

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 8 września 2022 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodzeniu
roszczeń w postępowaniu grupowym oraz ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez
podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym.

Jednocześnie upoważnia pana senatora Leszka Czarnobaja do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym

Art. 1. W ustawie z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 446) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 4:

a) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Reprezentantem grupy w zakresie roszczeń:

- 1) klientów podmiotu rynku finansowego w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 187),
- 2) wynikających z umowy o świadczenie usług lub wykonywania czynności na rzecz osoby fizycznej przez instytucję finansową w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 963 i 1488)

– może być Rzecznik Finansowy.”,

b) dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

„5. W przypadku gdy powodem jest Rzecznik Finansowy przepisu ust. 4 nie stosuje się.”;

2) w art. 6 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. W przypadku gdy powodem jest Rzecznik Finansowy do pozwu należy dołączyć oświadczenia członków grupy o przystąpieniu do grupy.”;

3) po art. 7 dodaje się art. 7a w brzmieniu:

„Art. 7a. Członek grupy nie ponosi kosztów procesu, w którym powodem jest Rzecznik Finansowy.”;

4) po art. 9 dodaje się art. 9a w brzmieniu:

„Art. 9a. W przypadku gdy powodem jest Rzecznik Finansowy przepisów art. 8 i art. 9 nie stosuje się.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 187) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 17 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Rzecznik może być reprezentantem grupy, o którym mowa w art. 4 ust. 2a ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 446).”;

2) w art. 26 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Rzecznik działając w charakterze reprezentanta grupy, o którym mowa w art. 4 ust. 2a ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, może wytoczyć powództwo w postępowaniu grupowym na rzecz:

- 1) klientów podmiotów rynku finansowego;
- 2) osób fizycznych, których roszczenia wynikają z umów o świadczenie usług lub wykonywania czynności przez instytucję finansową w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 963 i 1488).”.

Art. 3. Przepis art. 4 ust. 2a ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się również w przypadku dochodzenia roszczeń za szkodę wyrządzoną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Projekt ustawy opracowano w związku z realizacją rekomendacji Senackiego Zespołu do spraw Spółki GetBack S.A. i uchwałą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie ustaleń poczynionych przez Senacki Zespół do spraw Spółki GetBack S.A.

Celem projektu jest przyznanie Rzecznikowi Finansowemu kompetencji do wszczynania i uczestniczenia w cywilnych postępowaniach grupowych w charakterze reprezentanta grupy w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 446).

Realizacji celu ustawy służyć ma nowelizacja art. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz art. 17 i art. 26 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 187).

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu „(...) system prawny zorientowany wyłącznie na ochronę praw podmiotowych zawodzi w sytuacji, gdy pojawia się potrzeba udzielenia ochrony prawnej analogicznym roszczeniom przysługującym większej liczbie osób”¹⁾. Według informacji Prezesa Rady Ministrów na temat sytuacji klientów GetBack S.A. z dnia 5 lutego 2020 r., do Rzecznika Finansowego złożono 802 wnioski o podjęcie interwencji w sprawie nieuwzględnienia roszczeń klienta przez podmiot rynku finansowego w trybie rozpatrywania reklamacji.²⁾ Interwencje podjęto w wypadku 694 wniosków: 5 zostało załatwionych na korzyść klienta, 97 jest w toku, w przypadku 592 podmiot nie zmienił swojego stanowiska.

Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym normuje sądowe postępowanie cywilne w sprawach, w których są dochodzone roszczenia jednego rodzaju, co najmniej 10 osób, oparte na tej samej lub takiej samej podstawie faktycznej (postępowanie grupowe). Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy, powództwo

¹⁾ Zob. M. Rejdak, *Obowiązywanie w polskim porządku prawnym postępowania grupowego (ocena i perspektywa zmian)*, Warszawa 2019, s. 11.

²⁾ Informacja prezesa Rady Ministrów na temat sytuacji klientów GetBack S.A. ze szczególnym uwzględnieniem ochrony konsumentów przez instytucje państwowe przed niezgodną z prawem działalnością GetBack S.A. oraz działań podjętych w celu umożliwienia odzyskania środków zainwestowanych w obligacje GetBack S.A., <https://www.senat.gov.pl/diariusz/posiedzenia-senatu/art.12479,57-lutego-2020-r-.html>.

w postępowaniu grupowym wytacza reprezentant grupy. Reprezentantem grupy może być osoba będąca członkiem grupy albo powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów w zakresie przysługujących im uprawnień. Reprezentant grupy prowadzi postępowanie w imieniu własnym, na rzecz wszystkich członków grupy. W postępowaniu grupowym obowiązuje zastępstwo powoda przez adwokata lub radcę prawnego, chyba że powód jest adwokatem lub radcą prawnym. Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym ma zastosowanie w sprawach o roszczenia z tytułu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, z tytułu czynów niedozwolonych, z tytułu odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania umownego lub z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia, a w odniesieniu do roszczeń o ochronę konsumentów także w innych sprawach.

Przyznanie Rzecznikowi Finansowemu kompetencji do wytoczenia powództwa w postępowaniu grupowym w sprawach związanych z ochroną praw (interesów) konsumentów korzystających z usług podmiotów rynku finansowego (klientów podmiotu rynku finansowego w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym) oraz osób fizycznych, których roszczenia wynikają z umów o świadczenie usług lub wykonywania czynności przez instytucję finansową w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym jest jedną z rekomendacji, która wynika z raportu Senackiego Zespołu do spraw Spółki GetBack S.A.

Poszkodowanych działaniem GetBack S.A. można uznać za grupę zainteresowania publicznego. Połączone interesy rozproszonych poszkodowanych trzeba traktować nie jako kwestię ich interesu jednostkowego, ale jako interes publiczny. Celem ustawodawcy powinna być zatem ochrona dobra wspólnego w postaci prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku. Środki prawne, które pozwalają na ochronę interesów grupy reprezentowanej w sposób dostateczny uznaje się za przejaw tzw. *public interest law*.

Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym nie wymaga, aby interes grupowy był chroniony jako kategoria odrębna od jednostkowych praw podmiotowych. Celem postępowania grupowego jest bowiem wydanie rozstrzygnięcia

w jednym procesie, dotyczącym wielu podobnych spraw różnych podmiotów. W postępowaniu grupowym członkom grupy nie jest przyznana zdolność postulacyjna i działają oni przez reprezentanta.³⁾ Trzeba zwrócić uwagę, że przywołana ustawa normuje sądowe postępowanie cywilne w sprawach, w których są dochodzone roszczenia jednego rodzaju, co najmniej 10 osób, oparte na tej samej lub takiej samej podstawie faktycznej. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, postępowanie grupowe w sprawach o roszczenia pieniężne jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy wysokość roszczenia każdego członka grupy została ujednolicona poprzez zrównanie wysokości roszczenia dochodzonego przez członków grupy lub podgrupy. Niemniej ujednoczenie wysokości roszczeń może nastąpić w podgrupach, liczących co najmniej 2 osoby. Podkreśla się, że ustanowienie podgrup jest uzasadnione wyłącznie wówczas, gdy ujednoczenie dochodzonych roszczeń w ramach jednej grupy, złożonej ze wszystkich członków grupy, byłoby niecelowe.⁴⁾

W przypadku poszkodowanych działalnością GetBack S.A. występuje jednorodność roszczeń wynikających z tego samego typu stosunków prawnych. Podobieństwo okoliczności faktycznych wpływa na przyznanie określonej grupie roszczeń cechy jednorodności. W nauce zwraca się uwagę, że „podobieństwo zgłoszonych przez powoda okoliczności faktycznych, uzasadniających dochodzone żądania, decyduje o dopuszczalności postępowania grupowego. (...) Nie wyklucza to natomiast tego, że z uwagi na indywidualną sytuację prawną członków grupy zasądzone roszczenia na podstawie ustalonego stanu faktycznego będą uzasadnione innymi podstawami prawnymi”⁵⁾. W ocenie projektodawcy przyznanie Rzecznikowi Finansowemu kompetencji do wytoczenia powództwa w postępowaniu grupowym będzie dotyczyło także – w pewnym zakresie – poszkodowanych działalnością GetBack S.A.

Mając powyższe na względzie w projekcie proponuje się w odniesieniu:

- 1) do ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym:
 - a) dodanie ust. 2a do art. 4, który przewiduje, że reprezentantem grupy może być Rzecznik Finansowy w zakresie ochrony klientów podmiotu rynku finansowego

³⁾ Zob. M. Rejdak, *Obowiązywanie ...*, s. 25 i 26.

⁴⁾ Zob. M. Asłanowicz, *Ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 2, Nb 24.

⁵⁾ Zob. M. Rejdak, *Obowiązywanie ...*, s. 50 i 51.

- w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym oraz osób fizycznych, których roszczenia wynikają z umów o świadczenie usług lub wykonywania czynności przez instytucję finansową w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (art. 1 pkt 1 lit. a projektu),
- b) wyłączenie przymusu adwokackiego w postępowaniach grupowych, w których z powództwem wystąpi Rzecznik Finansowy (art. 1 pkt 1 lit. b projektu),
 - c) ograniczenie wymogów formalnych odnoszących się do pozwu wnoszonego przez Rzecznika Finansowego (art. 1 pkt 2 projektu),
 - d) wyłączenie partycypacji członków grupy w kosztach procesu, w którym powodem jest Rzecznik Finansowy (art. 1 pkt 3 projektu),
 - e) wyłączenie stosowania przepisów o kaucji na zabezpieczenie kosztów procesu i zaspokojeniu z kaucji w postępowaniach grupowych, w których z powództwem wystąpił Rzecznik Finansowy (art. 1 pkt 4 projektu);
- 2) do ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym dodanie:
- a) ust. 3 do art. 17, który rozszerza przewidziany w tym artykule katalog zadań i kompetencji Rzecznika Finansowego (art. 2 pkt 1 projektu),
 - b) do art. 26 nowego ustępu, który przewiduje rozwiązanie, dające Rzecznikowi Finansowemu kompetencję wytaczania powództw na rzecz „konsumentów” (regulacja ta jest analogiczna do przewidzianej w art. 63³ ustawy z dnia 17 listopada 1964 – Kodeks postępowania cywilnego) – art. 2 pkt 2 projektu.

Proponowane rozwiązanie ze względu na jego abstrakcyjność i generalność znajdzie zastosowanie nie tylko w odniesieniu do poszkodowanych działalnością GetBack S.A., ale pozwoli Rzecznikowi Finansowemu na inicjowanie procesów cywilnych na rzecz poszkodowanych także w innych sprawach, w których stronami były, są albo będą konsumenci (klienci podmiotu rynku finansowego) i podmioty rynku finansowego, o ile oczywiście spełnione zostaną ustawowe przesłanki dochodzenia roszczeń w postępowaniu grupowym.

W celu wyeliminowania potencjalnego problemu intertemporalnego, sformułowano przepis przejściowy, w którym proponuje się, aby kompetencja Rzecznika Finansowego w zakresie grupowego dochodzenia roszczeń dotyczyła również roszczeń za szkodę wyrządzoną przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy.

Mając na względzie art. 2 Konstytucji i wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadę odpowiedniej *vacatio legis*, proponuje się żeby ustawa weszła w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia. Przyjęty w art. 4 projektu okres dostosowawczy wydaje się być wystarczający do tego, aby zarówno Rzecznik Finansowy, jak i podległe mu Biuro, przygotowali się merytorycznie i organizacyjnie do podejmowania działań w ramach nowej kompetencji.

Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe projektowanej ustawy są przedstawione w ocenie skutków regulacji.

Projektowana ustawa została poddana konsultacjom, a przedstawione w ich ramach opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki tych konsultacji są przedstawione w ocenie skutków regulacji.

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

<p>Tytuł projektu: <i>ustawa o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym</i></p> <p>Przedstawiciel wnioskodawcy: Senator Leszek Czarnobaj</p> <p>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Jakub Zabielski, główny legislator, tel. 22 694 92 26 <u>w zakresie OSR:</u> Marian Fałek, główny ekspert, tel. 22 694 90 82</p>	<p>Data sporządzenia: 7 września 2022 r.</p> <p>Źródło: grupa senatorów</p> <p>Nr druku: 774, 774 S</p>
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

System finansowy stanowi jeden z podstawowych elementów współczesnej gospodarki rynkowej, którego zadaniem jest umożliwienie rozmieszczania zasobów gospodarczych – tak w czasie, jak i w przestrzeni – w niepewnym otoczeniu¹. Od jego stanu i skuteczności procedur w dużym stopniu zależy przebieg procesów ekonomicznych w gospodarce. Konsekwencją dynamicznego rozwoju rynku finansowego, oferowania przezeń coraz szerszego katalogu usług oraz ich rosnącego skomplikowania jest wzrost ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w funkcjonowaniu tego systemu, co może przejawiać się w formie kryzysu finansowego czy zjawisk określanymi mianem afer finansowych.

Sprawa niewypłacalności firmy windykacyjnej GetBack S.A. to w ostatnich kilkunastu latach jedna z najgłośniejszych spraw związanych z działalnością podmiotu polskiego rynku finansowego. Problemy GetBack S.A. miały złożony charakter. W wyniku upadłości GetBack S.A. pokrzywdzonych zostało ponad 9 tysięcy osób². Poszkodowanych działaniem GetBack S.A. można uznać za grupę zainteresowania publicznego, gdyż połączone interesy rozproszonych poszkodowanych trzeba traktować nie jako wiązkę ich interesów jednostkowych, ale jako sprawę objętą zakresem tzw. interesu publicznego. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, „system prawny zorientowany wyłącznie na ochronę praw podmiotowych zawodzi w sytuacji, gdy pojawia się potrzeba udzielenia ochrony prawnej analogicznym roszczeniom przysługującym większej liczbie osób”³.

Jak wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli, do czasu ujawnienia problemów z płynnością po stronie GetBack S.A. w kwietniu 2018 r. instytucje państwowe nie zapewniły skutecznej ochrony nieprofesjonalnym uczestnikom rynku finansowego przed zagrożeniami wynikającymi z niezgodnej z prawem działalności GetBack S.A. oraz podmiotów oferujących i dystrybuujących papiery wartościowe tej spółki⁴. Opisywana afera finansowa stanowi argument przemawiający za wzmocnieniem nadzoru nad systemem finansowym. Niemniej konieczne są również takie zmiany legislacyjne, które umożliwią udzielenie pomocy instytucjonalnej osobom poszkodowanym przez podmioty rynku finansowego uwikłane w sprawę GetBack S.A.

Jedną z rekomendacji, która wynika z raportu Senackiego Zespołu do spraw Spółki GetBack S.A. jest propozycja przyznania Rzecznikowi Finansowemu kompetencji do wytoczenia powództwa w postępowaniu grupowym w sprawach związanych z ochroną praw (interesów) konsumentów korzystających z usług podmiotów rynku finansowego (klientów podmiotu rynku finansowego w rozumieniu art. 2 pkt 1 *ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym*). W celu realizacji tego postulatu należy w szczególności znowelizować ustawę, która od 19 lipca 2010 r. umożliwia zbiorowe dochodzenie roszczeń przed sądami polskim, tj. *ustawę z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym*.

Tego typu rozwiązania mogą też okazać się niezbędne w podobnych sprawach w przyszłości, gdyż nie da się wykluczyć, że nawet prawidłowo wykonywany nadzór nie zapobiegnie pojawieniu się nowych zagrożeń w postaci mechanizmów wdrażanych w celu osiągnięcia nieuzasadnionej korzyści kosztem najsłabszych uczestników rynku finansowego.

¹ R.C. Merton, *Operation and Regulation in Financial Intermediation. A Functional Perspective*, Stockholm 1993, s. 17–68.

² Źródło: Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ustaleń poczynionych przez Senacki Zespół do spraw Spółki GETBACK S.A.; druk nr 721.

³ Źródło: M. Rejda, *Obowiązywanie w polskim porządku prawnym postępowania grupowego (ocena i perspektywa zmian)*, Warszawa 2019, s. 11.

⁴ Źródło: NIK; „Działalność organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki GetBack S.A., podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących”; KBF.430.014.2019 Nr ewid. 181/2019/P/112/KBF.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

Rekomenduje się projekt *ustawy o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym*, w którym proponuje się:

- przyznanie Rzecznikowi Finansowemu kompetencji do wszczynania i uczestniczenia w postępowaniach grupowych w charakterze reprezentanta grupy w zakresie roszczeń przysługujących klientom podmiotu rynku finansowego w rozumieniu art. 2 pkt 1 *ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym* oraz wynikających z umowy o świadczenie usług lub wykonywania czynności na rzecz osoby fizycznej przez instytucję finansową w rozumieniu art. 4 pkt 4 *ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym*;
- w przypadku skorzystania przez Rzecznika Finansowego z powyższej kompetencji:
 - zniesienie tzw. przymusu adwokacko-radcowskiego,
 - zobowiązanie Rzecznika Finansowego do dołączenia do pozwu oświadczeń członków grupy o przystąpieniu do grupy,
 - zwolnienie członków grupy od obowiązku ponoszenia kosztów procesu wraz z wyłączeniem możliwości zobowiązania powoda do złożenia kaucji na zabezpieczenie kosztów procesu;
- przyjęcie regulacji intertemporalnej, zgodnie z którą kompetencja Rzecznika Finansowego w zakresie grupowego dochodzenia roszczeń będzie dotyczyć również roszczeń za szkodę wyrządzoną przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy.

Oczekuje się, że rekomendowane rozwiązanie ułatwi dostęp do wymiaru sprawiedliwości osobom, których prawa zostały naruszone przez ten sam podmiot. Osoby te będą mogły zatem dokonać wyboru i wspólnie dochodzić przysługujących im praw w przypadku, gdy np. ze względu na czas, koszty lub z powodu braku odpowiednich kompetencji nie byłyby w stanie indywidualnie występować przed sądem. Wprowadzana regulacja stanie się zatem kolejnym elementem tzw. *public interest law*. Ponadto oczekuje się, że projektowana zmiana przyczyni się do ochrony dobra wspólnego w postaci prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Na podstawie dostępnych opracowań można stwierdzić, że instytucja pozwów zbiorowych ma najdłuższą historię w systemach prawa anglosaskiego (Stany Zjednoczone i Wielka Brytania), gdzie pozwy zbiorowe występują jako *class actions/collective actions*. Wywodzące się z tych właśnie systemów prawnych zbiorowe dochodzenie roszczeń stopniowo przejmowane jest przez pozostałe ustawodawstwa.

W amerykańskim systemie prawnym utrwał się model postępowania grupowego określany jako *opt-out*. Model ten polega na tym, że w przypadku pozytywnego zakwalifikowania danej sprawy jako sporu zbiorowego postępowanie i końcowy wyrok odnoszą skutek w stosunku do wszystkich osób mieszczących się w podanej charakterystyce grupy – niezależnie od tego, czy osoby te wyraziły wolę udziału w sprawie. Rozstrzygnięcie sądu nie dotyczy jedynie tych osób, które w sposób aktywny oświadczyły, że występują z grupy. Dla porównania w krajach europejskich, w tym w Polsce, obowiązuje odmienny model dochodzenia roszczeń w pozwach grupowych, tzn. *opt-in*, w którym pozew grupowy nie obejmuje automatycznie wszystkich osób spełniających określone kryteria, ale tylko te osoby, które indywidualnie wyraziły wolę udziału w postępowaniu grupowym.

Jeżeli chodzi z kolei o dane dotyczące postępowań grupowych, to w Stanach Zjednoczonych nie publikuje się oficjalnych zbiorczych statystyk w tym zakresie. Niemniej stosowne informacje można znaleźć w raportach niezależnych instytucji, jak chociażby nowojorskiej organizacji *National Economic Research Associates*. Z zestawienia na temat ugód zawartych w postępowaniach grupowych dotyczących ochrony konsumentów w latach 2010–2013 wynika, że sektor bankowości

i finansów był najczęściej stroną ugód zawartych w sprawach, w których konsumenci zarzucali przedsiębiorcy oszustwo (fraud)⁵.

Grupowe dochodzenie roszczeń jest istotnym elementem pakietu zmian legislacyjnych zaprezentowanego przez Komisję Europejską i znanego pod nazwą *New Deal for Consumers*.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Rzecznik Finansowy			uzyskanie kompetencji do wnoszenia pozwów i uczestniczenia w postępowaniach grupowych w charakterze reprezentanta grupy
<p>poszkodowani: osoby fizyczne będące klientami podmiotów rynku finansowego w rozumieniu ustawy dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym oraz osoby fizyczne, których roszczenia wynikają z umów o świadczenie usług lub wykonywania czynności przez instytucję finansową w rozumieniu ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym</p>			<ul style="list-style-type: none"> Rzecznik Finansowy będzie mógł wystąpić z powództwem w postępowaniu grupowym na rzecz poszkodowanych w postępowaniu grupowym, w którym reprezentantem grupy będzie Rzecznik Finansowy, poszkodowani nie będą ponosili kosztów procesu
podmioty rynku finansowego oraz inne, wobec których będą mogły być dochodzone roszczenia w postępowaniu grupowym zainicjowanym przez Rzecznika Finansowego	<p>ponad 292 310 wg stanu na 31.12.2021 r. (szczegółowa informacja w załączniku do OSR)</p>	UKNF	

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym w dniu 5 sierpnia 2022 r. został przesłany do zaopiniowania następującym podmiotom: Ministrowi Sprawiedliwości; Ministrowi Finansów; Rzecznikowi Finansowemu; Sądowi Najwyższemu; Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu; Krajowej Radzie Sądownictwa; Rzecznikowi Praw Obywatelskich; I Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratorowi Krajowemu; Stowarzyszeniu Sędziów Polskich "IUSTITIA"; Stowarzyszeniu Sędziów THEMIS; Stowarzyszeniu Prokuratorów „Lex super omnia”; Komisji Nadzoru Finansowego; Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów; Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej; Naczelnej Radzie Adwokackiej; Krajowej Radzie Radców Prawnych; Federacji Konsumentów; Fundacji Konsumentów; Związkowi Banków Polskich; Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej; Polskiej Izbie Ubezpieczeń; Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców; Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu; Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Termin przekazania opinii został wyznaczony do dnia 19 sierpnia 2022 r.

⁵ Źródło: Krzysztof Woronowicz; „Zbiorowe dochodzenie roszczeń przez klientów instytucji finansowych – stan obecny, doświadczenia i potrzebne zmiany”, *Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych nr 32 (2/2019): 3-15* 3 *Journal of Insurance, Financial Markets and Consumer Protection No. 32 (2/2019): 3-15* DOI: 10.32078/JOIN.32.01.

Minister Sprawiedliwości **pozytywnie** odniósł się do zmian zaproponowanych w projekcie ustawy.

Rzecznik Finansowy wyraził stanowisko, że **inicjatywa** zmierzająca do przyznania Rzecznikowi Finansowemu uprawnień do pełnienia funkcji reprezentanta grupy w postępowaniu grupowym **zasługuje na aprobatę**. Jednocześnie zaznaczył, że przedstawiona propozycja wymaga uszczegółowienia w sposób służący zapewnieniu efektywnej możliwości wykonania powierzonej mu funkcji i wskazał konieczne dodatkowe zmiany w *ustawie z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym*, takie jak:

- zniesienie przymusu radcowsko-adwokackiego w sprawach, w których reprezentantem grupy będzie Rzecznik Finansowy,
- zagwarantowanie, że członek grupy nie będzie ponosił kosztów procesu,
- ograniczenie wymogów formalnych dla pozwu, gdy reprezentantem grupy będzie Rzecznik Finansowy,
- wyłączenie art. 8 i art. 9 *ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym*, gdy reprezentantem grupy będzie Rzecznik Finansowy.

Ponadto Rzecznik Finansowy w swojej opinii:

- zaproponował rozważenie wprowadzenia dodatkowych zmian, polegających na uchyleniu ust. 1 i 2 w art. 2 *ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym*, które spowodują upowszechnienie instytucji powództwa przedstawicielskiego,
- zwrócił uwagę na konieczność uregulowania kwestii zniesienia kosztów zastępstwa procesowego,
- pokreślił, że powierzenie nowych kompetencji (których wykonanie wiąże się ze wzrostem kosztów działania Biura Rzecznika Finansowego) powinno być skorelowane z odpowiednimi przepisami gwarantującymi zapewnienie środków finansowych na realizację powierzonych zadań.

Sąd Najwyższy stwierdził, że projekt **nie budzi zastrzeżeń systemowych** – przewidywane w nim rozszerzenie uprawnień Rzecznika Finansowego wydaje się właściwe. Według Sądu Najwyższego zaproponowane rozwiązanie może sprzyjać rozwiązaniu problemu praktycznego i prowadzić do zwiększenia skuteczności ochrony prawnej udzielanej klientom rynku finansowego, a także do szerszego praktycznego wykorzystania postępowań grupowych. Niezależnie od tego Sąd Najwyższy zasugerował dokonanie korekty brzmienia jednego z projektowanych przepisów, tj. ust. 2a dodawanego w art. 4 *ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym*.

Rzecznik Praw Obywatelskich **pozytywnie** zaopiniował przedstawione zmiany. Jednocześnie zaproponował dodanie uregulowania jednoznacznie przyznającego Rzecznikowi Finansowemu kompetencję do wytaczania powództw na rzecz konsumentów w postępowaniu grupowym.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów także **pozytywnie** ocenił rozwiązania zawarte w projekcie. W przesłanej opinii wskazał, że możliwość występowania przez Rzecznika Finansowego w charakterze reprezentanta grupy może przyczynić się do wzmocnienia poziomu ochrony konsumentów.

Minister Finansów, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Polska Izba Ubezpieczeń, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, oraz Naczelny Sąd Administracyjny **nie zgłosili uwag**.

W dniu 7 września 2022 r. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych oraz Komisja Ustawodawcza przeprowadziły pierwsze czytanie projektu. Komisje wniosły poprawki wychodzące naprzeciw sugestiom sformułowanym w toku konsultacji przez Rzecznika Finansowego.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2022 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)	
Dochody ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Wydatki ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Saldo ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

Źródła finansowania	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowana ustawa przyznaje Rzecznikowi Finansowemu kompetencję do wytaczania powództw w postępowaniach grupowych w charakterze reprezentanta grupy w rozumieniu art. 4 ust. 1 <i>ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym</i> .

Aby Rzecznik Finansowy mógł tę nową kompetencję skutecznie realizować, konieczne będzie zwiększenie obsady personalnej urzędu obsługującego ten organ. Dane dotyczące liczby pozwów zbiorowych w sprawach cywilnych i sprawach gospodarczych w sądach okręgowych w latach 2010–2021 (tabele nr 2 i 3 zamieszczone w załączniku do OSR) wskazują, że liczba postępowań grupowych ogółem nie była duża. Na tej podstawie można wnioskować, że liczba spraw, które będzie podejmował w ramach nowej kompetencji Rzecznik Finansowy również nie będzie znacząca.

Źródło finansowania zwiększonych wydatków Biura Rzecznika Finansowego. Uwzględniając model finansowania kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego biur (koszty te ponoszą podmioty rynku finansowego wskazane w art. 20 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym) należy stwierdzić, że projektowana ustawa nie spowoduje wzrostu wydatków sektora finansów publicznych.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2022 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Projektowana ustawa będzie oddziaływała na podmioty rynku finansowego (załącznik do OSR, tabela nr 1) oraz inne, wobec których roszczenia będą mogły być dochodzone w postępowaniu grupowym zainicjowanym przez Rzecznika Finansowego. Chociaż istotą proponowanego rozwiązania jest zapewnienie poszkodowanym (klientom podmiotów rynku finansowego) pomocy w postaci możliwości wytoczenia powództwa na ich rzecz przez Rzecznika Finansowego, to będzie ono także korzystne dla pozwanych, gdyż rozstrzygnięcia wydawane w postępowaniach grupowych dotyczących wielu podobnych spraw różnych klientów, zmniejszą obciążenia organizacyjne i finansowe po stronie podmiotów rynku finansowego w porównaniu z sytuacją, w której poszczególne sprawy miałyby być rozpatrywane oddzielnie.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Projektowana ustawa ułatwi dostęp do wymiaru sprawiedliwości obywatelom, ponieważ umożliwi im wspólne dochodzenie przysługujących im praw w przypadku, gdy np. ze względu na czas, opłaty sądowe lub z powodu braku odpowiednich kompetencji nie byłoby w stanie indywidualnie występować przed sądem. Ponadto w przypadku niekorzystnego dla nich rozstrzygnięcia, nie będą mogli zostać obciążeni kosztami procesu.						

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.	
Brak wpływu.	
9. Wpływ na rynek pracy.	
Brak skutków.	
10. Wpływ na pozostałe obszary.	
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne: wymiar sprawiedliwości	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe
<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie	
Prowadzenie jednego postępowania grupowego w miejsce pojedynczych postępowań spowoduje mniejsze obciążenie wymiaru sprawiedliwości.	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.	
Projektowane przepisy wejdą w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy.	
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?	
Projekt ustawy powinien podlegać ewaluacji po upływie roku obowiązywania regulacji. OSR <i>ex post</i> powinien ukazać wpływ zmienionych przepisów na: klientów podmiotów finansowych oraz Rzecznika Finansowego (liczba przypadków, wzrost obciążeń dodatkowymi zadaniami w konsekwencji wzrost kosztów funkcjonowania Biura Rzecznika Finansowego).	
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).	
Podmioty rynku finansowego podlegające nadzorowi KNF i dane nt. liczby pozwów zbiorowych.	

Podmioty rynku finansowego podlegające nadzorowi KNF i dane nt. liczby pozwów zbiorowych

Projektowana ustawa będzie dotyczyć szerokiego kręgu podmiotów świadczących usługi finansowe. Według danych opublikowanych przez KNF liczba podmiotów podlegających nadzorowi KNF na koniec grudnia 2021 r. wynosiła 292 310.

Tabela nr 1: Liczba podmiotów podlegających nadzorowi KNF według stanu na 31 grudnia 2021 r.

Banki komercyjne (w tym 2 banki zrzeszające)	30
Bank państwowy	1
Banki spółdzielcze	511
Przedstawicielstwa banków zagranicznych i instytucji kredytowych	9
System Ochrony Instytucjonalnej (IPS)	2
Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa	23
Krajowe instytucje płatnicze	40
Instytucje pieniądza elektronicznego	1
Dostawcy świadczący wyłącznie usługę dostępu do informacji o rachunku	11
Małe instytucje płatnicze	117
Biura usług płatniczych	1 270
Pośrednicy kredytu hipotecznego	856
Agenci pośredników kredytu hipotecznego	7 739
Domy maklerskie	36
Banki prowadzące działalność maklerską	9
Agenci firm inwestycyjnych	264
Banki powiernicze	11
Podmioty infrastruktury rynku kapitałowego (Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie S.A., Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A., KDPW CCP S.A., BondSpot S.A.)	4
Emitenci, których instrumenty finansowe zostały dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym, w tym: - emitenci akcji, dla których Polska jest państwem macierzystym - emitenci obligacji i listów zastawnych - emitenci zagraniczni	476
Emitenci, których papiery wartościowe są wprowadzone do alternatywnego systemu obrotu	463
Fundusze inwestycyjne	706
Towarzystwa funduszy inwestycyjnych	57
Zarządzający ASI	269
Inne podmioty prowadzące obsługę funduszy inwestycyjnych lub alternatywnych funduszy inwestycyjnych, w tym podmioty, którym zostało powierzony wykonywanie obowiązków towarzystwa funduszy inwestycyjnych lub zarządzającego ASI w rozumieniu ustawy o funduszach inwestycyjnych	240
Podmioty infrastruktury rynku towarowego (Towarowa Giełda Energii S.A., Izba Rozliczeniowa Giełd	2
Towarowe domy maklerskie	1
Podmioty posiadające zezwolenie na prowadzenie rachunków lub rejestrów towarów giełdowych	57
Otwarte fundusze emerytalne	10
Powszechne towarzystwa emerytalne	10
Pracownicze fundusze emerytalne	2
Pracownicze towarzystwa emerytalne	2
Depozytariusze funduszy emerytalnych	6
Agenci transferowi funduszy emerytalnych	7
Dobrowolne fundusze emerytalne	7
Dobrowolne fundusze emerytalne zdefiniowanej daty	18
Zakłady ubezpieczeń działu I (ubezpieczenie na życie)	25
Zakłady ubezpieczeń działu II (ubezpieczenia osobowe oraz majątkowe) oraz zakład reasekuracji	32
Brokerzy ubezpieczeniowi, w tym - osoby fizyczne - osoby prawne	1 426, w tym: 882 544
Brokerzy reasekuracyjni, w tym - osoby fizyczne - osoby prawne	57, w tym: 14 43
Agenci ubezpieczeniowi	30 467
Osoby wykonujące czynności agencyjne	247 036

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, „Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Komisji Nadzoru Finansowego w 2021 roku”.

Tabela nr 2: Pozwy zbiorowe w sprawach cywilnych (rep. C) w sądach okręgowych w pierwszej instancji w latach 2010–2021.

Lata	Wpłynęło	Załatwiono				Pozostało
		razem	w tym			
			odrzucono	oddalono	zwrócono	
2010	21	.	.	.	.	.
2011	37	21	4	–	11	20
2012	35	20	6	1	10	33
2013	22	26	5	6	5	29
2014	41	19	9	2	7	51
2015	32	31	9	2	7	52
2016	30	23	5	2	10	59
2017	16	27	6	3	4	48
2018	22	18	1	4	–	52
2019	16	25	1	2	8	43
2020	19	15	2	–	4	47
2021	28	12	4	1	3	63

Źródło: Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości,
<https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>

Tabela nr 3: Pozwy zbiorowe w sprawach gospodarczych (rep. GC) w sądach okręgowych w pierwszej instancji w latach 2010–2021.

Lata	Wpłynęło	Załatwiono				Pozostało
		razem	w tym			
			odrzucono	oddalono	zwrócono	
2010	–	.	.	.	.	.
2011	1	.	.	.	.	.
2012	4	1	1	–	–	4
2013	–	2	1	–	–	2
2014	1	2	2	–	–	1
2015	1	–	–	–	–	1
2016	–	–	–	–	–	2
2017	1	1	–	–	–	2
2018	1	2	–	–	–	2
2019	–	–	–	–	–	2
2020	–	–	–	–	–	3
2021	–	1	–	–	–	2

Źródło: Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości,
<https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>