

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA NS
L.dz. DS. 175, 159, 20.....
Data wpływu 30 XII 20.....



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

Do druku nr 691

00-478 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 18 lok. 4
tel. 22 821 99 71, 821 99 72, 626 82 49 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011

Warszawa, dnia 22 grudnia 2020 r.

Pan Dariusz Salomończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W załączeniu przekazuję opinię Ośrodka Badań Studiów i Legislacji z dnia 21 grudnia 2020 r. w przedmiocie proponowanych zmian w ustawie o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (druk sejmowy Nr 691).

Z poważaniem,

Kierownik

Rafał Stankiewicz
Ośrodek Badań Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych

Rafał Stankiewicz

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SP.S.-WP-020-M4(11)20.....
Data wpływu 30 XII 20.....



Warszawa, dnia 21 grudnia 2020 r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w przedmiocie proponowanych zmian w ustawie o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym

I. Uwagi wstępne

Zakres opinii obejmuje przedstawione przez zamawiającego zagadnienie związane z propozycją zmiany art. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 573 i z 2019 r. poz. 1469, dalej jako „u.p.g.”). Wedle propozycji, zmianie ma ulec ustęp 4 tego przepisu oraz dodaje się ustęp 5. Propozycja zmierza do poszerzenia przypadków odstępstwa od przymusu adwokacko – radcowskiego po stronie powoda w postępowaniu grupowym. Obecnie powód w postępowaniu grupowym obligatoryjnie musi być zastępowany przez pełnomocnika, którym jest adwokat lub radca prawny, chyba że powód sam jest adwokatem lub radcą prawnym (aktualne brzmienie art. 4 ust. 4 u.p.g.). Jest to obecnie jedyne odstępstwo od przymusu adwokacko – radcowskiego.

Wedle propozycji przymus nie obowiązywałby także wtedy, gdy powodem, jego organem, jego przedstawicielem ustawowym lub pełnomocnikiem jest sędzia, prokurator, notariusz albo profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, a także gdy powodem, jego organem lub jego przedstawicielem ustawowym jest adwokat, radca prawny lub radca Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

II. Uzasadnienie propozycji zmiany

Wedle uzasadnienia projektu odstępstwa od obowiązku zastępstwa powoda przez adwokata lub radcę prawnego w postępowaniu grupowym nie mogą być określone bardziej restrykcyjnie niż w przypadku postępowania przed Sądem Najwyższym w art.



87¹ § 2 k.p.c. Celem ma być zatem doprowadzenie do spójności i przejrzystości systemu prawnego. Wskazano ponadto, że obecne wyłączenie przymusu adwokacko – radcowskiego jest nieprecyzyjne.

W związku z tym w założeniu autorów obowiązek reprezentacji powoda w postępowaniu grupowym nie występowałby, gdy powodem, jego organem, jego przedstawicielem ustawowym lub pełnomocnikiem jest sędzia, prokurator, notariusz albo profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, a także gdy powodem, jego organem lub jego przedstawicielem ustawowym jest adwokat, radca prawny lub radca Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

III. Znaczenie przymusu adwokacko – radcowskiego w postępowaniu grupowym

Wprowadzenie przymusu adwokacko – radcowskiego po stronie powoda w postępowaniu grupowym wynikało z kilku podstawowych założeń.

Po pierwsze był to wynik uznania przez ustawodawcę, że sprawy prowadzone w ramach tego szczególnego postępowania są z reguły skomplikowane od strony prawnej i faktycznej, a więc wymagają wiedzy prawnej i doświadczenia procesowego. Doświadczenie to ma się przekładać, m.in. na przestrzeganie dyscypliny procesowej przez pełnomocnika.

Po drugie w postępowaniu grupowym po stronie powoda występuje reprezentant grupy działając za wszystkich często bardzo licznych członków grupy (art. 4 ust. 1 u.p.g.). Członkowie grupy nie mają jednak możliwości działania samodzielnie w procesie, gdyż uprawnienie to przysługuje tylko powodowi – reprezentantowi grupy. Sąd nie ma w tym postępowaniu możliwości kontrolowania, w jaki sposób reprezentant grupy wykonuje swoje obowiązki ani nie może zmienić reprezentanta grupy. W takim wypadku zasadne było nakazanie reprezentantowi działać za pośrednictwem adwokata lub radcy prawnego, którzy jako kwalifikowani pełnomocnicy dają rękojmię profesjonalnego świadczenia pomocy prawnej. Wyjątek dotyczył sytuacji, gdy sam reprezentant grupy jest adwokatem lub radcą prawnym. Jak się podkreśla przymus adwokacko-radcowski



w postępowaniu grupowym staje się podstawową gwarancją ochrony interesów strony w postępowaniu grupowym.

Po trzecie w postępowaniu grupowym na powodzie spoczywa więcej obowiązków i ciężarów niż w zwykłym postępowaniu cywilnym. Dotyczy to nie tylko dodatkowych wymagań formalnych co do pozwu i innych pism procesowych, ale także profesjonalnej obsługi członków grupy (np. co do kompletowania jej składu lub informowania członków o stanie sprawy). Tylko pełnomocnik zawodowy, jakim jest adwokat lub radca prawny, dysponujący odpowiednim zapleczem organizacyjnym jest w stanie podołać tym szczególnym obowiązkom.

IV. Ocena zgłoszonej propozycji

Zaproponowane poszerzenie wyjątków od bezwzględneho przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu grupowym przez zwolnienie z niego sędziów, prokuratorów, doktorów habilitowanych nauk prawnych oraz radców Prokuraturii Generalnej RP należy ocenić zdecydowanie krytycznie.

Przedstawiona propozycja nie dostrzega znaczenia i roli pełnomocnika procesowego powoda w postępowaniu grupowym, które nie jest oparte na zasadach typowych dla postępowań cywilnych. Pełnomocnik jest bowiem animatorem i koordynatorem wielu działań i czynności dokonywanych zarówno w samym postępowaniu, jak i poza nim. Nie można zgodzić się z twierdzeniem, że rola pełnomocnika w tym postępowaniu jest tożsama z rolą pełnomocnika w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, gdzie zakres wyłączeń z przymusu jest faktycznie zdecydowanie szerszy (art. 87¹ § 2 k.p.c.). Przymus adwokacko – radcowski w postępowaniach przed SN wynika tylko i wyłącznie z potrzeby posiadania odpowiedniej wiedzy prawnej przez stronę dokonującą czynności, przy założeniu, że w postępowaniu przed SN potrzebna jest profesjonalizacja.



W postępowaniu przed Sądem Najwyższym chodzi jednak o indywidualne sprawy konkretnych podmiotów.

W postępowaniu grupowym powód (reprezentant grupy) zajmuje się zaś reprezentacją interesów wielu podmiotów, których liczba może być rzędu kilkuset lub nawet kilku tysięcy. Nakłada to zatem na powoda całkiem nowe i zupełnie inne obowiązki, dla których sprostanie nie jest wystarczające posiadanie wiedzy prawniczej. Chodzi tu o potrzebę jak najpełniejszego zabezpieczenia interesów i praw wielu podmiotów, które mogą w różnym stopniu być zainteresowane wynikiem sprawy, a nawet między którymi mogą pojawić się konflikty. Z tego powodu obligatoryjnym przymusem w postępowaniu grupowym objęto tylko stronę powodową, a obowiązek taki nie występuje po stronie pozwanej. Tymczasem w przypadku przymusu adwokacko – radcowskiego przed Sądem Najwyższym przymus adwokacko – radcowski występuje po obu stronach.

Wyższe wymagania wobec powoda i jego pełnomocnika wynikają z całości przepisów ustawy. Po pierwsze sprowadzają się one już do etapu przedprocesowego, czyli przygotowania pozwu i zorganizowania wstępnej grupy osób po stronie powodowej oraz ustalenie zasad reprezentacji grupy i odebranie stosownych oświadczeń od członków grupy. Art. 6 ust. 2 u.p.g. wymaga bowiem dołączenia stosownych oświadczeń już do pozwu (art. 11 u.p.g.).

Po drugie rola pełnomocnika pojawia się w chwili, w której sąd zarządza ogłoszenie o wszczęciu postępowania. Jak trafnie wskazano pełnomocnik powoda może być zobowiązany do przedstawienia sądowi propozycji tekstu takiego ogłoszenia i uiszczenia zaliczki na koszty publikacji. Po publikacji ogłoszenia najtrudniejszym zadaniem pełnomocnika jest odebranie zgłoszeń od nowych członków grupy i odpowiedniego dostosowania ich do wymagań k.p.c., a także przygotowanie i przekazanie sądowi wykazu



zgłaszających się osób (art. 12 u.p.g.). Ustawa nie wprowadza limitu zgłaszających się osób, co może prowadzić do potrzeby opracowania kilkuset lub kilku tysięcy zgłoszeń.

Po trzecie w toku sprawy na pełnomocniku będzie spoczywał ogólny obowiązek informowania o stanie sprawy członków grupy i koordynowanie działań grupy.

Mimo że powyższe obowiązki mógłby teoretycznie wykonać także sam reprezentant grupy to należy wątpić, czy przy kilkudziesięcioosobowej, a już na pewno przy liczącej kilkaset lub kilka tysięcy osób grupie byłby on w stanie temu podołać, nie mając odpowiedniego zaplecza biurowego i organizacyjnego. W takim wypadku zastępstwo przez pełnomocnika zawodowego lub bycie takim pełnomocnikiem daje najwyższą rękojmię sprostowania przedstawionym obowiązkom. Samodzielnie działający prokurator, notariusz, czy radca Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa wykonujący, poza tym swoje obowiązki zawodowe w wielu wypadkach będzie miał z tym oczywiste kłopoty. Obecne doświadczenia wskazują, że nawet nie wszyscy pełnomocnicy zawodowi są w stanie podołać tym obowiązkom bez odpowiednio przygotowanego zaplecza technicznego i biurowego, co wymaga od nich szczególnego przygotowanie się na tego typu proces. Gwarancją rzetelności wykonywanych czynności są przepisy organizacyjne prawa o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych oraz zasady etyki zawodowej. Ewentualne uchybienia w wykonywaniu tych obowiązków w przypadku zawodowych pełnomocników mogą być także egzekwowane przez ich odpowiedzialność dyscyplinarną lub cywilną. Trzeba pamiętać, że zawodowi pełnomocnicy podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej, które stanowi sposób ochrony praw osób, które reprezentują. Brak takiej ochrony w przypadku pozostałych osób wskazanych w projektowanym art. 4 ust. 5 u.p.g.

Trzeba też pamiętać, że ustawodawca zdając sobie sprawę z istotnych obowiązków po stronie pełnomocnika powołał zasadę, że wynagrodzenie pełnomocnika nie może zależeć od wysokości zasądzzonego na rzecz strony roszczenia. Umożliwił zatem zawieranie takich umów w art. 5 u.p.g. co uzasadnia wniosek o zamiarze ustanowienia



bezwzględny przymus adwokacko – radcowski, a także ma stanowić zachętę dla pełnomocników do specjalizowania się w tych sprawach.

Reasumując trzeba uznać, że wyjątki od obowiązkowego zastępstwa w postępowaniu grupowym zostały celowo określone w węższy sposób aniżeli w postępowaniu przed Sądem Najwyższym (art. 4 ust. 4 u.p.g. i art. 87¹ § 2 KPC), co miało na celu zapewnienie, aby w imieniu powoda działała nie tylko osoba mająca wszechstronne przygotowanie prawnicze, ale także zajmująca się profesjonalnie reprezentacją przed sądem. Nie można zatem zgodzić się z twierdzeniem wnioskodawcy proponowanych zmian, że w obecnej sytuacji zachodzi jakakolwiek niespójność w systemie prawnym. Różnice wynikają z funkcji obu przepisów.

Za powyższym poglądem przemawiają kolejne istotne argumenty.

Po pierwsze, udział pełnomocnika po stronie powodowej stanowi istotną ochronę przed wszczynaniem tych postępowań w sytuacjach, gdyby były one oczywiście niezasadne. Udział pełnomocnika zawodowego po stronie powodowej daje gwarancję, że wniesienie pozwu będzie poprzedzała należyta i obiektywna analiza szans jego powodzenia. W przypadku umożliwienia wnoszenia powództw grupowych przez reprezentantów grupy, którzy nawet posiadają wiedzę prawną, ale są osobami zainteresowanymi wynikiem postępowania jako członkowie grupy (są poszkodowanymi lub konsumentami) albo członkowie ich rodzin, może prowadzić do ryzyka wnoszenia powództw oczywiście bezzasadnych lub niedostatecznie uzasadnionych. W przypadku powództw grupowych takie ryzyko jest szczególnie widoczne.

Po drugie, wymaganie działania przez pełnomocnika zawodowego jest obecnie praktycznie bezwzględne, gdyż odstępstwo dotyczy tylko sytuacji, w której reprezentantem grupy jest sam adwokat lub radca prawny. W praktyce orzeczniczej przyjęto, że obowiązkowe zastępstwo powoda przez adwokata lub radcę prawnego przewidziane w art. 4 ust. 4 u.p.g. w sytuacji, w której reprezentantem jest także powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów będący reprezentantem grupy. Wynika to z założenia, że zainteresowane strony, czyli członkowie grupy sami nie mogą działać



w postępowaniu i w konsekwencji, przymus adwokacko - radcowski, poza ograniczonym kręgiem osób mogących zająć stanowisko reprezentanta, stanowi w zasadzie jedyne zabezpieczenie adekwatnej reprezentacji osób materialnie uprawnionych pod kątem jej fachowości. Nie do pomyślenia byłoby zatem, że jeśli reprezentantem grupy byłby notariusz lub prokurator to przymus adwokacko radcowski by nie obowiązywał, a wciąż występowałby on w sytuacji wystąpienia z pozwem przez rzecznika konsumentów, który zawodowo trudni się ochroną praw konsumenckich. Byłoby to zaprzeczenie idei fachowej reprezentacji powoda w sprawach z powództwa grupowego.

Po trzecie, w doktrynie trafnie podnosi się, że pozbawienie strony lub uczestnika postępowania cywilnego zdolności postulacyjnej z przyczyn o charakterze prawnym w postępowaniu grupowym nie ma na celu ustanawiania dla niego barier ograniczających jego uprawnienie realizacji prawa do sądu, lecz wręcz przeciwnie, ma na celu zapewnienie mu – w ramach prawa do sądu i szeroko rozumianego prawa do rzetelnego procesu – rzetelnego zastępstwa adwokackiego i radcowskiego, a więc ułatwienie mu dostępu do sądu. Właściwe ukształtowanie mechanizmu reprezentacji w postępowaniu grupowym powinno rekompensować członkom grupy utratę uprawnień przysługujących im w indywidualnym postępowaniu, co jest tym bardziej istotne, jeżeli osoby te mają być związane wydanym w sprawie wyrokiem, niezależnie od tego, czy jest on dla nich korzystny, czy też nie (art. 21 ust. 3 u.p.g.). Trzeba pamiętać, że decyzja o wystąpieniu z pozwem w postępowaniu grupowym jest niezwykle doniosła w skutkach i nie może być podejmowana bez należytego rozeznania. Trudno zatem w wymaganiu obowiązkowego zastępstwa przez kwalifikowanych pełnomocników dopatrywać się nieuzasadnionych barier w dostępie do sądu. Tym bardziej, że osoby przystępujące do grupy mogą to zrobić samodzielnie powierzając swoją sprawę reprezentantowi grupy i jego pełnomocnikowi.

Po czwarte, rola pełnomocnika jest szczególnie widoczna, jeśli weźmie się pod uwagę art. 18 ust. 2 u.p.g., wedle którego zmiana reprezentanta grupy przez członków grupy, co do zasady nie powoduje wygaśnięcia pełnomocnictwa. Oznacza to, że w założeniu



ustawy większa jest trwałość pełnomocnictwa, niż decyzji członków grupy o wyborze danej osoby na reprezentanta grupy. Wynika to, jak można przypuszczać z potrzeby zachowania ciągłości fachowej reprezentacji grupy w postępowaniu grupowym. W sytuacji, gdyby to reprezentant zgodnie z założeniami projektu był jedną z osób uprawnionych do wniesienia pozwu (np. doktor habilitowany, sędzia, prokurator) to zmiana takiego reprezentanta wymusi ustanowienie pełnomocnika procesowego dla nowego reprezentanta, który nie miałby wskazanych kwalifikacji.

V. Konkluzje

W konkluzji należy stwierdzić, że propozycja zmiany art. 4 ust. 4 u.p.g. i dodanie ustępu 5 do tego przepisu nie zasługuje na aprobatę. Dotychczasowy zakres przymusu adwokacko – radcowskiego należy uznać za prawidłowy i spójny, zgodny z istotą postępowania grupowego i rolą powoda w tym postępowaniu.

Należy jednak uznać za trafną sugestię, że brzmienie obecnego art. 4 ust. 4 u.p.g. może budzić wątpliwości w sytuacji, gdy powodem nie jest osoba fizyczna, ale jednostka organizacyjna działająca przez organy lub osoby uprawnione do działania. W obecnym art. 4 ust. 4 u.p.g. jest bowiem mowa tylko o sytuacji, gdy adwokat lub radca prawny jest powodem. Wydaje się zatem trafne, aby doprecyzować w art. 4 ust. 4 u.p.g., że przymus nie obowiązuje, nie tylko wtedy, gdy powodem jest adwokat lub radca prawny, ale także jeśli adwokat lub radca prawnym jest organem lub przedstawicielem ustawowym powoda. Przepis ten w pełni oddawałby intencje ustawodawcy. Jak dotąd jednak brzmienie przepisu w tym zakresie nie spowodowało problemów w praktyce jego stosowania.