

K A R

Przedawnienie roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji – polska próba implementacji dyrektywy odszkodowawczej w zakresie terminów przedawnienia

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Przedawnienie roszczeń odszkodowawczych według przepisów kodeksu cywilnego
- III. Terminy przedawnienia ustalone w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE
- IV. Polskie działania związane z implementacją dyrektywy odszkodowawczej
- V. Wnioski końcowe

Streszczenie

Polski ustawodawca stoi o krok od wprowadzenia ustawy o dochodzeniu roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji, która kompleksowo ureguluje zagadnienie *private enforcement*. Wdrożenie nowej regulacji konieczne jest z uwagi na upływ – z dniem 27 grudnia 2016 r. – terminu na implementację do porządków krajowych państw członkowskich Unii Europejskiej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE z 26 listopada 2014 r. w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej. Projektowana ustawa, regulując procedurę dochodzenia przed sądem powszechnym roszczeń wynikających z naruszenia prawa konkurencji, modyfikuje m.in. ogólne przepisy o przedawnieniu roszczeń odszkodowawczych. Niniejszy artykuł prezentuje analizę regulacji unijnych, obowiązujących przepisów prawa krajowego oraz projektowanych zmian w zakresie przedawnienia roszczeń odszkodowawczych wynikających z naruszenia reguł konkurencji.

Słowa kluczowe: prywatnoprawne dochodzenie roszczeń; *private enforcement*; dyrektywa 2014/104/UE.

JEL: K15, K21

* Asystentka w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku; e-mail: an.tworkowska@gmail.com.

I. Wprowadzenie

Prywatnoprawne stosowanie prawa konkurencji umożliwia dochodzenie przed sądem krajowym odszkodowania za naruszenie krajowych lub unijnych reguł konkurencji. W polskim porządku prawnym nie ma odrębnej regulacji prawnej, która kompleksowo normowałaby zagadnienie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji, natomiast podstaw prywatnoprawnego egzekwowania zakazów konkurencji upatrywać można jedynie w przepisach kodeksu cywilnego¹ (jako regulacji ogólnej, uniwersalnej) czy ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji². Brakuje również zgodnego stanowiska doktryny i praktyki orzeczniczej co do tego, które normy prawa cywilnego mogą stanowić podstawę prawną postępowania przed sądem powszechnym.

W efekcie szeregu działań organów unijnych uchwalona została dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE z 26 listopada 2014 r. w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objętych przepisami prawa krajowego³, która miała na celu ułatwienie prywatnoprawnej drogi dochodzenia roszczeń powstałych w wyniku naruszenia przepisów antymonopolowych. Termin na implementację do krajowego porządku prawnego minął 27 grudnia 2016 r. Obowiązek implementacyjny obejmuje nie tylko przepisy prawa ochrony konkurencji, ale i prawo prywatne materialne oraz procedurę cywilną. Założeniem polskiego ustawodawcy jest transpozycja dyrektywy poprzez przyjęcie odrębnej ustawy o dochodzeniu roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji, zmiany wprowadzone mają być także w kodeksie cywilnym, kodeksie postępowania cywilnego oraz w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów. Dotychczas przedstawionych zostało kilka projektów ustawy – m.in. wersja z 10 listopada 2016 r.; z 22 grudnia 2016 r.; 13 stycznia 2017 r. czy 7 lutego 2017 r.

Zaawansowane prace nad ustawą o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji stanowią asumpt dla dokonania analizy przepisów dyrektywy odszkodowawczej, obowiązujących krajowych norm prawnych oraz projektowanych zmian w zakresie ich wzajemnej zgodności. Ramy niniejszego opracowania pozwalają zaś na dokonanie pogłębionej weryfikacji jedynie wybranych zagadnień. Z uwagi na fakt, że jednym z warunków uwzględnienia roszczenia podmiotu poszkodowanego naruszeniem reguł konkurencji – o ustalenie, zaprzestanie naruszenia reguł konkurencji, usunięcie jego skutków, unieważnienie umowy czy też o odszkodowanie – jest brak upływu terminu jego przedawnienia, za właściwe autorka uznała dokonanie analizy tych przepisów unijnych, krajowych oraz projektowanej ustawy, które odnoszą się do terminów przedawnienia. Autorka uznała bowiem, iż jest to płaszczyzna, w odniesieniu do której pojawić się mogą problemy implementacyjne. Zważyć bowiem należy, iż nie bez znaczenia dla potencjalnych powodów w postępowaniach o odszkodowanie za naruszenie prawa konkurencji pozostaje kwestia właściwego określenia terminów przedawnienia roszczenia. Przedawnienie traktowane jest tu jako instrument mający na celu zagwarantowanie pewności prawnej poprzez dyscyplinowanie wierzyciela, by realizował swoje roszczenia majątkowe w czasie określonym przez bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa⁴.

¹ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny, (t.j. Dz.U. 2016, poz. 380 ze zm.).

² Ustawa z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. 2003 Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/104/UE z 26.11.2014 r. w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego (Dz. Urz. UE L 349, s. 1); dalej: dyrektywa odszkodowawcza albo dyrektywa.

⁴ Uchwała SN (pełnego składu Izby Cywilnej) z 17.02.2006 r., III CZP 84/05.

II. Przedawnienie roszczeń odszkodowawczych według przepisów kodeksu cywilnego

Polska praktyka związana z prywatnoprawnym wdrażaniem prawa konkurencji jest bardzo niewielka. Pomimo pewnych perturbacji, Sąd Najwyższy w 2006 r. (I CSK 83/05) stwierdził, że sąd powszechny ma prawo dokonać samodzielnych ustaleń dotyczących stosowania praktyk ograniczających konkurencję przez pozwanego przedsiębiorcę, niezależnie od istnienia (lub nieistnienia) wcześniejszej decyzji Prezesa UOKiK w przedmiotowej sprawie (Jurkowska-Gomułka, 2010, s. 43). I tak podstawę do zgłaszania roszczeń stanowią przepisy kodeksu cywilnego dotyczące odpowiedzialności deliktowej lub kontraktowej (Jurkowska-Gomułka, 2013, s. 432).

Część ogólna kodeksu cywilnego wskazuje, że po upływie terminu przedawnienia ten, przeciwko komu kierowane jest roszczenie, może uchylić się od jego zaspokojenia, chyba że zrzekł się z możliwości korzystania z zarzutu przedawnienia (Nazaruk, 2013, s. 255). Samo jednak nadejście stosownego terminu nie powoduje wygaśnięcia roszczenia, a przekształcenie się zobowiązania w zobowiązanie naturalne. W wyniku takiego przekształcenia wierzyciel nie może przymusić dłużnika do spełnienia świadczenia, jeżeli jednak dłużnik to świadczenie spełni, nie może podnieść zarzutu, że było ono nienależne. Zaznaczyć należy, że sąd – w tym sąd cywilny rozpatrujący prywatnoprawne roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji – uwzględni fakt przedawnienia roszczenia jedynie na zarzut zgłoszony przez pozwanego w toku postępowania. Terminem przedawnienia jest więc taki termin, który ogranicza pod względem czasowym dochodzenie roszczenia majątkowego, a skutkiem jego upływu jest niemożność jego dochodzenia⁵.

Z prywatnoprawnego punktu widzenia działanie sprzeczne z przepisami prawa konkurencji stanowi czyn niedozwolony (delikt). W związku z brakiem odrębnej regulacji w zakresie przedawnienia prywatnoprawnych roszczeń wynikających z naruszenia prawa konkurencji aktualnie wobec nich zastosowanie znajdują regulacje dotyczące przedawnienia roszczeń deliktowych o naprawienie szkody innej niż szkoda na osobie – m.in. art. 442¹ § 1 i 2 kodeksu cywilnego. Zgodnie ze wskazaną regulacją roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym – w tym polegającym na naruszeniu prawa konkurencji – ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Jednakże termin ten nie może być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę (Górowski, 2005).

Bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia, „w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i osobie obowiązanej do jej naprawienia”. Art. 442¹ kodeksu cywilnego wymaga łącznego spełnienia przesłanek w nim wskazanych – tj. wiedzy o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. I tak w sytuacji, gdy poszkodowany w innym czasie dowie się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia, termin przedawnienia zacznie biec od daty późniejszej. Regulacja zawarta w kodeksie cywilnym nie pozwala jednoznacznie określić, jaki poziom wiedzy poszkodowanego o szkodzie i osobie zobowiązanej do jej naprawienia jest wystarczający, aby okres przedawnienia rozpoczął swój bieg⁶. Przyjmuje się wprawdzie pogląd, że bieg przedawnienia rozpoczyna się

⁵ Wyr. SN z 30.11.2000 r., IV CKN 69/00, Lex Polonica nr 1633100.

⁶ Zgodnie z wyr. SN z 27.07.2016 r. (V CSK 680/15) początek określonego w art. 442¹ § 1 kodeksu cywilnego trzyletniego przedawnienia należy łączyć z faktyczną wiedzą poszkodowanego o osobie obowiązanej do naprawienia szkody, czyli z uzyskaniem takich informacji, które – obiektywnie oceniając

także, gdy dłużnik przy zachowaniu należytej staranności mógł taką wiedzę zdobyć. Odnosząc się do powstałych na tym tle wątpliwości, Sąd Najwyższy stwierdził, że świadomość pokrzywdzonego powinna być oceniana na podstawie obiektywnych kryteriów, a więc przedawnienie rozpocznie swój bieg, gdy poszkodowany zna fakt powstania szkody, osobę sprawcy oraz widzi związek przyczynowy między działaniem sprawcy a szkodą⁷.

Uregulowany w kodeksie cywilnym bieg terminu przedawnienia przerywa się – zgodnie z art. 123 § 1 – w pierwszej kolejności przez każdą czynność przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju albo przed sądem polubownym, przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia. Ten sam skutek wywołuje uznanie roszczenia przez osobę, przeciwko której roszczenie przysługuje oraz wszczęcie mediacji. Jest to aktualnie jedyna regulacja odnosząca się do przerywania biegu terminu przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody wynikającej z naruszenia reguł konkurencji. Oznacza to zaś, że wszczęcie publicznoprawnego postępowania antymonopolowego nie ma wpływu na ustawowo określone terminy przedawnienia. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) nie jest bowiem organem powołanym do rozpoznania roszczeń odszkodowawczych czy też do ich egzekwowania – nie jest więc instytucją, o której mowa w art. 123 kodeksu cywilnego. Powyższe wynikać może z faktu, iż prywatnoprawne dochodzenie roszczeń odszkodowawczych w polskiej praktyce orzeczniczej wciąż stanowi pewne *novum*, a zastosowanie do niego regulacji kodeksu cywilnego wynika głównie z braku przepisów normujących ten tryb w sposób specyficzny i autonomiczny.

III. Terminy przedawnienia ustalone w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE

Zasadniczym celem dyrektywy odszkodowawczej jest harmonizacja reguł dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody wynikającej z naruszenia prawa konkurencji. Na kształt dyrektywy wpływ miało obszerne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczące prywatnoprawnych konsekwencji praktyk monopolistycznych⁸.

Regulacje przyjęte w dyrektywie, odnoszące się do kwestii przedawnienia, w swoim założeniu zapewnić mają jednostce – w tym konsumentom i przedsiębiorstwom – możliwość dochodzenia przed sądem krajowym odszkodowania z tytułu wyrządzonej szkody wynikającej z naruszenia tych postanowień (motyw 4 dyrektywy). Przepisy krajowe odnoszące się do początku, długości, zawieszenia lub przerwania biegu terminu przedawnienia nie powinny więc nadmiernie utrudniać wytaczania powództwa o odszkodowanie (motyw 36 dyrektywy). Powyższa zasada okazuje się szczególnie istotna w odniesieniu do powództw opartych na wcześniejszym stwierdzeniu przez organ lub sąd odwoławczy naruszenia prawa⁹. Po zakończeniu postępowania toczącego się przed organem antymonopolowym, a więc postępowania publicznoprawnego, poszkodowany powinien mieć zagwarantowaną możliwość wytoczenia prywatnoprawnego powództwa o odszkodowanie.

– pozwalają z wystarczającą dozą prawdopodobieństwa przypisać sprawstwo konkretnemu podmiotowi. Informacje te muszą być na tyle dokładne, aby umożliwiły poszkodowanemu wystąpienie na drogę sądową, a także wypełnienie obowiązku wynikającego z art. 187 § 1 kodeksu postępowania cywilnego.

⁷ Wyr. SN z 17.05.2006 r., I CSK 176/05, LEX nr 191138.

⁸ Zob. wyr. ETS z 20.09.2001 r. w sprawie C-453/99 *Courage/Crehan* (ECLI:EU:C:2001:465); wyr. ETS z 13.07.2006 r. w sprawach połączonych C-295-298/04 *Manfredi et al.* (ECLI:EU:C:2006:461).

⁹ Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych do projektu ustawy o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji z 30.11.2016 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12292051/12389797/12389800/dokument261264.pdf> (10.02.2017).

W art. 10 dyrektywy ustawodawca unijny przesądził, że do porządków prawnych państw członkowskich powinny zostać wprowadzone, zgodnie z nim, ujednolicone przepisy regulujące początek biegu terminu przedawnienia, długość terminu przedawnienia oraz okoliczności powodujące przerwanie lub zawieszenie jego biegu. I tak dyrektywa odszkodowawcza wskazuje, iż bieg terminu przedawnienia nie może rozpocząć się, zanim:

- 1) nie ustanie naruszenie prawa konkurencji stanowiące podstawę odpowiedzialności;
- 2) powód nie dowie się lub zanim nie będzie można od niego zasadnie oczekiwać wiedzy o danym działaniu oraz o fakcie, że stanowi ono naruszenie prawa konkurencji;
- 3) powód nie dowie się lub zanim nie będzie można od niego zasadnie oczekiwać wiedzy o tym, że naruszenie prawa konkurencji wyrządziło mu szkodę oraz o tożsamości sprawcy naruszenia.

Ustalenie powyższych okoliczności wiązać się może z pewnymi problemami praktycznymi. Obecnie bowiem, jeżeli działanie przedsiębiorcy przestało naruszać zakazy określone w art. 6 lub 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumenta¹⁰ lub w art. 101 lub 102 TFUE (poprzednio art. 81 lub 82 TWE), Prezes UOKiK wydaje decyzję o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję, bez wskazania w jej sentencji, że zaniechano jej stosowania. Żadna obowiązująca w prawie krajowym norma prawna nie nakazuje Prezesowi UOKiK precyzyjnego wskazywania daty zaniechania stosowania (zaprzeszania) praktyki.

W ustępie 3 analizowanego art. 10 dyrektywy ustawodawca unijny nakłada na państwa członkowskie obowiązek takiego ukształtowania regulacji krajowych, aby termin przedawnienia roszczeń odszkodowawczych nie był krótszy niż pięć lat. Wskazana regulacja stanowi klauzulę harmonizacji minimalnej – oznacza to, że państwa członkowskie mogą wprowadzić – albo utrzymać już obowiązujące – dłuższe niż pięcioletnie terminy przedawnienia (Piszcz, 2015, s. 85).

Do zagadnienia przedawnienia roszczeń odszkodowawczych dyrektywa odnosi się także w art. 11 ust. 4 zd. 2, w którym to ustawodawca unijny nakazuje państwom członkowskim takie ukształtowanie przepisów krajowych, aby jakikolwiek termin przedawnienia roszczeń o odszkodowanie mający zastosowanie do spraw, w których przedsiębiorcy ponoszą solidarną odpowiedzialność za naruszenie prawa konkurencji, był rozsądny i wystarczał poszkodowanym na wytoczenie powództwa. Chodzi przy tym o wprowadzenie takich terminów przedawnienia, które pozwolą na wytoczenie powództwa przez poszkodowanych innych niż nabywcy lub dostawcy bezpośredni lub pośredni przedsiębiorcy, który naruszył reguły konkurencji w sytuacji, gdy niemożliwe jest uzyskanie pełnego odszkodowania od pozostałych przedsiębiorstw, które brały udział w naruszeniu prawa konkurencji. Jednocześnie dyrektywa nie precyzuje sytuacji, kiedy „nie można uzyskać pełnego odszkodowania od innych przedsiębiorstw”¹¹.

O ile sam wymagany dyrektywą pięcioletni termin przedawnienia roszczeń zdaje się nie budzić szczególnych wątpliwości¹², o tyle z punktu widzenia ustawodawcy krajowego – w tym polskiego – pozostałe regulacje dyrektywy odnoszące się do przedawnienia roszczeń odszkodowawczych wiązać się mogą z pewnymi problemami implementacyjnymi. Dla rozpoczęcia biegu terminu

¹⁰ Ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. 2017, poz. 229); dalej: uokik.

¹¹ Jeżeli chodzi tu np. o udowodnienie takiej sytuacji w drodze postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego z powodu jego bezskuteczności, okazać się może, że wskazany w dyrektywie, minimum pięcioletni termin przedawnienia, może okazać się za krótki.

¹² Wskazany w dyrektywie pięcioletni termin przedawnienia, z jednej strony pozwala na zgromadzenie informacji niezbędnych dla złożenia pozwu, z drugiej zaś – spójny jest z celem instytucji przedawnienia (zob. Kordasiewicz, 2008, s. 638).

przedawnienia dyrektywa wymaga m.in. ustania stanu naruszenia prawa konkurencji. Okazuje się, iż z praktycznego punktu widzenia ustalenie tego faktu wiąże się z pewnymi problemami. Wskazanie dokładnego momentu zaniechania praktyki może być niezwykle trudne zwłaszcza w przypadku karteli, m.in. z uwagi na fakt, że poszczególni jego uczestnicy mogą z niego wystąpić w różnym terminie. Kiedy bowiem jeden uczestnik porozumienia dobrowolnie zaprzestał naruszenia, pozostali zaś kontynuują niedozwoloną praktykę, podstawowy pięcioletni termin, o którym mówi dyrektywa, będzie rozpoczynał swój bieg później niż termin bezwzględny. Właściwym byłoby więc ujednoczenie terminologii w tym zakresie tak, aby terminy te rozpoczynały się jednocześnie, np. w momencie zaprzestania naruszenia.

Wprawdzie pomocna okazać się tu może praktyka orzecznicza unijnych i krajowych organów ochrony konkurencji, niemniej jednak nie po to dyrektywa wprowadza odrębny od publicznoprawnego, prywatnoprawny tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, by rozstrzygnięcia uzależniać od działań organu antymonopolowego. Ustalenie, w sytuacji podniesienia przez stronę zarzutu przedawnienia roszczenia, konkretnej daty ustania niedozwolonej praktyki okazać się więc może dla sądu powszechnego dużą trudnością. W sytuacji, gdy ustanie określonej praktyki wykazuje się płynnością, rolą sądu jest precyzyjne wskazanie, od jakiego momentu należy liczyć bieg terminu przedawnienia (Wolski, 2015, s. 17). Ostatecznie okazać się może, iż implementacja dyrektywy nie pozwoli na realizację idei niezależności roszczeń cywilnoprawnych od drogi publicznoprawnej – sąd bowiem bazować będzie musiał na ustaleniach organu antymonopolowego w kwestii ustalenia czy doszło do przedawnienia.

Dyrektywa odszkodowawcza uzależnia rozpoczęcie biegu terminu przedawnienia również od wiedzy powoda o działaniu i fakcie, że stanowi ono naruszenie prawa konkurencji, które wyrządziło mu szkodę oraz o tożsamości sprawcy. Na równi z wiedzą poszkodowanego, art. 10 dyrektywy stawia stan, kiedy to od powoda zasadnie oczekiwać można wiedzy o powyższych okolicznościach. Ustalenie powyższych faktów również wymagać będzie odniesienia się do działalności organu ochrony konkurencji. Wydaje się bowiem niemożliwe, by sąd cywilny interpretował w oparciu o publiczne prawo konkurencji dany stan faktyczny jedynie po to, by stwierdzić upływ terminu przedawnienia. O powyższym orzeka przecież organ antymonopolowy. Okazuje się więc, iż i w tym wypadku dyrektywa określająca prywatnoprawny tryb dochodzenia roszczeń wynikających z naruszenia prawa konkurencji uzależnia ustalenie upływu terminu przedawnienia od ustaleń trybu publicznoprawnego.

Art. 10 ust. 4 dyrektywy przesądza, że działanie organu ochrony konkurencji w celu dochodzenia lub jego postępowanie w odniesieniu do naruszenia prawa konkurencji, którego dotyczy powództwo, powodowało będzie przerwanie lub – w zależności od prawa krajowego – zawieszenie terminu przedawnienia. Jednocześnie wskazany artykuł wprowadza regułę, zgodnie z którą zawieszenie ustaje nie wcześniej niż rok po ostatecznym zakończeniu takiego postępowania. W tym wypadku wątpliwości w zakresie sposobu implementacji wynikają z faktu, że dyrektywa nie przesądza czy do przerwania lub zawieszenia terminu przedawnienia wystarczające jest wszczęcie np. postępowania wyjaśniającego, tzn. postępowania *in rem*, czy wymagane jest właściwe postępowanie antymonopolowe.

Dawność jest także przedmiotem art. 18 dyrektywy, który nakłada na państwa członkowskie obowiązek takiego ukształtowania przepisów, by bieg terminu przedawnienia dla roszczeń

o odszkodowanie był zawieszony na czas trwania jakiegokolwiek procedury polubownego rozstrzygnięcia sporów (*consensual dispute resolution process*) prowadzonej z udziałem stron, których termin ten dotyczy¹³. Przy czym sama dyrektywa wskazuje, że chodzi tu o wszelkie mechanizmy umożliwiające stronom pozasądowe rozwiązywanie sporu dotyczącego roszczenia odszkodowawczego. Zawieszenie terminu przedawnienia z uwagi na powyższe okoliczności powinno mieć zastosowanie do tych stron postępowania, które biorą lub brały udział w polubownym rozstrzygnięciu sporu. W tym zakresie sposób implementacji może okazać się różny w poszczególnych państwach członkowskich. Dyrektywa zawiera wprowadzającą legalną definicję pojęcia polubownego rozstrzygnięcia sporów (art. 2 pkt 21), przez które rozumie wszelkie mechanizmy umożliwiające stronom pozasądowe rozwiązywanie sporu, niemniej jednak wciąż jest to definicja zbyt ogólna. Nie wiadomo więc czy chodzi tu o działanie podjęte przed sądem polubownym, czy już np. rozpoczęcie przez strony rozmów zmierzających do polubownego zakończenia sporu. Nie ma tu jasności co do intencji ustawodawcy unijnego – czy wypełnieniem dyspozycji dyrektywy jest rozpoczęcie postępowania przed sądem polubownym (arbitraż), mediacja, czy też jakakolwiek forma podjęcia przez strony rozmów bez angażowania sądu powszechnego, jak wydawałoby się chciałby prawodawca unijny?

Przytoczone przepisy dyrektywy budzą wątpliwości i problemy interpretacyjne, niemniej jednak wydaje się, że ich transpozycja do krajowego porządku prawnego postawi w lepszym położeniu potencjalnych powodów prywatnoprawnego postępowania, którzy obecnie objęci są krótszym terminem przedawnienia, który to termin nie jest przerywany ani zawieszany w rezultacie wszczęcia postępowania antymonopolowego przez Prezesa UOKiK.

IV. Polskie działania związane z implementacją dyrektywy odszkodowawczej

Obowiązujący w Polsce stan prawny w zakresie prywatnoprawnego dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody wynikającej z naruszenia reguł konkurencji – w tym przepisy dotyczące przedawnienia – odbiegają od wytycznych zawartych w dyrektywie odszkodowawczej. Krajowy ustawodawca, mimo ciężącego na nim obowiązku implementacyjnego, wciąż nie dokonał transpozycji treści dyrektywy. W tym celu proponuje się przyjęcie odrębnej ustawy, która będzie regulować problematykę roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji. Odmienne rozwiązanie, polegające na dokonaniu jedynie pojedynczych zmian w kilku, już obowiązujących, aktach prawnych byłoby niecelowe ze względu na ilość i specyfikę materii objętej dyrektywą. Podobnie umieszczenie implementowanych przepisów w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów kłóciłoby się z jej publicznoprawnym charakterem.

W pierwszej kolejności projektowana ustawa (w wersji z 7 lutego 2017 r.) w art. 9 ust. 1 zakłada modyfikację – w odniesieniu do roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia reguł konkurencji – obowiązujących aktualnie, wynikających z ogólnych przepisów dotyczących czynów niedozwolonych, przepisów o przedawnieniu. Obowiązujący obecnie art. 442¹ kodeksu cywilnego nie spełnia bowiem wymogów dyrektywy – przewiduje 3-letni termin przedawnienia liczony od chwili

¹³ Ustawodawstwo polskie w wymienionych przypadkach wywiera dalej idący skutek – art. 123 § 1 pkt 1 kodeksu cywilnego stanowi, że bieg przedawnienia przerywa się (nie ulega zawieszeniu), przez każdą czynność podjętą przed sądem czy innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju albo przed sądem polubownym, przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia. Odpowiedzieć więc należy na pytanie czy skutek dalej idący wyczerpuje wymagania stawiane przez dyrektywę. Można bowiem bronić tezy, iż obecnie obowiązujące przepisy lepiej zabezpieczają interes potencjalnych poszkodowanych, niż postanowienia dyrektywy.

dowiedzenia się o szkodzie i 10-letni termin bezwzględny. Zgodnie z nową regulacją w przypadku roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji termin przedawnienia, o którym mowa w art. 442¹ § 1 zd. 1 kodeksu cywilnego, tj. 3-letni okres przedawnienia liczony od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia, wynosić będzie pięć lat, a jego bieg nie będzie się rozpoczynał, dopóki trwa naruszenie. Jak już wskazano, określony przez ustawodawcę unijnego i krajowego „dzień zaprzestania naruszenia” może nastąpić w różnym czasie w odniesieniu do różnych podmiotów. Praktyka orzecznicza pokazuje m.in., że problematyczne okazuje się np. ustalenie „momentu zakończenia naruszenia” czy „trwałości praktyki” w sytuacji nadużycia pozycji dominującej¹⁴. Intencją ustawodawcy – wskazaną m.in. w uzasadnieniu do projektu – było zaś takie ukształtowanie przepisów, aby oba terminy, 5- i 10-letni, rozpoczynały swój bieg w jednakowym czasie.

Przygotowany projekt ustawy przewiduje w art. 9 ust. 2 – zgodnie z art. 10 ust. 4 dyrektywy – zawieszenie przedawnienia roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia reguł konkurencji w wyniku wszczęcia przez Prezesa UOKiK postępowania antymonopolowego lub wszczęcia przez Komisję Europejską lub organ ochrony konkurencji innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej postępowania przeciwko sprawcy naruszenia prawa konkurencji. Wznowienie biegu terminu przedawnienia będzie zaś miało miejsce po upływie roku od uprawomocnienia się orzeczenia stwierdzającego naruszenie prawa konkurencji lub – w przypadku, gdy przepisy postępowania przed organem ochrony konkurencji innego państwa członkowskiego nie przewidują wydania formalnej decyzji kończącej to postępowanie – zakończenia postępowania w inny sposób. Projekt przewiduje więc zawieszenie biegu terminu przedawnienia w wyniku wszczęcia właściwego postępowania antymonopolowego, a skutku takiego nie będzie miało prowadzone *in rem* postępowanie wyjaśniające. Podczas gdy sama dyrektywa stanowiąca podstawę wprowadzenia nowej regulacji do polskiego systemu prawnego nie przesądza czy zawieszenie biegu terminu przedawnienia wynikać może już z postępowania wyjaśniającego, polski ustawodawca wyraźnie wskazał, że podstawą taką może być jedynie właściwe postępowanie antymonopolowe, skutku takiego nie będzie miało zaś prowadzone *in rem* postępowanie wyjaśniające. Zaznaczyć również należy, iż w sytuacji, kiedy za naruszenie ponosi odpowiedzialność solidarną kilku sprawców, zawieszenie biegu przedawnienia powinno odnosić się tylko do sprawców, których dotyczy postępowanie prowadzone przez organ ochrony konkurencji.

Projekt przewiduje również – w art. 32 – zmianę samego art. 442¹ kodeksu cywilnego. Kształt tej nowelizacji zdaje się jednak wciąż nie być przesądzony. Wersja projektu z 13 stycznia 2017 r. zakładała, że na równi z wiedzą poszkodowanego o szkodzie i osobie zobowiązanej do jej naprawienia traktowana ma być możliwość uzyskania przez poszkodowanego takiej wiedzy przy zachowaniu staranności, której „można od niego wymagać”¹⁵. Chodziło przy tym o taki stopień staranności, który wynika z właściwości osobistych poszkodowanego, nie zaś zdefiniowany w art. 355 kodeksu cywilnego standard „należytej staranności”. Wersja projektu z 7 lutego 2017 r. przewiduje zaś, że roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega

¹⁴ Wątpliwości dotyczyć mogą np. sytuacji, kiedy podmiot nadużywający pozycji dominującej odmawia dostępu do określonych urządzeń infrastrukturalnych. Czy do zaprzestania naruszenia prawa dochodzi w momencie pojedynczej odmowy, czy stan naruszenia trwa do czasu, gdy stanowisko przedsiębiorcy ulegnie zmianie? Zob. decyzję Prezesa UOKiK z 30.12.2014 r., RLU-31/2014 (zob. też Krzykowski, 2014, s. 127–135).

¹⁵ Uzasadnienie projektu ustawy o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji. Pozyskano z: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12292051/12389807/12389808/dokument264686.pdf> (10.02.2017).

przedawnieniu z upływem trzech lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się albo przy zachowaniu należytej staranności mógł się dowiedzieć o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Zmiana kształtu projektowanego przepisu stanowi efekt dodatkowej analizy problemu przeprowadzonej w świetle uwag zgłoszonych do omawianego przepisu na wcześniejszych etapach procesu legislacyjnego (w tym Rady Legislacyjnej). Uwagi te poddawały w wątpliwość potrzebę odejścia od ugruntowanego w polskim prawie cywilnym miernika „należytej staranności” oraz z uwzględnieniem konieczności zapewnienia spójności systemowej rozwiązań przyjmowanych w obszarze prawa cywilnego (art. 449⁸ kodeksu cywilnego odnoszący się do przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez produkt niebezpieczny, będący transpozycją art. 10 ust. 1 dyrektywy 85/374/EWG, mającego konstrukcję bardzo zbliżoną do art. 10 ust. 2 dyrektywy 2014/104/UE transponowanego w przedmiotowym projekcie, także posługuje się miernikiem „należytej staranności”)¹⁶.

Z praktycznego punktu widzenia w ustawie implementującej dyrektywę odszkodowawczą brakuje wyraźnego wskazania, że w sytuacji, jeżeli w praktyce naruszającej konkurencję uczestniczy kilka podmiotów, termin przedawnienia biegnie osobno wobec każdego z naruszcycieli. Wskazuje się wprawdzie, że skoro ustawa, określając przesłanki rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia, posługuje się określeniem „dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej” to wnioskować można, że jeżeli podmiotów jest więcej, to brak o nim wiedzy skutkować będzie brakiem rozpoczęcia biegu przedawnienia w stosunku do tego naruszcyciela reguł konkurencji. Nieuregulowanie owej kwestii w sposób wyraźny może jednak powodować pewne wątpliwości interpretacyjne. Podobne trudności wynikać mogą z braku jasnego rozstrzygnięcia w zakresie praktyk trwałych i jednolitych (*single and continuous infringement*).

Słusznie zaś ustawodawca zrezygnował z planowanego w pierwszym projekcie ustawy rozwiązania, zgodnie z którym bieg przedawnienia miał się nie rozpoczynać, a rozpoczęty ulegać zawieszeniu przez czas trwania mediacji lub innego pozasądowego sposobu rozwiązania sporu dotyczącego roszczenia. Wprowadzenie tego rodzaju regulacji jest wprawdzie pożądane, jednak w tym kształcie jest to rozwiązanie zbyt wycinkowe, mało szczegółowe. Dokonanie wykładni systemowej świadczyć bowiem może za uznaniem, iż chodzi tu już nawet o rozpoczęcie pomiędzy stronami negocjacji w przedmiocie rozwiązania sporu¹⁷, podczas gdy np. art. 123 kodeksu cywilnego przesądza, że podjęcie czynności przed m.in. sądem polubownym przerywa bieg terminu przedawnienia. Gdyby ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu tego rodzaju regulacji, powinien jednocześnie wyraźnie zdefiniować pojęcie pozasądowego rozwiązywania sporów. Przygotowując drugi projekt ustawy, zrezygnowano z wprowadzenia w kodeksie cywilnym nowej regulacji dotyczącej wpływu „polubownego rozstrzygnięcia sporów” na bieg terminu przedawnienia roszczeń – uznano bowiem, iż w odniesieniu do przesłanek przerwania lub zawieszenia terminu przedawnienia dyrektywa posługuje się określeniem „procedury polubownego rozstrzygnięcia sporów” (*consensual dispute resolution process*), tj. postępowania toczącego się w pewnych ramach. Uznano, że rozstrzygnięcia w tym zakresie zawarte w kodeksie cywilnym wypełniają dyspozycję

¹⁶ Pismo Ministra Sprawiedliwości do Jolanty Rusiniak, Sekretarz Rady Ministrów z 8.02.2017 r., s. 2. Pozyskano z: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12292051/12389818/12389819/dokument273620.pdf> (10.02.2017).

¹⁷ Jednakże dyrektywa traktuje „polubowne rozstrzygnięcie sporów” jako wszelkie mechanizmy umożliwiające stronom pozasądowe rozwiązanie sporu dotyczącego roszczenia odszkodowawczego. Użyty przez unijnego prawodawcę termin „mechanizmy” (*mechanisms*) odwołuje się do istniejących w prawie krajowym form zinstytucjonalizowanych – stąd też „polubownego rozstrzygnięcia sporów” nie należy rozumieć jako wszelkich form negocjacji czy rozmów prowadzonych przez strony, musi zaś zaistnieć obiektywna możliwość stwierdzenia, że taki „mechanizm” został uruchomiony, czy „procedura” wszczęta.

dyrektywy. Wprowadzenie trudnego do zdefiniowania pojęcia, w oparciu o które miałby być liczony termin biegu przedawnienia dla wszystkich cywilnoprawnych roszczeń majątkowych, prowadziłoby jedynie do powstania komplikacji nie tylko w dochodzeniu roszczeń wynikających z naruszenia prawa konkurencji, ale roszczeń w ogóle. Dodatkowo zauważyć należy, że projektowana ustawa w swojej pierwszej wersji osłabiałaby skutek wszczęcia postępowania mediacyjnego – obecnie powoduje ono przerwanie terminu przedawnienia, projekt zakładał zaś jedynie skutek w postaci zawieszenia. Wprowadzenie reguły, iż wszczęcie postępowania mediacyjnego przerywa bieg przedawnienia, uatrakcyjniać miało samą instytucję mediacji. Gdyby ustawodawca w drugim projekcie ustawy nie uwzględnił zgłaszanych podczas konsultacji uwag, wprowadzona regulacja szłaby w odmiennym kierunku i uznana mogłaby być za kłójącą się z polityką wzmocnienia roli i promowania instytucji mediacji¹⁸.

Powyższe wątpliwości związane z interpretacją przepisów dyrektywy dotyczących wpływu polubownego rozstrzygnięcia sporów na bieg przedawnienia roszczenia odszkodowawczego składają do przyjęcia stanowiska, zgodnie z którym obecnie obowiązujące rozwiązania – tj. wyraźne uregulowanie wpływu mediacji i postępowania przed sądem polubownym na bieg przedawnienia – należy uznać za w pełni uzasadnione i satysfakcjonujące.

Projektowana ustawa, jako przeznaczona do uregulowania prywatnoprawnego trybu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia reguł konkurencji, proponuje zmiany w kodeksie cywilnym w zakresie regulacji dotyczących okresu i biegu terminów przedawnienia oraz zasad jego zawieszania i przerywania. Tak dobrane ramy nowelizacji wykraczają poza przedmiot implementowanej dyrektywy i wprowadzane mają być niejako „przy okazji”. Taka praktyka zaś niezgodna jest z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad i techniki prawodawczej¹⁹. Negatywnie należy więc ocenić dokonywanie nowelizacji ustawy kodeksowej, w niezwykle istotnym zakresie, w drodze ustawy dotyczącej *stricto* określonej, wąskiej kategorii spraw odszkodowawczych. Praktyka taka jest tym bardziej nieuzasadniona, że podlegająca implementacji dyrektywa nie stawia takiego wymogu, na co wskazuje sam ustawodawca w uzasadnieniu ustawy. Ustawy kodeksowe, z uwagi na ich rangę i specyficzny charakter, nowelizowane powinny być odrębnie i w oparciu o szeroką debatę społeczną.

Wśród zarzutów kierowanych wobec projektodawcy przygotowującego projekt polskiej ustawy o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej naruszeniem prawa konkurencji wskazać można również brak wnikliwych rozważań nad argumentami przemawiającymi za wprowadzeniem określonych rozwiązań prawnych, jak i nad kontrargumentami. Tego rodzaju dociekania powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu projektu ustawy, w innym bowiem wypadku brakuje podstawy do oceny zasadności i racjonalności proponowanych zmian. Niewystarczająca jest tu optyka polskiego prawodawcy, zgodnie z którą „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”.

¹⁸ Zmiana regulacji mogłaby negatywnie wpłynąć na sprawność postępowania mediacyjnego – np. nielojalnie działająca strona, chcąc przedłużyć okres zawieszenia biegu przedawnienia, mogłaby bowiem podejmować starania w celu nieracjonalnego przedłużania mediacji w sytuacji, w której nie ma realnych szans na polubowne załatwienie sprawy.

¹⁹ T.j. Dz.U. 2016, poz. 283.

V. Wnioski końcowe

Powyższa analiza projektowanej ustawy wdrażającej dyrektywę odszkodowawczą, zawierająca jedynie wybrane zagadnienia dotyczące przedawnienia roszczeń, wskazuje, że unormowanie prywatnoprawnego trybu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji stanowi nie tylko wyzwanie dla polskiego ustawodawcy, lecz także – jeżeli wejdzie w życie w kształcie proponowanym w projekcie – dla polskich sądów. M.in. precyzyjne określenie daty upływu podnoszonego przez pozwanego terminu przedawnienia (dokonywane w oparciu o publicznoprawne przepisy prawa ochrony konkurencji) może rodzić wiele wątpliwości w praktyce. Zadaniem stawianym ustawodawcy jest jak najlepsze dopasowanie przewidzianych w dyrektywie rozwiązań do polskiego porządku prawnego. Dopiero jednak praktyka stosowania wprowadzanych zmian – obejmujących również ogólne regulacje kodeksu cywilnego – decydować będzie o ewentualnym sukcesie transpozycji.

Podkreślić należy, że zwłoka, w jaką popadł polski ustawodawca w związku z brakiem implementacji dyrektywy, wynika m.in. z szerzących się wątpliwości co do kształtu proponowanych zmian. Zauważyć można również pewien brak koordynacji w działaniach projektodawcy w zakresie transpozycji dyrektywy. Na przełomie czterech miesięcy – od listopada 2016 r. do lutego 2017 r. – przygotowano cztery wersje projektu ustawy wdrożeniowej. W wyniku szeregu zastrzeżeń zgłoszonych podczas opiniowania m.in. przez Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, Krajową Radę Sądowniczą czy przedstawicieli środowiska naukowego ustawodawca po prostu zrezygnował z wprowadzenia niektórych zmian, nie argumentując jednocześnie takiego działania²⁰. Pamiętać należy, iż pewne wątpliwości interpretacyjne usunąć można dzięki wskazaniu w uzasadnieniu aktu prawnego intencji ustawodawcy. Tego rodzaju wyczerpującego, przedstawiającego tok rozumowania projektodawcy uzasadnienia brakuje. Na wcześniejszym etapie brakuje również zasadniczej analizy wskazującej na możliwość implementacji Dyrektywy do przepisów prawa krajowego. Transpozycja przepisów unijnej dyrektywy do krajowego porządku prawnego okazać się więc może szeregiem prób i błędów. Intencją ustawodawcy unijnego, a tym samym ustawodawcy krajowego, jest stworzenie regulacji, której zasadniczym celem jest ułatwienie dochodzenia na drodze prywatnej roszczeń z tytułu naruszenia reguł konkurencji, podczas gdy już same przepisy projektowanej ustawy dotyczące terminów przedawnienia nie zostały skonstruowane w sposób jednoznaczny. W związku ze wskazanymi brakami w samym procesie legislacyjnym moment właściwej implementacji może okazać się odległy (Wolski, 2015, s. 28).

Opieszałość polskiego ustawodawcy, jak i dotychczasowy brak praktyki orzeczniczej w zakresie prywatnoprawnego trybu dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody powstałej w wyniku naruszenia prawa konkurencji powodują, że o skutkach w postaci większej ilości roszczeń, tym samym więc zwiększeniu efektywności prywatnoprawnego wdrażania reguł konkurencji, przekonamy się raczej w ciągu kolejnych lat, a nie miesięcy.

²⁰ Zestawienie uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych i opiniowania dotyczących projektu ustawy o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji UC 78 – konferencja uzgodnieniowa 6 i 9 grudnia 2016 r. Pozyskano z: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docsi/2/12292051/12389807/12389808/dokument264687.pdf> (10.02.2017).

Bibliografia

- Górowski, J. (2005). Zarzut przedawnienia w procesie cywilnym. W: *Ars et Usus. Księga pamiątkowa ku czci sędziego Stanisława Rudnickiego*. Warszawa: LexisNexis.
- Jurkowska-Gomułka, A. (2010). Glosa do uchwały SN z dnia 23 lipca 2008 r., III CZP 52/08. *Europejski Przegląd Sądowy*, 5.
- Jurkowska-Gomułka, A. (2013). *Publiczne i prywatne egzekwowanie zakazów praktyk ograniczających konkurencję*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.
- Kordasiewicz, B. (2008). W: Z. Radwański (red.), *System Prawa Prywatnego, t. 2. Prawo cywilne – część ogólna*. Warszawa: C.H. Beck.
- Krzykowski, M. (2014). Nadużywanie pozycji dominującej na polskim rynku energetycznym w świetle wybranego orzecznictwa Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. *Studia Prawnoustrojowe*, 24.
- Nazaruk, P. (2013). W: J. Ciszewski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.
- Piszczyński, A. (2015). Dyrektywa odszkodowawcza 2014/104/UE – przegląd niektórych rozwiązań. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 4(4).
- Wolski, D. (2015). Implementacja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji (2014/104/UE). Pozyskano z: www.1pkpk.wz.uw.edu.pl/working_papers/D_Wolski_Implementacja.pdf (10.02.2017).