiębiorcy, co jak wynika z treści uzasadnienia projektu byłoby sprzeczne z intencją projektodawcy. Założeniem ustawodawcy jest, żeby odpowiedzialność solidarna była ponoszona przez przedsiębiorców na zasadach ogólnych wynikających z art. 441 Kodeksu cywilnego, natomiast art. 5 projektowanej ustawy ma być przepisem szczególnym ograniczającym solidarną odpowiedzialność małych i średnich przedsiębiorców. Jeżeli dokona się wykładni art. 5 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 2 projektowanej ustawy mogą powstać wątpliwość czy zastosowanie znajdą przepisy Kodeksu cywilnego o odpowiedzialności solidarnej, bowiem Kodeks cywilny znajdzie zastosowanie wyłącznie w zakresie nieuregulowanym w projektowanej ustawie. Celem uniknięcia ewentualnych późniejszych wątpliwości dotyczących zasad odpowiedzialności, zasadnym wydaje się dookreślenie przedmiotowego przepisu na etapie prac legislacyjnych, w szczególności, że uzasadnienie projektu ustawy po uchwaleniu ustawy nie ma mocy obowiązującej,

5) w art. 5 ust. 1 lit. a) projektu ustawy jest mowa o rynku właściwym, natomiast brakuje w ustawie definicji legalnej tego pojęcia lub odesłania do definicji znajdującej się w innych przepisach, co również może stwarzać trudności w praktyce orzeczniczej i przekładać się na określanie zasad odpowiedzialności,

6) w art. 5 ust. 2 projektu ustawy jest mowa o „pozostałych poszkodowanych” poza „nabywcami bezpośrednimi” i „nabywcami pośrednimi”, natomiast uwzględniając bardzo szeroki zakres definicji legalnej nabywców bezpośrednich i pośrednich (przy uwzględnieniu uwagi przedstawionej w punkcie 2 powyżej) trudno ocenić jaką kategorię podmiotów miał na uwadze projektodawca, w szczególności że wyjaśnienia przedstawione w uzasadnieniu projektu (s. 9 akapit 2 uzasadnienia) nie są spójne z wprowadzonymi definicjami nabywcy bezpośredniego i pośredniego,

7) projektowany art. 6 ust. 1 ustawy może prowadzić do wzbogacenia po stronie poszkodowanego, który po zawarciu umowy z jednym z podmiotów ponoszących odpowiedzialność solidarną, nadal będzie uprawniony do dochodzenia od pozostałych sprawców naprawienia szkody pomniejszonej o część odpowiadającą kwocie, do której zwrotu byłby zobowiązany na podstawie art. 441 Kodeksu cywilnego sprawca, który zawarł umowę, także wówczas, gdy otrzymał on od tego sprawcy odszkodowanie przewyższające jego udział. Zgodnie z art. 3 ust. 3 implementowanej dyrektywy wypłata odszkodowania nie może prowadzić do wzbogacenia poszkodowanego,

8) redakcja art. 9 ust. 1 projektu ustawy może utrudniać stosowanie ustawy osobom

nieposiadającym wykształcenia prawniczego poprzez odesłania do Kodeksy cywilnego z ich jednoczesną modyfikacją. Właściwszym rozwiązaniem legislacyjnym wydaje się wprowadzenie do opiniowanej ustawy ostatecznego i wyczerpującego brzmienia przepisu, bez odsyłania do przepisów innej ustawy,

9) projektowany art. 13 ustawy stanowi, że organizacje pozarządowe zrzeszające przedsiębiorców lub konsumentów będą uprawnione do wytaczania powództw lub przystępowania do toczących się postępowań. Projektodawca nie przyznaje jednak takiego uprawnienia powiatowym (miejskim) rzecznikom konsumentów, którzy zgodnie z art. 63³ Kodeksu postępowania cywilnego mogą wytaczać powództwa na rzecz obywateli, a także wstępować, za zgodą powoda, do postępowania w sprawach o ochronę konsumentów. Zasadnym i logicznym wydaje się rozszerzenie ich uprawnień także o postępowania procedowane na podstawie opiniowanej ustawy,

10) przepis art. 14 projektu ustawy wymaga uzupełnienia, ponieważ nie wynika z jego treści od jakiej daty należy liczyć termin, po którym postępowanie sądowe ulega umorzeniu, tj. czy od daty wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania czy też od daty uprawomocnienia się tego postanowienia, co ma bezpośrednie przełożenie na konstytucyjne prawo obywateli do sądu,

11) w art. 20 ust. 2 po literze d) projektu ustawy znajduje się zdanie o treści *„Narażenie się na poniesienie odpowiedzialności za szkodę z tytułu naruszenia prawa konkurencji nie stanowi słusznego interesu podlegającego ochronie”*, które nie zostało przyporządkowane do żadnej z jednostek redakcyjnych. Niezrozumiała jest także zastosowana systematyka ustawy, polegająca na wprowadzeniu takiego postanowienia w tym miejscu ustawy oraz cel jej wprowadzenia. Kwestia ta wymaga poprawek legislacyjnych,

12) przewidziane w art. 22 projektu ustawy ograniczenie prawa stron do wglądu w materiał dowodowy sprawy, na podstawie którego sąd będzie wydawał orzeczenie, stanowi istotne ograniczenie prawa do sądu. W ocenie Rady nie ma natomiast przeszkód, żeby wprowadzić sankcje za nieuprawnione ujawnienie lub wykorzystanie przez strony środków dowodowych zawierających tajemnicę przedsiębiorstwa lub inną tajemnicę prawnie chronioną,

13) projektowana zmiana art. 121¹ Kodeksu cywilnego wprowadzana przez art. 31 pkt 1 opiniowanej ustawy stanowiąc, że bieg przedawnienia nie rozpoczyna się a rozpoczęty ulega zawieszeniu przez czas trwania „innego pozasądowego sposobu rozwiązania sporu dotyczącego roszczenia” może być problematyczna w stosowaniu, w szczególności może zachwiać pewnością obrotu prawnego. W przepisach prawa nie ma definicji określającej co należy rozumieć pod pojęciem „pzasądowego sposobu rozwiązania sporu”, a więc nie jest wiadome

w jaki sposób należy określać czas trwania takiego postępowania, jaki podmiot lub jaka czynność decyduje o jego rozpoczęciu i zakończeniu, jaki jest maksymalny czas jego trwania, jakie skutki wywoła inicjatywa prowadzenia kolejnych prób pozasądowego rozwiązania sporu. Z tych względów należy zdecydowanie negatywnie ocenić projektowaną zmianę.