

HANNA MISIAK

Pojęcie zbiorowych interesów konsumentów w dyrektywie 2009/22/WE oraz w propozycji „nowego ładu dla konsumentów”

Obowiązująca w europejskim prawie definicja zbiorowych praw konsumentów ma charakter negatywny i sprowadza się do stwierdzenia, że zbiorowym interesem konsumentów nie jest suma indywidualnych interesów konsumentów. Definicja ta stała się przedmiotem krytyki w doktrynie. Komisja Europejska w kwietniu 2018 roku w ramach pakietu „Nowy ład dla konsumentów” zaproponowała jej zmianę. Postulowana zmiana wiąże omawiane pojęcie jedynie z prawem cywilnym, usuwając je zarazem z zakresu aktywności organów administracyjnych.

Słowa kluczowe: dyrektywa 2009/22/WE, nowy ład dla konsumentów, ochrona konsumentów, powództwo przedstawicielskie, zbiorowe interesy konsumentów.

Wprowadzenie

Celem artykułu jest analiza definicji pojęcia zbiorowych interesów konsumentów wprowadzonej przez ustawodawcę europejskiego i transponowanej do systemów prawnych państw członkowskich, z uwzględnieniem propozycji zmiany tej definicji zawartej w pakiecie „Nowy ład dla konsumentów”¹, przedstawionym przez Komisję Europejską w kwietniu 2018 roku. Obecnie obowiązująca definicja omawianego pojęcia ze względu na swój negatywny charakter oraz lakoniczność stała się przedmiotem zainteresowania doktryny. Oprócz analizy wyrażonych stanowisk dotyczących istniejącej definicji w artykule dokonano omówienia propozycji Komisji Europejskiej. W tym celu przeanalizowano treść dokumentów wchodzących w skład „Nowego ładu dla konsumentów”,

1. Projekt z dnia 11 kwietnia 2018 r. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r., dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/29/WE oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów UE dotyczących ochrony konsumenta, COM(2018) 185 final.

a w szczególności projektu dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i uchylającej dyrektywę 2009/22/WE z kwietnia 2018 roku² z uwzględnieniem wykładni celowościowej i literalnej.

Definicja pojęcia zbiorowych interesów konsumentów obowiązująca obecnie w prawie europejskim i włączona przez polskiego ustawodawcę do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej: uokik)³ obejmuje interesy, które nie stanowią jedynie kumulacji interesów jednostek, które ucierpiały na skutek szkodliwej praktyki (ang. „interests which do not include the cumulation of interests of individuals who have been harmed by an infringement”)⁴. W doktrynie⁵ wskazuje się, że ustawodawca unijny podczas tworzenia tej definicji inspirował się orzecznictwem francuskim⁶. Szkoda powstała w wyniku naruszenia zbiorowych interesów konsumentów zaczęła być traktowana jako szkoda niezależna od szkody spowodowanej naruszeniem indywidualnych interesów konsumentów, których ochrony można dochodzić w toku postępowania cywilnego. Twórcy

-
2. Projekt z dnia 11 kwietnia 2018 r. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie powództw przedstawicielskich w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i uchylającej dyrektywę 2009/22/WE, COM(2018) 184 final.
 3. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. 2018.798 tekst jednolity, art. 24 ust. 3. Omawiane pojęcie zostało zdefiniowane w identyczny sposób w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2005.244.2080 tekst jednolity), uchylonej w dniu wejścia w życie uokik.
 4. Ustawodawca w uzasadnieniu do projektu ustawy jako cel jej wejścia w życie wskazał wdrożenie procedur wynikających z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2006/2004/WE z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów (Dz.U.U.E.L.2004.364.1), jednak omawiana definicja zawarta w uokik wyraźnie nawiązuje do analogicznej definicji zawartej w (obowiązującej w chwili uchwalenia uokik) dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 98/27/WE z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów (Dz.U.U.E.L.1998.161.51), motyw 2 oraz późniejszej dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/22/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów (Dz.U.U.E.L.2009.110.30, dalej: dyrektywa 2009/22/WE), motyw 3.
 5. M. Safjan, Ł. Gorywoda, A. Jańczuk, *Taking Collective Interest of Consumers Seriously: A View from Poland*, „EUI Working Paper” 2008, nr 26, San Domenico di Fiesole 2008, s. 5; por. również M. Sieradzka, *Instrumenty ochrony konsumentów w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 r. – potrzeba zmian?*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2012, nr 2, s. 8.
 6. Już w latach 80. francuski Sąd Kasacyjny oddzielał szkodę poniesioną w wyniku naruszenia zbiorowego interesu konsumentów oraz możliwość dochodzenia jej naprawienia przez uprawnione podmioty od szkody poniesionej osobiście przez osoby dotknięte bezpośrednio naruszeniem, które mogą same dochodzić odszkodowania: „Le préjudice direct ou indirect qui est porté par une infraction à l'intérêt collectif des consommateurs, et dont une association de défense régulièrement déclarée peut demander réparation en application de l'article 46 de la loi du 27 décembre 1973, ne se confond pas avec le préjudice subi personnellement par les victimes directes de l'infraction, qui peuvent seules en demander réparation” [wyrok Sądu Kasacyjnego z dnia 20 maja 1985 r., 84–91.606]. Zob. również M. Cappelletti, *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, „Rivista di diritto processuale” 1975, s. 372, według którego „nasza epoka [...] kładzie nacisk na nowe interesy rozproszone, nowe prawa i zobowiązania, które, choć nie są publiczne w tradycyjnym rozumieniu, są jednak zbiorowe: są one niczyje, a jednocześnie przynależą do ogółu, lub do ogółu członków grupy, klasy lub kategorii”.

dyrektyw dotyczących ochrony zbiorowych praw konsumenta⁷ podjęli w treści motywów tych dyrektyw próbę zbudowania definicji omawianego pojęcia bez usunięcia jej negatywnego charakteru⁸. Taka decyzja w zakresie budowy definicji zbiorowych interesów konsumentów spotkała się z krytycznym przyjęciem doktryny. W szczególności podniesiono, że pojęcie, którego interpretacja ma znaczenie dla możliwości wszczęcia określonego postępowania, nie powinno być nieprecyzyjne, gdyż jego ogólność może obniżyć efektywność ochrony konsumentów. Fakt naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w określonej sytuacji może być negowany ze względu na niezgodność z tak sformułowaną definicją nie tylko przez przedsiębiorcę, lecz również przez organy państwa odpowiedzialne za ochronę konsumentów. Z perspektywy państw członkowskich Unii Europejskiej definicja negatywna może budzić wątpliwości odnośnie do jej konstytucyjności ze względu na ograniczanie prawa do sprawiedliwego procesu⁹.

Warto w tym miejscu zauważyć, że inną definicję omawianego pojęcia zawiera rozporządzenie 2006/2004 w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów¹⁰, przy czym definicja ta służy jedynie interpretacji przepisów tego rozporządzenia. Zgodnie z nią zbiorowe interesy konsumentów to interesy pewnej liczby konsumentów, które doznały lub mogą doznać uszczerbku w wyniku naruszenia. Również ta definicja nie jest satysfakcjonująca pod kątem precyzyjności i łatwości jej zastosowania w przypadku konkretnego podejrzenia naruszenia. Określenie liczebności konsumentów, których dotyczy naruszenie, jako „pewna liczba” (ang. *a number of consumers*) powoduje, że możliwa jest interpretacja jako zbiorowych interesów konsumentów nawet praw dotyczących małej grupy konsumentów, w tym nawet dwóch osób. Definicja ta w 2020 roku utraci moc obowiązującą¹¹.

Równoczesne obowiązywanie dwóch różnych definicji zbiorowych praw konsumentów w unijnych aktach prawnych regulujących ochronę konsumentów nie spowodowało w rzeczywistości istotnych problemów związanych z ich stosowaniem. Wydaje się, że na taki stan rzeczy miała wpływ omówiona wyżej niedoskonałość obu tych definicji. Jednocześnie z tego samego względu przy interpretacji pojęcia zbiorowych interesów konsumentów w świetle definicji wynikającej z dyrektywy 2009/22/WE posiłkowanie się treścią definicji wynikającej z rozporządzenia 2006/2004 byłoby nieuzasadnione.

Negatywny charakter omawianej definicji, przeniesiony do systemów prawa krajowego państw członkowskich Unii Europejskiej, spowodował powstanie problemów w stosowaniu prawa.

7. Tj. wspomnianych dyrektyw nr 98/27/WE oraz nr 2009/22/WE.

8. Warto podkreślić, że negatywny charakter omawianej definicji, wynikającej z prawa europejskiego, nie został przeniesiony do wszystkich porządków prawnych Unii Europejskiej, np. w prawie włoskim na mocy art. 67-ter ust. 1 lit. i kodeksu konsumenckiego zbiorowe interesy konsumentów stanowią interesy pewnej liczby konsumentów, które zostały naruszone lub zagrożone naruszeniem. Zob. E. Graziuso, *La tutela del consumatore contro le clausole abusive*, Giuffrè, Mediolan 2010, s. 181.

9. M. Safjan, Ł. Gorywoda, A. Jańczuk, *op. cit.*, s. 25–26.

10. Art. 3 lit. k rozporządzenia [WE] 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów (Dz.Urz.U.E.L.364.1, dalej: rozporządzenie 2006/2004).

11. Na podstawie art. 42 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady [EU] 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylającego rozporządzenie [WE] nr 2006/2004 (Dz.Urz.U.E.L.2017.345.1).

Na przykładzie Polski można wskazać, że Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta (dalej: UOKiK) podczas postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów ma obowiązek wykazania, czy doszło do naruszenia lub zagrożenia naruszenia tych interesów. Brak precyzyjnej definicji chronionego dobra w postaci zbiorowych interesów konsumentów utrudnia ustalenie, czy dobro to zostało naruszone lub zagrożone. Dlatego Prezes UOKiK w treści wydawanych decyzji w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów podkreśla brak odpowiedniej definicji omawianego pojęcia w obowiązujących przepisach prawa¹².

1. Dotychczasowe próby ustalenia odpowiedniej definicji zbiorowych interesów konsumentów

W doktrynie pojawiła się sugestia, że być może zamiarem ustawodawcy europejskiego było zbudowanie definicji omawianego pojęcia o szerokim zakresie i pozostawienie możliwości jego doprecyzowania Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE)¹³. Wydaje się jednak, że bardziej aktywne na tym polu były sądy krajowe. Orzecznictwo sądów państw członkowskich z oczywistych względów nie odgrywa tak doniosłej roli w ustalaniu wykładni dotyczącej stosowania przepisów unijnych jak orzecznictwo TSUE. Decyzje sądów krajowych mogą być również uwarunkowane czynnikami właściwymi dla systemu prawnego konkretnego państwa członkowskiego, a przez to nierelevantne w analogicznym stanie faktycznym w innym państwie członkowskim. Tym bardziej postulat doprecyzowania definicji omawianego pojęcia na poziomie unijnym pozostaje aktualny. Próby stworzenia pozytywnej definicji pojęcia zbiorowych praw konsumenta na podstawie definicji zawartej w dyrektywie 2009/22/WE miały w doktrynie miejsce. Przyjęto, że pojęcie to stanowi odrębną i samodzielną kategorię prawną chronioną przez porządek prawny¹⁴. Jednocześnie w doktrynie włoskiej pojawił się pogląd, że pojęcie interesów zbiorowych ma charakter instrumentalny i zostało wprowadzone, by umożliwić dochodzenie ochrony konkretnych praw w trybie przewidzianym przez ustawodawcę jako właściwy w sytuacji naruszenia dotyczącego wielu podmiotów¹⁵. Zbiorowe interesy konsumentów nie muszą, według doktryny, mieć charakteru ekonomicznego, lecz mogą też – a nawet przede wszystkim – dotyczyć praw pozostających pod szczególną ochroną, takich jak prawo do życia i zdrowia¹⁶.

Skoro zbiorowe interesy konsumentów dotyczą potencjalnie każdego konsumenta, a przez to ogółu konsumentów, to ich ochrona powinna skupić się nie tyle na możliwości uzyskania odszkodowania przez konsumentów, których praw dotyczy naruszenie lub zagrożenie naruszeniem, ile na zapobieganiu naruszeniom i zniechęcaniu przedsiębiorców do ich dokonywania¹⁷. Nie wydaje się

12. M. Sieradzka, *op. cit.*, s. 26. Praktyka umieszczania przez Prezesa UOKiK w wydawanych decyzjach w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wzmianki o braku właściwej definicji omawianego pojęcia jest nadal stosowana, por. np. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 27 lipca 2018 r. nr RWR 5/2018.

13. M. Safjan, Ł. Gorywoda, A. Jańczuk, *op. cit.*, s. 3.

14. Np. I. Wesołowska, *Przesłanki uznania praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 4.

15. S. Menchini, *La tutela giurisdizionale dei diritti individuali omogenei: aspetti critici e prospettive ricostruttive*, [w:] *Le azioni seriali*, [red.] S. Menchini, Edizioni Scientifiche Italiane, Neapol 2008, s. 55 i nast.

16. M. Safjan, Ł. Gorywoda, A. Jańczuk, *op. cit.*, s. 14.

17. *Ibidem*, s. 8.

przy tym możliwe ani ekonomicznie uzasadnione skuteczne dochodzenie odszkodowania przez wszystkich konsumentów, których prawa mogły zostać naruszone, np. poprzez wyemitowanie reklamy wprowadzającej ich w błąd i wpływającej na decyzję o zawarciu umowy ubezpieczenia¹⁸. Krąg tych osób jest szeroki i w jego skład wchodzi konsumentów niezindywidualizowanych co do liczby i tożsamości¹⁹. O ile dla osób, które uległy takiej nieuczciwej praktyce rynkowej i np. zawarły pod jej wpływem umowę z przedsiębiorcą, ustawodawca przewidział narzędzie łatwiejszego dochodzenia roszczeń w postaci postępowania grupowego, to samo zagrożenie naruszenia praw konsumenta mogłoby dotyczyć np. osób, które w chwili emisji reklamy nie oglądały telewizji, jednak miały taką możliwość. Skuteczne dochodzenie roszczeń z tytułu stosowania nieuczciwej praktyki przez wszystkich konsumentów, których interesy zostały potencjalnie narażone przez stosowanie tej praktyki, wydaje się też mało prawdopodobne ze względu na konieczność wykazania szkody powstałej w wyniku stosowania nieuczciwej praktyki²⁰. W interesie ogółu konsumentów, których prawa mogły być potencjalnie narażone poprzez stosowanie takiej praktyki, będzie natomiast z pewnością zaprzestanie jej stosowania oraz zniechęcenie przedsiębiorców do podobnych zachowań. Dlatego należy uznać, że zapobieganie dalszym naruszeniom jest istotniejsze w perspektywie ogółu konsumentów niż możliwość uzyskania odszkodowania przez konkretnego konsumenta. W doktrynie pojawiło się twierdzenie, że o naruszeniu lub zagrożeniu zbiorowego interesu konsumentów można mówić w każdej sytuacji, w której zniechęcenie przedsiębiorcy do stosowania określonej praktyki jest pożądane w stosunku do obiektywnego standardu normatywnego²¹.

Do zbudowania pozytywnej definicji pojęcia zbiorowych interesów konsumentów konieczne jest także ustalenie relacji między tymi interesami a interesami indywidualnymi. Relacja ta może polegać na pokrywaniu się, sprzeczności lub niezależności tych interesów²².

Jeśli przedsiębiorca narusza prawa konkretnego konsumenta, a jednocześnie naruszenie to dotyczy interesów nieograniczonej i abstrakcyjnej grupy konsumentów, działanie indywidualnego konsumenta może wpływać również na ochronę zbiorowych interesów konsumenta. W szczególności osoba taka może zawiadomić organy administracyjne zajmujące się ochroną konsumenta

18. Na przykład kierowana do seniorów reklama 4Life Direct sp. z o.o. dotycząca ubezpieczenia na życie „Moi Bliscy”, której emisja została uznana za nieuczciwą praktykę rynkową na mocy decyzji Prezesa UOKiK z dnia 28 grudnia 2015 r. nr DDK 23/2015. Zgodnie z treścią tej decyzji „W niniejszej sprawie bez wątpienia mamy do czynienia z godzeniem w zbiorowe interesy konsumentów (interesy potencjalnie nieograniczonej liczby konsumentów). Na skutki działań 4Life Direct mógł być narażony każdy konsument zainteresowany zawarciem umowy ubezpieczenia, który zetknął się z prowadzoną przez Spółkę kampanią reklamową dotyczącą ubezpieczenia na życie »Moi Bliscy«. Bezprawne działanie Spółki nie dotyczyło zatem interesów poszczególnych osób, lecz naruszenia uprawnień szerokiego kręgu konsumentów, których sytuacja była identyczna i wspólna dla całej opisanej wyżej grupy konsumentów”.

19. M. Sieradzka, *op. cit.*, s. 27.

20. Ustawodawca polski przewidział możliwość żądania naprawienia szkody spowodowanej stosowaniem nieuczciwej praktyki rynkowej na zasadach ogólnych, w szczególności żądania unieważnienia umowy z obowiązkiem wzajemnego zwrotu świadczeń oraz zwrotu przez przedsiębiorcę kosztów związanych z nabyciem produktu, w art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. 2017.2070 tekst jednolity).

21. M. Safjan, Ł. Gorywoda, A. Jańczuk, *op. cit.*, s. 8.

22. *Ibidem*, s. 10; por. R. Donzelli, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, Jovene, Neapol 2008, s. 270 i nast, w której autor wyróżnia możliwość kompatybilności albo sprzeczności interesów zbiorowych.

(w Polsce będzie to Prezes UOKiK) o podejrzeniu naruszenia zbiorowego interesu konsumentów²³ albo złożyć skargę konstytucyjną, w rezultacie której wzmacni się ustawowa ochrona praw konsumenta, w tym zbiorowych interesów konsumentów. Szczególną sytuacją jest wszczęcie postępowania grupowego ze względu na naruszenie indywidualnych praw grupy konsumentów stanowiących jednocześnie zbiorowe interesy konsumentów²⁴. Najbardziej doniosłym przykładem takiej sytuacji w Polsce były przypadki dochodzenia zwrotu opłaty likwidacyjnej pobranej na podstawie zawartych w umowach klauzulach niedozwolonych od licznych zakładów ubezpieczeń oferujących ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym²⁵. Obok postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK toczyły się – i toczą nadal – postępowania cywilne, w tym postępowania grupowe²⁶. Co więcej, mimo zawarcia porozumień dotyczących ograniczenia opłat likwidacyjnych z licznymi zakładami ubezpieczeń oraz wydania w tym zakresie decyzji, Prezes UOKiK opublikował stanowisko zachęcające konsumentów do dochodzenia pozostałej, nieobjętej decyzją ani porozumieniem części opłaty pobranej na podstawie postanowienia niedozwolonego²⁷. Część toczących się przed sądami powszechnymi postępowań dotyczy zwrotu jedynie niezwróconej części pobranej opłaty likwidacyjnej.

W interesie członków grupy będzie powiadomienie organów administracyjnych zajmujących się ochroną konsumentów – np. przez reprezentanta grupy, przy czym organy administracyjne taką informację ze względu na specyfikę postępowania grupowego mogą powziąć również z doniesień medialnych dotyczących poszukiwania członków grupy lub z ogłoszeń publikowanych w postępowaniu grupowym na zarządzenie sądu. Wydanie przez organy administracyjne decyzji w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów może z kolei wpłynąć na uznanie odpowiedzialności przedsiębiorcy wobec konsumentów dochodzących określonych roszczeń w postępowaniu cywilnym.

Możliwość działania w zbiorowym interesie konsumentów przez podmioty zajmujące się ochroną konsumentów, bez wykazania indywidualnego interesu konsumenta, jaki miałyby zostać naruszony lub zagrożony naruszeniem przez przedsiębiorcę, mogłaby prowadzić do sytuacji, w której podmioty te wszczynająby postępowania przeciw przedsiębiorcom, korzystając ze zbyt szerokiej dowolności w działaniu. Wszczynianie postępowania jedynie w interesie zbiorowym przez takie

23. Zgodnie z ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015.1634) praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów nie jest już każdy przypadek stosowania klauzul niedozwolonych w umowach i wzorcach umów. Kontrolę incydentalną takich postanowień, których abuzywność podniósł konsument w postępowaniu przed sądem powszechnym, przeprowadza Prezes UOKiK w ramach postępowania o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Prezes UOKiK może nadal uznać stosowanie postanowień niedozwolonych za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów.

24. M. Safjan, Ł. Gorywoda, A. Jańczuk, *op. cit.*, s. 12.

25. Znaczna liczba tego typu postępowań została wszczęta przez Prezesa UOKiK jeszcze przed wejściem w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2015.1634), tj. w stanie prawnym, zgodnie z którym stosowanie postanowienia niedozwolonego stanowiło naruszenie zbiorowych praw konsumentów.

26. Na przykład postępowanie grupowe przeciwko Generali Życie TU S.A., zakończone w I instancji (sygn. akt XXIV C 554/14) wyrokiem na korzyść grupy. Obecnie toczy się postępowanie przed sądem II instancji.

27. Stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 9 maja 2017 r. w sprawie interpretacji znaczenia podpisania aneksu do umowy ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym zaferowanego w wyniku wykonania decyzji zobowiązującej wydanej przez Prezesa UOKiK.

podmioty wydaje się pokrywać z zakresem obowiązków organów administracyjnych, zajmujących się nadzorem i regulacją rynku. Takie organy z kolei mają zagwarantowaną przez ustawodawcę lepszą pozycję do działania w interesie publicznym, do którego należy zaliczyć zbiorowe interesy konsumentów. Dlatego możliwość działania w zbiorowym interesie konsumentów na polu cywilnoprawnym powinna zostać uzależniona od wykazania naruszenia interesu indywidualnego konsumenta i nie powinna ograniczać się do zakresu chronionego przez organy administracyjne²⁸. Stanowisko to potwierdził TSUE w sprawie *Greenpeace i inni przeciwko Komisji*²⁹, odmawiając stowarzyszeniu działającemu na rzecz osób fizycznych legitymacji czynnej w postępowaniu dotyczącym naruszenia przepisów dotyczących tych osób jedynie w sposób abstrakcyjny i generalny.

Zbiorowe interesy konsumentów mogą też pozostawać w sprzeczności z indywidualnym interesem konkretnego konsumenta³⁰. Na przykład stosowanie nieuzasadnionej i sprzecznej z prawem lub dobrymi obyczajami dyskryminacji cenowej³¹ może pozwalać zakładowi ubezpieczeń na oferowanie produktu lub usługi wybranej grupie konsumentów po cenie niższej niż rynkowa, a więc korzystnej dla tej grupy. W interesie docelowego konsumenta będzie dalsze stosowanie takiej praktyki przez zakład ubezpieczeń, gdyż w momencie zaprzestania dyskryminacji konsument ten będzie musiał zapłacić wyższą cenę za taki sam produkt ubezpieczeniowy. W doktrynie podkreślono, że sytuacja sprzeczności zbiorowych interesów konsumentów z indywidualnym interesem konsumenta doskonale obrazuje zasadność założenia, że interesy zbiorowe nie mogą stanowić jedynie sumy interesów indywidualnych, oraz że w takiej sytuacji interes zbiorowy powinien być chroniony, nawet jeżeli oznacza to konieczność poświęcenia interesu indywidualnego³².

Pewne naruszenia interesów indywidualnych konsumentów pozostają bez wpływu na interesy zbiorowe konsumentów i są od nich niezależne³³. Takim naruszeniem będzie ustalenie niższej niż wynikająca z umowy ubezpieczenia wysokości odszkodowania ze względu na błąd rachunkowy lub niewłaściwą interpretację ogólnych warunków ubezpieczenia przez likwidatora. Działanie przedsiębiorcy w takiej sytuacji nie dotyczy nieograniczonego i abstrakcyjnego kręgu odbiorców i nie wykazuje cechy powtarzalności, przez co stanowi raczej jednorazowy incydent niż zagrożenie dla interesu publicznego.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że zbiorowe interesy konsumentów jako interesy abstrakcyjnej i generalnej grupy konsumentów zawierają pewne interesy indywidualnych konsumentów. W wyniku stosowania praktyki naruszającej zbiorowy interes konsumenta zostają zagrożone naruszeniem (choć niekoniecznie naruszone) indywidualne prawa konsumenta. I tak wyemitowanie wprowadzającej w błąd reklamy stanowiące niedozwoloną praktykę rynkową będzie zawsze stanowiło zagrożenie naruszenia praw konsumentów, którzy mieli obiektywną możliwość zapoznania się z tą reklamą, nawet jeżeli ani jeden konsument jej nie zobaczył, a więc

28. *Ibidem*, s. 10–11.

29. Wyrok TSUE z dnia 2 kwietnia 1998 r., C-321/95 P. Wyrok ten zapoczątkował linię orzecniczą w omawianej kwestii, por. np. wyroki TSUE z dnia 25 lipca 2002 r., C-50/00, z dnia 20 września 2007 r., T-136/05, dnia 11 czerwca 2009 r., T-309/02, z dnia 11 czerwca 2009 r., T-292/02.

30. M. Safjan, Ł. Gorywoda, A. Jańczuk, *op. cit.*, s. 11.

31. Np. różnicowanie składki ubezpieczeniowej ze względu na ciężę lub macierzyństwo niezgodnie z treścią art. 34 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. 2018, poz. 999 z późn. zm.).

32. *Ibidem*.

33. *Ibidem*.

indywidualne prawa żadnego konsumenta nie zostały naruszone. Jednocześnie zbiorowe interesy konsumentów mogą pozostawać niezależne od indywidualnych interesów konkretnych konsumentów lub nawet z nimi sprzeczne.

W celu stworzenia odpowiedniej definicji zbiorowych interesów konsumentów doktryna wymaga ustalenia statusu sprawcy i adresata naruszenia, cechy powtarzalności lub trwałości stosowanej praktyki mogącej naruszyć takie interesy oraz charakteru naruszonego lub zagrożonego naruszeniem dobra³⁴.

Adresatem naruszenia jest nieokreślony zbiór konsumentów. Do ustalenia spełnienia tej przesłanki pomocne jest stwierdzenie, czy prawa każdego potencjalnego konsumenta, w stosunku do którego przedsiębiorca zastosowałby praktykę mającą naruszać zbiorowe interesy konsumentów, w określonych okolicznościach zostałyby naruszone lub zagrożone. Nie ma przy tym znaczenia, że przedsiębiorca w swoim mniemaniu adresuje swoje działanie jedynie do grupy konsumentów o określonych cechach. Wystarczające powinno być ustalenie, że działanie przedsiębiorcy nie jest skierowane do zindywidualizowanych klientów, lecz do pewnej większości konsumentów wyodrębnionych na podstawie wspólnego kryterium, które w określonych okolicznościach i w określonym czasie mógłby spełnić dowolny konsument³⁵. Co więcej, rodzaj praktyki stosowanej przez przedsiębiorcę może wpływać na krąg jej rzeczywistych adresatów³⁶. Z kolei status konsumenta wymaga, aby sprawcą naruszenia był przedsiębiorca³⁷.

Cechą uprawdopodobniającą możliwość naruszenia zbiorowych interesów konsumentów jest powszechność naruszeń praw konsumentów lub przypadków ich zagrożenia, spowodowanych stosowaniem określonej bezprawnej praktyki w postaci działania lub zaniechania przedsiębiorcy³⁸ oraz jej powtarzalność lub trwałość. Nie jest przy tym oczywiste, czy jednorazowe zastosowanie praktyki naruszającej prawa nawet znacznej liczby konsumentów może naruszać również zbiorowe prawa konsumentów, gdyż nie istnieje jednoznaczna wytyczna unijna w tym zakresie, a organy regulacyjne lub inne organy administracyjne państw członkowskich mają na ten temat różne zdanie³⁹. Wydaje się, że problem ten wywodzi się z zastosowania terminu *praktyki rynkowe*. Warto w tym miejscu zauważyć, że o ile w języku potocznym określenie *praktyka* łączy się z pewną regularnością lub trwałością, to już określenie *praktyki* może oznaczać działania nieuczciwe lub

34. *Ibidem*, s. 13; Ł. Borkowski, K. Chmielewski, *Naruszenie zbiorowych interesów konsumentów w orzecznictwie i praktyce gospodarczej – zarys problematyki*, „Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 10, s. 146 i nast.

35. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2008 r., III SK 27/07, OSNP nr 13–14/2009, s. 188.

36. M. Sieradzka, *Próba dookreślenia terminu „zbiorowy interes konsumentów” – definicja oraz jej wyznaczniki*, Krajowa Konferencja Konsumencka, Katowice, 9 maja 2016, s. 2.

37. W przeciwieństwie do dyrektywy 2009/22/WE uokik w art. 24 ust. 2 wyraźnie wymaga, aby praktyka była stosowana przez przedsiębiorcę, przy czym definicja przedsiębiorcy zawarta w art. 4 pkt 1 uokik jest znacznie szersza od analogicznej definicji wynikającej z art. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców [Dz. U. 2018.646 z późn. zm.].

38. Zob. K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumenta. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 585; *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, [red.] C. Banasiński, E. Piontek, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 400.

39. M. Safjan, Ł. Gorywoda, A. Jańczuk, *op. cit.*, s. 14; T. Skoczny, A. Jurkowska-Gomułka, D. Miąsik, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, CH Beck, Warszawa 2009, s. 947.

niezgodne z prawem, bez nawiązania do powtarzalności takich działań⁴⁰. Na tej podstawie można zaobserwować, że na gruncie polskim problem ten nie może zostać rozwiązany na podstawie wykładni językowej. Podobny problem może wystąpić na kanwie innych wersji językowych dyrektywy 2009/22/WE oraz implementujących ją aktów prawnych państw członkowskich⁴¹. Zasadnym postulatem *de lege ferenda* wydaje się w tym miejscu propozycja określenia powtarzalności lub trwałości praktyki mającej naruszać zbiorowe interesy konsumentów w treści dyrektywy unijnej.

Natomiast *de lege lata* nie bez znaczenia wydaje się stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z dnia 10 kwietnia 2008 roku⁴², zgodnie z którym za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów powinno być uznane zachowanie podejmowane „w warunkach wskazujących na powtarzalność zachowania w stosunku do indywidualnych konsumentów wchodzących w skład grupy, do której adresowane są zachowania przedsiębiorcy, w taki sposób, że potencjalnie ofiarą takiego zachowania może być każdy konsument będący klientem lub potencjalnym klientem przedsiębiorcy”. Już pojedyncze zachowanie przedsiębiorcy może więc naruszać zbiorowe interesy konsumentów, o ile wydaje się prawdopodobne, że zachowanie to w analogicznej sytuacji zostałoby przez przedsiębiorcę powtórzone.

W doktrynie proponuje się zmianę charakteru omawianej definicji z negatywnej na pozytywną, poprzez dodanie do niej domniemania istnienia interesu zbiorowego w przypadku naruszenia praw znacznej liczby konsumentów przez stałe stosowanie konkretnej praktyki rynkowej, w przypadku stosowania praktyki, która narusza prawa każdego potencjalnego konsumenta w danych okolicznościach, lub w przypadku, jeżeli konkretna praktyka narusza interesy o szczególnym znaczeniu dla konsumentów – takie jak życie lub zdrowie. Za istnieniem zbiorowych interesów konsumentów powinny przemawiać przykłady naruszeń indywidualnych interesów konsumentów spowodowanych badaną praktyką stosowaną przez przedsiębiorcę⁴³.

Inna pozytywna definicja zbiorowego interesu konsumentów, proponowana przez doktrynę polską, to interes szerokiego kręgu (nieindywidualizowanych co do liczby i tożsamości) konsumentów – zarówno aktualnych, jak i potencjalnych – adresatów bezprawnych praktyk stosowanych przez przedsiębiorcę oraz interesy grupy konsumentów, która jest dostatecznie liczna i charakteryzuje się wspólną cechą⁴⁴. Warto zauważyć, że definicją tą posługiwał się Prezes UOKiK m.in. podczas ustalania, czy zbiorowy interes konsumentów został naruszony przez zakłady ubezpieczeń⁴⁵.

40. *Słownik języka polskiego PWN* definiuje słowo *praktyka* m.in. jako „świadome, celowe działanie wykonywane regularnie” lub „przyjęty w codziennym życiu sposób robienia czegoś”, natomiast wyodrębnione hasło *praktyki* jest zdefiniowane jako „działania oceniane jako nieuczciwe lub niezgodne z prawem”. Za sjp.pwn.pl [dostęp: 21.09.2018].

41. Np. pojęcie *practice* w języku angielskim może oznaczać zarówno „the actual application or use of an idea, belief, or method, as opposed to theories relating to it”, jak i „the customary, habitual, or expected procedure or way of doing of something”. Za *Oxford English Dictionary*, www.oed.com [dostęp: 21.09.2018].

42. III SK 27/07, OSNP nr 13–14/2009, s. 188.

43. *Ibidem*, s. 15.

44. M. Sieradzka, *Próba...*, s. 4.; M. Sieradzka, *Wykładnia pojęcia „zbiorowy interes konsumentów” na tle orzecznictwa*, „Glosa” 2008, nr 3, s. 102; M. Szydło, *Publicznoprawna ochrona zbiorowych interesów konsumentów*, „Monitor Prawniczy” 2004, nr 17, s. 791.

45. Na przykład decyzja Prezesa UOKiK nr RWR 16/2011 dotycząca Aviva Towarzystwa Ubezpieczeń Ogólnych S.A.

2. Definicja zbiorowych interesów konsumentów w projekcie dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich przedstawionym przez Komisję Europejską

Mimo powszechności problemów wywołanych brakiem odpowiedniej definicji zbiorowych interesów konsumentów na poziomie europejskim oraz licznych prób doprecyzowania istniejącej definicji negatywnej w doktrynie, Komisja Europejska nie zdecydowała się na usunięcie wad omówionej regulacji. Projekt dyrektywy z kwietnia 2018 roku, wchodzącej w skład „Nowego Ładu dla konsumentów” (dalej: projekt), w sprawie powództw przedstawicielskich w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i uchylającej dyrektywę 2009/22/WE usuwa co prawda niejasne zastrzeżenie, że zbiorowe interesy konsumentów nie są sumą interesów indywidualnych konsumentów, nie wydaje się jednak proponować w zamian właściwie żadnego kryterium, na którego podstawie byłoby możliwe ustalenie, czy określone naruszenie dotyczy zbiorowych interesów konsumentów.

Zgodnie z art. 3 pkt 3 projektu zbiorowe interesy konsumentów oznaczają interesy pewnej grupy konsumentów. Już na pierwszy rzut oka wydaje się, że jest to próba zdefiniowania pojęcia przez to samo. Jedyną wątpliwość powoduje konieczność ustalenia, czy cecha „zbiorowości” interesów jest semantycznie tożsama z ich przynależnością do „pewnej grupy”. Wątpliwość ta daje się łatwo usunąć poprzez zastosowanie interpretacji językowej zgodnej z dyrektywą języka potocznego⁴⁶.

Warto zauważyć, że omawiana propozycja definicji wyraźnie nawiązuje do wspomnianej wyżej definicji zbiorowych interesów konsumentów zawartej w rozporządzeniu 2006/2004, zgodnie z którą zbiorowe interesy konsumentów to interesy pewnej liczby konsumentów, które doznały lub mogą doznać uszczerbku w wyniku naruszenia. Ta definicja – w odróżnieniu od definicji proponowanej w projekcie – kładzie nacisk na skutek naruszenia tych interesów w postaci powstania uszczerbku lub ryzyka powstania uszczerbku. Z zakresu tej definicji będą więc wyłączone sytuacje naruszenia interesów konsumentów, które nie powodują co najmniej powstania obiektywnego ryzyka doznania uszczerbku na tych interesach. Ze względu na utratę mocy obowiązującej rozporządzenia 2006/2004 w 2020 roku zasadne jest także zwrócenie uwagi na okoliczność, że uchylające je rozporządzenie 2017/2394⁴⁷ nie zawiera definicji zbiorowych interesów konsumentów. Natomiast art. 3 pkt 14 tego rozporządzenia definiuje pojęcie „szkody wyrządzonej zbiorowym interesom konsumentów”, która ma oznaczać faktyczną lub potencjalną szkodę wyrządzoną interesom określonej liczby konsumentów, których dotyczą naruszenia wewnętrzne, naruszenia powszechne lub naruszenia powszechne o wymiarze unijnym. Szkada lub narażenie na jej powstanie w konkretnej sytuacji ostatecznie dotyczą zawsze określonej (choć często trudnej do ustalenia) liczby osób, tj. konsumentów, którzy znaleźli się w danej sytuacji, natomiast samo naruszenie zbiorowych interesów konsumentów – jak zostało to już wyżej wykazane – odnosi się do niesprecyzowanego, abstrakcyjnego kręgu odbiorców. Ustawodawca europejski w tej definicji

46. *Słownik języka polskiego PWN* definiuje hasło *zbiorowy* jako „odnoszący się do pewnej grupy ludzi lub zbioru rzeczy”, podobnie *Oxford English Dictionary* za *collective* uważa „done by people acting as a group, relating to or shared by all members of a group”.

47. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004.

zawarł natomiast sprecyzowanie zbiorowych interesów konsumentów jako interesów, których mogą dotyczyć naruszenia wewnątrzunijne, powszechne lub powszechne o wymiarze unijnym. Oczywistym jest jednak, że ograniczenie to zostało wprowadzone ze względu na cel rozporządzenia 2017/2394, czyli skuteczną współpracę między organami państw członkowskich odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów. Nie wydaje się więc, aby mogło ono być pomocne w interpretacji definicji proponowanej przez Komisję Europejską.

Przesłanek ułatwiających doprecyzowanie proponowanej definicji należy szukać przede wszystkim w projekcie oraz w innych dokumentach powiązanych z pakietem „Nowy ład dla konsumentów”, który ma na celu stworzenie bezpiecznego i uczciwego środowiska dla transakcji konsumenckich. Na uwagę zasługuje przede wszystkim wyraźne dążenie Komisji Europejskiej do wprowadzenia przez wszystkie państwa członkowskie możliwości dochodzenia roszczeń wynikających z naruszenia zbiorowych interesów konsumentów dotyczących określonych przepisów prawa Unii (dotyczących praw konsumentów) w drodze powództw przedstawicielskich (takich jak istniejące już w polskiej procedurze cywilnej postępowanie grupowe). W obowiązującym stanie prawnym zbiorowe interesy konsumentów stanowią kategorię interesów chronionych silniej niż indywidualne interesy konsumentów. Uznanie naruszenia interesów indywidualnych grupy konsumentów za jednocześnie naruszenie interesów zbiorowych wymaga obecnie wykazania, że naruszenie mogło potencjalnie dotyczyć każdego konsumenta, który znalazłby się w określonej sytuacji, a zatem że zachowanie przedsiębiorcy nie tylko powoduje co najmniej zagrożenie naruszenia interesu indywidualnego wielu konsumentów, ale też uderza w interes konsumentów jako ogółu, to znaczy w pewność i bezpieczeństwo obrotu oraz uczciwość wszystkich uczestników rynku. Propozycja definicji przedstawiona przez Komisję Europejską w projekcie wydaje się zrównywać sumę interesów indywidualnych grupy konsumentów z interesami zbiorowymi ogółu konsumentów. Innymi słowy, zrezygnowano ze specjalnego statusu abstrakcyjnej kategorii zbiorowych interesów konsumentów oraz z konieczności każdorazowego wykazywania ich naruszenia w oparciu o nieprecyzyjną definicję na rzecz uznania, że naruszenie interesów indywidualnych grupy konsumentów zagraża większemu, wspólnemu dobru chronionemu. Tym samym Komisja Europejska podniosła znaczenie indywidualnego interesu konsumenta. Naruszenie takiego interesu przez jednego przedsiębiorcę w odniesieniu do więcej niż jednego konsumenta (w braku doprecyzowania pojęcia grupy konsumentów) traci charakter incydentalny i nabiera cechy praktyki wpływającej negatywnie na poczucie uczciwości, pewności i bezpieczeństwa konsumentów na rynku dóbr i usług. W połączeniu z postulatem wprowadzenia we wszystkich państwach członkowskich mechanizmu dochodzenia roszczeń wynikających z naruszenia tak rozumianych zbiorowych interesów konsumentów w postępowaniu przedstawicielskim stanowi to o chęci zmiany systemu ochrony zbiorowych praw konsumentów. Komisja Europejska zdaje się odchodzić od nacisku na ochronę zbiorowych interesów konsumentów rozumianych jako interes publiczny przez organy administracyjne na rzecz stworzenia możliwości zbiorowej ochrony indywidualnych interesów konsumentów poprzez zastosowanie środków cywilnoprawnych, z zachowaniem kontroli nad podmiotami upoważnionymi do reprezentowania grupy tych konsumentów.

W świetle powyższego konieczne staje się również wyjaśnienie kwestii możliwości ochrony przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi oraz innymi naruszeniami praw konsumentów, sprawowanej przez organy administracyjne. Komisja Europejska poświęciła im projekt innej dyrektywy wchodzącej w skład „Nowego ładu dla konsumentów”. Tym samym Komisja zaproponowała usunięcie pojęcia zbiorowych interesów konsumentów z zakresu działań organów administracyjnych

zajmujących się ochroną praw konsumenta oraz stosowanie go jedynie w prawie cywilnym. Podmioty uprawnione do reprezentacji konsumentów mają mieć zapewnioną możliwość nie tylko dochodzenia środków eliminujących utrzymujące się skutki naruszenia poprzez wytoczenie powództwa o wydanie nakazu rekompensaty, lecz również – w pierwszej kolejności – dochodzenia wydania nakazu zaprzestania szkodliwych praktyk stosowanych przez przedsiębiorcę. Dochodzenie takich roszczeń na rzecz konkretnych konsumentów, prowadzone zawsze na podstawie wykazania przez konsumentów poniesienia szkody wskutek naruszenia interesu indywidualnego, składającego się jednocześnie na zbiorowy interes konsumentów, nie wyklucza oczywiście jednoczesnego prowadzenia przez organy administracyjne postępowania mającego na celu ochronę konsumentów, przy czym w tym ostatnim przypadku nie jest konieczne wykazanie, że naruszenie spowodowało powstanie szkody. Innymi słowy, mimo że pojęcie zbiorowych interesów konsumentów zgodnie z projektem ma dotyczyć jedynie prawa cywilnego, interesy te będą mogły nadal być chronione jednocześnie, choć za pomocą innych środków i w sposób pośredni, przez organy administracyjne.

Dwutorowość tej ochrony może budzić wątpliwości co do nadmiernej liczby narzędzi ochrony praw konsumentów. Należy jednak zwrócić uwagę, że cel działania organów administracji w dziedzinie praw konsumenta, uwzględniający bezpieczeństwo, pewność i uczciwość uczestników rynku, nie będzie pokrywał się z celem wszczęcia postępowania przedstawicielskiego, tj. dochodzeniem wydania nakazu zaprzestania szkodliwych praktyk naruszających interesy reprezentowanych konsumentów konstytuujące interesy zbiorowe, a następnie – nakazu rekompensaty. Nawet uznanie, że zarówno możliwość wszczęcia postępowania przedstawicielskiego angażującego znaczną liczbę konsumentów, jak i możliwość nałożenia sankcji przez organ administracyjny ma zniechęcać przedsiębiorców do dokonywania naruszeń⁴⁸, nie świadczy o nakładaniu się na siebie kompetencji organów administracji i upoważnionych podmiotów. Nie dochodzi bowiem w takiej sytuacji do działania uprawnionego podmiotu jedynie w interesie publicznym, ale w interesie prywatnym. Wszczęcie postępowania przedstawicielskiego może działać pozytywnie na ochronę interesu publicznego, jednak nie jest to jego główny cel.

Potrzeba istnienia możliwości wszczynania postępowania przedstawicielskiego w zbiorowym interesie konsumentów, w trybie przewidzianym przez Komisję Europejską w projekcie, została potwierdzona w szczególności po wybuchu tzw. afery Volkswagena. Ze względu na nieistnienie w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej takiej procedury, mimo Zalecenia Komisji Europejskiej w sprawie wspólnych zasad dotyczących mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk oraz roszczeń odszkodowawczych w państwach członkowskich, dotyczących naruszeń praw przyznanych na mocy prawa Unii [2013/396/UE],⁴⁹ mieszkańcy tych państw byli w zasadzie pozbawieni narzędzia umożliwiającego wspólne i skoordynowane dochodzenie roszczeń od producenta pojazdów o wadliwym oprogramowaniu. Z kolei brak takiej procedury w niemieckim systemie prawnym uniemożliwił wszczęcie w Niemczech postępowania przedstawicielskiego, do którego mogliby przyłączyć się również mieszkańcy krajów, w których certyfikacja postępowania grupowego przeciwko Volkswagen AG nie została dokonana ze względu na brak jurysdykcji krajowej. Konsumentom dotknięci omawianym naruszeniem mogą oczekiwać na zakończenie postępowania administracyjnego, jeżeli takie jest prowadzone w kraju

48. O odstrasającym i prewencyjnym charakterze odszkodowania zob. W. Warkało, *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*, PWN, Warszawa 1972, s. 33.

49. Dz.Urz.UE.2013.201.60.

sprzedaży pojazdu,⁵⁰ lub podejmować próbę dochodzenia roszczeń w postępowaniu indywidualnym. Należy natomiast zauważyć, że spory zbiorowe konsumentów z zakładami ubezpieczeniowymi działającymi na terenie Polski już na podstawie obecnie obowiązujących przepisów mogą być rozpatrywane przez sądy polskie⁵¹.

Uwagi końcowe

Nie ulega wątpliwości, że obecnie obowiązująca definicja zbiorowych interesów konsumentów ze względu na swój negatywny charakter oraz lakoniczność jest niejasna, a brak jej sprecyzowania przez TSUE wymaga dokonywania przez krajowe sądy i organy administracji każdorazowej interpretacji tego pojęcia. W doktrynie oraz orzecznictwie wskazano możliwość doprecyzowania tej definicji, jednak propozycje te nie zostały wykorzystane przez ustawodawcę unijnego.

Propozycja nowej definicji, zawarta w projekcie dyrektywy przedstawionym przez Komisję Europejską, budzi mieszane uczucia. Na krytykę zasługuje sama jej budowa, która sprowadza się do określenia zbiorowych interesów konsumentów *idem per idem*. Wydaje się, że równie dobrze można byłoby zrezygnować z definiowania tego pojęcia w treści proponowanej dyrektywy.

Istotny jest natomiast zamiar nadania omawianemu pojęciu charakteru ściśle cywilnoprawnego, związanego z celem wprowadzenia dyrektywy, jakim jest umożliwienie wszczynania postępowań przedstawielskich w sprawach dotyczących naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. W odróżnieniu od obecnego stanu prawnego zbiorowe interesy konsumentów mają stanowić w rzeczywistości sumę interesów indywidualnych konsumentów. Wyodrębnienie takiego pojęcia nie ma już na celu ułatwiania organom administracyjnym realizacji ich ustawowych zadań dotyczących ochrony konsumentów, lecz ustalenie przesłanki pozwalającej na dochodzenie roszczeń wobec przedsiębiorcy przez wielu konsumentów w trybie postępowania przedstawielskiego.

Proponowana zmiana, o ile wejdzie w życie, będzie miała znaczny wpływ na system ochrony praw konsumentów w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Po zmianie stanu prawnego nieaktualne staną się interpretacje omawianego pojęcia ustalone przez orzecznictwo i doktrynę⁵².

Ze względu na dotychczasowe doświadczenia oraz przyzwyczajenie podmiotów stosujących prawo być może zasadne byłoby znalezienie innego pojęcia określającego „interesy pewnej liczby konsumentów”. Na uwagę zasługuje również nieprecyzyjność określenia liczby tych konsumentów

50. W Polsce postępowanie takie zostało wszczęte przez Prezesa UOKiK w styczniu 2017 r.

51. Na podstawie art. 11 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/12 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych [Dz.U.UE.L.2012.351.1] oraz ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym [Dz.U.2018.573 t.j.], która przewiduje możliwość i zasady wszczynania i prowadzenia postępowania grupowego.

52. Zob. również wątpliwości dotyczące zmiany definicji omawianego pojęcia w świetle obowiązującej dyrektywy Rady z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe [85/374/EWG] wyrażone w stanowisku Baker McKenzie Feedback: *The New Deal For Consumers. Proposal on Representative Actions for protection of collective interests of consumers* z dnia 21 czerwca 2018 r., s. 8, <https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2018/06/baker-mckenzie-response-draft-representative-action-directive.pdf?la=en> [dostęp: 22.10.2018].

i brak jakichkolwiek przesłanek interpretacyjnych, przez co w celu odpowiedniej implementacji przepisów dyrektywy w brzmieniu ustalonym w omawianym projekcie nie wydaje się możliwe narzucenie minimalnej liczby takich konsumentów, jak ma to miejsce w obecnie obowiązującym polskim stanie prawnym.

Wykaz źródeł

- Borkowski Ł., Chmielewski K., *Naruszenie zbiorowych interesów konsumentów w orzecznictwie i praktyce gospodarczej – zarys problematyki*, „Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 10.
- Cappelletti M., *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, „Rivista di diritto processuale” 1975.
- Donzelli R., *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, Jovene, Neapol 2008.
- Graziuso E., *La tutela del consumatore contro le clausole abusive*, Giuffrè, Mediolan 2010.
- Kohutek K., Sieradzka M., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumenta. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Menchini S. [red.], *Le azioni seriali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Neapol 2008.
- Oxford English Dictionary*, www.oed.com [dostęp: 21.09.2018].
- Safjan M., Gorywoda Ł., Jańczuk A., *Taking Collective Interest of Consumers Seriously: A View from Poland*, EUI Working Paper 2008, nr 26, San Domenico di Fiesole 2008.
- Sieradzka M., *Wykładnia pojęcia „zbiorowy interes konsumentów” na tle orzecznictwa*, „Glosa” 2008, nr 3.
- Sieradzka M., *Instrumenty ochrony konsumentów w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 r. – potrzeba zmian?*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2012, nr 2.
- Sieradzka M., *Próba dookreślenia terminu „zbiorowy interes konsumentów” – definicja oraz jej wyznaczniki*, Krajowa Konferencja Konsumentcka, Katowice 9 maja 2016.
- Skoczny T., Jurkowska-Gomułka A., Miąsik D., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, CH Beck, Warszawa 2009.
- Słownik języka polskiego PWN*, www.sjp.pl [dostęp: 21.09.2018].
- Szydło M., *Publicznoprawna ochrona zbiorowych interesów konsumentów*, „Monitor Prawniczy” 2004, nr 17.
- Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Banasiński C., Piontek E. [red.], Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- Warkało W., *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*, PWN, Warszawa 1972.
- Wesołowska I., *Przesłanki uznania praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 4.

The concept of collective interests of consumers in the Directive 2009/22/EC and in the proposal of „The New Deal for Consumers”

The definition of collective interests of consumers present in European binding law is negative and limited to a statement that collective interests of consumers means interests which do not include the cumulation of interests of individuals who have been harmed by an infringement. This notion was criticized in the legal doctrine. In April 2018 the Commission presented a proposal of a new definition of collective interests of consumers as a part of „The New Deal for Consumers”. The proposal transfers the notion of collective interest of consumers entirely into private law, keeping it out of scope of regulatory bodies’ activity.

Keywords: collective interests of consumers, Directive 2009/22/EC, New Deal for Consumers, consumer protection, representative action.

HANNA MISIAK – doktorantka w Katedrze Prawa Cywilnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, ekspertka zewnętrzna Rzecznika Finansowego.
nr orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9186-4888>

