



Jesteśmy członkami porozumienia  
We are members of the agreement

**for  
KON**  
Forum Organizacji Konsumenckich

**dr Jagna Mucha**  
**Katedra Prawa Ponadnarodowego**  
**Wydział Prawa i Administracji**  
**Uniwersytet Warszawski**

## **OPINIA PRAWNA**

**w przedmiocie implementacji dyrektywy 2020/1828 ws. powództw przedstawicielskich  
w Polsce**

### **Przedmiot opinii:**

Przedmiotem analizy jest implementacja w Polsce dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1828 z dnia 25 listopada 2020 r. ws. powództw przedstawicielskich wytaczanych w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i uchylającej dyrektywę 2009/22/WE<sup>1</sup> (dalej „dyrektywa ws. powództw przedstawicielskich”) z perspektywy wskazanego tamże celu, jakim jest **udostępnienie konsumentom we wszystkich państwach członkowskich sprawnego mechanizmu powództwa przedstawicielskiego** umożliwiającego dochodzenie środków naprawczych (odszkodowawczych) oraz dochodzenie roszczeń o zaprzestanie szkodliwych praktyk, przeciwko przedsiębiorcom naruszającym prawo UE.<sup>2</sup>

Opinia uwzględnia stan prawny na dzień 15 grudnia 2025 r.

\*\*\*

### **Konkluzja:**

**Transpozycja dyrektywy 2020/1828 w sprawie powództw przedstawicielskich, dokonana ustawą z dnia 24 lipca 2024 roku o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz niektórych ustaw (Dz. U. 2024 poz. 1237), nie wpłynie istotnie na zmianę sytuacji konsumentów dochodzących roszczeń w postępowaniu grupowym w**

<sup>1</sup> Dz. Urz. UE L 409/1.

<sup>2</sup> Motyw 8 dyrektywy ws. powództw przedstawicielskich.





Jesteśmy członkami porozumienia  
We are members of the agreement

**for  
KON**  
Forum Organizacji Konsumenckich

**Polsce.** Dla zapewnienia skuteczności dyrektywy niezbędne jest jej rzeczywiste wprowadzenie w życie, stosowanie oraz egzekwowanie. Osiągnięcie celu wskazanego w dyrektywie ws. powództw przedstawicielskich nie jest możliwe bez: i) sprawnie działających podmiotów upoważnionych, ii) odpowiednio wyedukowanych i świadomych sędziów potrafiących podejmować czynności procesowe tak, aby wykorzystać możliwości postępowań grupowych, oraz iii) bez przejrzystej, aktualnej oraz łatwo-dostępnej dla konsumentów informacji o toczących się postępowaniach.

## Zalecenia:

W świetle realizacji ww. celu dyrektywy ws. powództw przedstawicielskich niezbędne jest:

- 1. Wyposażenie organizacji konsumenckich – będących sercem dyrektywy 2020/1828 – w odpowiednie środki finansowe,** pozwalające im na składanie powództw przedstawicielskich. Zgodnie z dyrektywą, to właśnie organizacje konsumenckie powinny odrywać aktywną rolę w tym obszarze.<sup>3</sup> W obecnych realiach jest to jednak niemożliwe, bowiem organizacje konsumenckie w Polsce borykają się z chronicznym niedofinansowaniem, a brak trwałego czasowo zabezpieczenia finansowego uniemożliwia im długotrwałe planowanie, co jest niezbędne do reprezentowania konsumentów w postępowaniach grupowych. Tymczasem, w budżecie nie przeznaczono dodatkowych środków na działalność podmiotów upoważnionych z uwagi na to, że zgodnie z prognozami liczba dodatkowych spraw wnoszących do sądów wzrośnie nieznacznie.<sup>4</sup> Założenie takie z góry i wprost przekreśla cele wskazane w dyrektywie ws. powództw przedstawicielskich. Liczba postępowań grupowych nie wzrośnie wcale, jeśli żadna z doświadczonych organizacji konsumenckich nie wystąpi o status podmiotu upoważnionego. Choć tzw. *third-party funding* teoretycznie umożliwia finansowanie powództw przedstawicielskich w Polsce, na obecnym etapie rozwoju nie można oczekiwać, że ciężar ich finansowania zostanie przejęty przez sektor prywatny;
- 2. Przeprowadzenie szkoleń dla sędziów oraz rozważenie utworzenia wyspecjalizowanego sądu (wydziału) dedykowanego postępowaniom grupowym.** Doświadczenia m.in. w obszarze mediacji (w tym. program pilotażowy *Multi-door*

<sup>3</sup> Motyw 24 dyrektywy ws. powództw przedstawicielskich.

<sup>4</sup> Z oceny skutków regulacji wynika, że "wejście w życie nie spowoduje dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa w części 37- Sprawiedliwość oraz w części 15- Sądy (...) [ani też] w części 53, której dysponentem jest Prezes UOKiK."



Jesteśmy członkami porozumienia  
We are members of the agreement

**for  
KON**  
Forum Organizacji Konsumenckich

*courthouse*, prowadzony w wybranych sądach w Polsce), potwierdzają, że odpowiednio poinformowani oraz przeszkoleni sędziowie, coraz częściej zaczynają kierować strony do mediacji, co przynosi wymierne korzyści dla stron. Z kolei doświadczenia tzw. sądów frankowych w Polsce pokazują, że specjalizacja wpłynęła na zwiększenie skuteczności postępowań sądowych, w tym m.in. szybsze procedowanie i przełożyła się na rosnącą liczbę ugód;

3. **Stworzenie dostępnego dla wszystkich, aktualnego i przejrzystego rejestru postępowań grupowych, np. na wzór tego działającego w Niderlandach.** Rejestr ten powinien być dostępny online oraz zawierać aktualne informacje o toczących się i zakończonych postępowaniach. Dla popularyzacji postępowań, rejestr powinien zawierać także zanonimizowane powództwa przedstawicielskie, składane przez podmioty upoważnione. Z uwagi na to, że postępowania grupowe są długotrwałe oraz wieloetapowe i sąd w jednej sprawie wydaje co najmniej kilka postanowień, niezbędne jest nie tylko opublikowanie samej treści wyroku kończącego sprawę (tych jest dotychczas niewiele), ale także udostępnienie zainteresowanym podmiotom informacji dotyczących treści wszystkich postanowień sądu w sprawie- o dopuszczeniu sprawy do rozpoznania w postępowaniu grupowym, ustaleniu składu grupy itd. Obecnie wiele analizowanych wyroków kończących postępowania grupowe nie jest publikowanych, próżno szukać też opublikowanych postanowień sądu.

\*\*\*

**Transpozycja dyrektywy 2020/1828 w sprawie powództw przedstawicielskich nie wpłynie istotnie na zmianę sytuacji konsumentów dochodzących roszczeń w postępowaniu grupowym w Polsce.** Wprowadzając nową kategorię powództw przedstawicielskich dokonano co prawda kilku zmian korzystnych z perspektywy ochrony konsumentów, m.in. możliwość oparcia roszczeń na tej samej lub takiej samej podstawie prawnej (jako alternatywa dla tej samej lub takiej samej podstawy faktycznej)<sup>5</sup>, czy dopuszczenie finansowania postępowania grupowego przez osoby trzecie do wysokości 30% zasądzonej przez sąd kwoty<sup>6</sup>. Nie są to jednak zmiany o charakterze rewolucyjnym. System dochodzenia roszczeń w postępowaniu grupowym istnieje już w Polsce piętnaście lat, i na długo przed transpozycją dyrektywy 2020/1828 znane były jego mankamenty, z głównymi problemami przewlekłości postępowań,

<sup>5</sup> art. 1 ust. 2c ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. 2010 nr 7 poz. 44 ze zm.).

<sup>6</sup> art. 46f ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2007 nr 50 poz. 331 ze zm.).





Jesteśmy członkami porozumienia  
We are members of the agreement

**for  
KON**  
Forum Organizacji Konsumenckich

małej wiedzy na temat postępowania grupowego wśród sędziów czy wysokiej niepewności co do wydanego rozstrzygnięcia. Mimo znajomości powyższych problemów oraz świadomości istnienia różnych innych wariantów implementacyjnych, prawodawca polski ostatecznie zdecydował na włączenie powództw przedstawicielskich w tryb dochodzenia roszczeń w postępowaniu grupowym. Nie tylko nie rozwiązano w ten sposób dobrze znanych już problemów, utrudniających ochronę konsumentów w Polsce, ale na domiar pojawiły się kolejne.

**Jednym z największych mankamentów jest obecnie skomplikowana struktura egzekwowania prawa konsumentów w Polsce.** Konsumenti, których zbiorowe interesy zostały naruszone, mają co najmniej kilka możliwości w tym zakresie. Po pierwsze, mogą nadal złożyć zawiadomienie o podejrzeniu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów do Prezesa UOKiK, który choć nie jest związany zawiadomieniem, może wszcząć postępowanie administracyjne przeciwko przedsiębiorcy, skutkujące wydaniem decyzji. Zgodnie z dotychczasową, kontrowersyjną wciąż praktyką, Prezes UOKiK może zastosować rekompensatę publiczną, tzn. zobowiązać przedsiębiorcę do zapłaty na rzecz konsumentów określonej kwoty lub dokonania innego świadczenia o wartości majątkowej. Po drugie, konsumenci mogą zwrócić się do podmiotu upoważnionego (organizacji konsumenckiej bądź organu publicznego), domagając się wytoczenia powództwa przedstawicielskiego obejmującego zaniechanie szkodliwych praktyk jak i/lub dochodzenia roszczeń naprawczych. Po trzecie, konsumenci nadal mogą dochodzić roszczeń na „starej” drodze postępowania grupowego, zgodnie z którą pozew zbiorowy może wnieść także członek grupy, reprezentujący pozostałych konsumentów, czy Powiatowy (Miejski) Rzecznik Konsumentów. Nadmiar możliwości może wprowadzać w błąd, zwłaszcza z perspektywy możliwości poznawczych przeciętnego konsumenta. W przypadku realizacji ochrony konsumenta mniej znaczy więcej- zbyt wiele wariantów nie wzmacnia wcale ochrony lecz powoduje chaos i wątpliwości, co utrudnia dochodzenie roszczeń.

Struktura egzekwowania zbiorowych interesów konsumenckich w Polsce jest ponadto niejasna m.in. ze względu na **podwójną kompetencję Prezesa UOKiK**, który w obecnym stanie prawnym działa na dwóch ścieżkach egzekwowania prawa. Z jednej strony organ może z urzędu wszcząć postępowanie administracyjne skutkujące decyzją w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, z drugiej organ ten nadzoruje system powództw przedstawicielskich, wykonuje bowiem zadania w zakresie wyznaczania podmiotów upoważnionych, łącznie z nadzorem ich działalności. Mylące jest to, że postępowania o stwierdzenie stosowania praktyk naruszających ogólne interesy konsumentów mogą być wszczynane zarówno przez Prezesa UOKiK, jak i przez podmioty upoważnione, jednak to





Jesteśmy członkami porozumienia  
We are members of the agreement



organ ma w tej kwestii wyraźny priorytet. **Przed wszczęciem powództwa przedstawicielskiego o wydanie nakazu zaprzestania praktyk, podmiot upoważniony musi poinformować o tym Prezesa UOKiK i poczekać na odpowiedź organu (od jednego do trzech miesięcy), co dodatkowo opóźni przebieg postępowania grupowego.**

Poważne wątpliwości budzi kwestia skuteczności powództw przedstawicielskich wobec znanych dotychczas, nierozwiązanych problemów postępowania grupowego. **Najbardziej palącym jest problem finansowania podmiotów upoważnionych.** W ocenie skutków regulacji (projekt nr UC16 z 16 maja 2024 r. ustawy transponującej dyrektywę 2020/1828) wskazano, że w Polsce jest 19 aktywnych organizacji konsumenckich, które mogłyby ubiegać się o status podmiotu upoważnionego. Prezes UOKiK prognozuje, że każdy z tych podmiotów mógłby wszcząć jedno powództwo przedstawicielskie rocznie. Jest to zdecydowanie założenie zbyt optymistyczne, w świetle tego, że **w ocenie skutków regulacji stwierdzono, że wejście w życie ustawy nie spowoduje dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa.** Błędnie założono również, że złożenie powództwa przedstawicielskiego będzie oznaczało wszczęcie postępowania. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że liczba pozwów zbiorowych nie przekłada się na ilość postępowań grupowych, z uwagi na to, że sądy pozwy odrzucają, uznając powództwa za niedopuszczalne. W teorii możliwe jest oczywiście, że powództwa przedstawicielskie będą wszczynane w Polsce także przez podmioty upoważnione z innych państw członkowskich (przede wszystkim BEUC), co zwiększyłoby liczbę postępowań, w praktyce jednak scenariusz ten wydaje się niewiele prawdopodobny.

Olbrzymim problemem pozostaje, że jak dotąd tylko jedna z organizacji konsumenckich w Polsce- **Fundacja Lex Cultura**- zdecydowała się na ubieganie o status podmiotu upoważnionego. Fundacja ta nie ma jednak wystarczającego doświadczenia w reprezentowaniu konsumentów w postępowaniach sądowych- czy to indywidualnych czy grupowych. Z kolei jedynym podmiotem wpisanym do rejestru *ex lege* jest **Rzecznik Finansowy**, jako podmiot upoważniony do wszczynania powództw w ramach postępowań grupowych na rzecz klientów rynku finansowego. Przewiduje się (moim zdaniem, zbyt optymistycznie), że organ ten będzie wnosił od sześciu do ośmiu powództw przedstawicielskich rocznie. Zaskakującym jest, że poza Rzecznikiem Finansowym **za podmioty upoważnione ex lege nie uznano powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów.** Z przeprowadzonych badań wynika, że obecnie to właśnie te instytucje, działające na szczeblu regionalnym, zapewniają konsumentom rzeczywiste wsparcie, wnosząc w ich imieniu pozwy zbiorowe.

**W świetle przedstawionych powyżej uwag nie ma wątpliwości, że obecne ramy prawne dla dochodzenia roszczeń konsumenckich w postępowaniu grupowym w Polsce oraz**





Jesteśmy członkami porozumienia  
We are members of the agreement

**for  
KON**  
Forum Organizacji Konsumenckich

**oparta o nie praktyka orzecznicza nie pozwalają obecnie na skuteczne egzekwowanie  
praw konsumentów oraz nie gwarantują wysokiego standardu ochrony prawnej.**



**KOMITET  
DO SPRAW  
POŻYTKU  
PUBLICZNEGO**



**NIW**  
Narodowy Instytut Wolności  
Centrum Studiów i Rozwoju Organizacji Obywatelskich



Rządowy Program  
Rozwoju Organizacji  
Obywatelskich  
na lata 2018-2030  
**PROO**

SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM  
ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU  
ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO