

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „28. system – alternatywne rozwiązanie pozwalające na ograniczenie aktywności legislacyjnej Wspólnoty” (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 21/05)

Sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

Dnia 16 lipca 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„28. system – alternatywne rozwiązanie pozwalające na ograniczenie aktywności legislacyjnej Wspólnoty”.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 marca 2010 r.

Na 463. sesji plenarnej w dniach 26–27 maja 2010 r. (posiedzenie z 27 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 124 do 8 – 20 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Uwagi i zalecenia

1.1 Ostatnimi czasy przy licznych okazjach i w czasie wielu wydarzeń przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego poruszali kwestię możliwości przyjęcia fakultatywnego systemu jako alternatywy dla tradycyjnego sposobu harmonizowania przepisów w poszczególnych dziedzinach. Ma to doprowadzić do pełnej regulacji niektórych rodzajów stosunków prawnych, a mianowicie umów cywilnych.

1.2 Nawiązania do ewentualnego skorzystania z tzw. 28. systemu (ang. *28th regime*) zaczęły pojawiać się w różnych dokumentach Komisji i Parlamentu Europejskiego, szczególnie w odniesieniu do ważnych obszarów, w których pożądana pełna harmonizacja postrzegana była albo jako trudna, albo wręcz niemożliwa.

1.3 W licznych opiniach EKES wyraził poparcie dla dogłębnej analizy tego mechanizmu i jego potencjalnego zastosowania w konkretnych dziedzinach.

1.4 Podobne podejście było stosowane przez europejskiego prawodawcę niezmiernie rzadko, w odniesieniu do prawa spółek, prawa własności intelektualnej i prawa międzynarodowego. Wyjątkiem są tu prace rozpoczęte w związku z opinią z inicjatywy własnej EKES-u w sprawie europejskich umów ubezpieczeniowych⁽¹⁾, przeprowadzone przez grupę projektową „Restatement of European Insurance Contract Law” i obejmujące niedawną publikację zasad dotyczących europejskiego prawa umów ubezpieczeniowych (Principles of the European Insurance Contract Law (PEICL)) w ramach opracowywania wspólnego systemu odniesienia (Common Frame of Reference).

1.5 Jednakże dotychczas nie przeprowadzono gruntownej dyskusji na temat natury, przedmiotu, ram prawnych, obszarów zastosowania, korzyści i utrudnień związanych z takim instrumentem i jego potencjalnym wpływem na urzeczywistnienie jednolitego rynku.

1.6 W tym celu i zgodnie z opinią w sprawie proaktywnego podejścia do prawa⁽²⁾ EKES postanowił opracować niniejszą opinię z inicjatywy własnej i zorganizować wysłuchanie publiczne, podczas którego przedstawiciele zainteresowanych stron i świata akademickiego oraz urzędnicy z różnych państw członkowskich i Komisji mieli okazję wyrazić swoje stanowisko.

1.7 Mając na uwadze większość materiałów pisemnych i opinii wyrażonych w ostatnich latach, a zwłaszcza podczas wysłuchania, Komitet uznaje, że należy rozważyć pewne podstawowe parametry przy określaniu i opracowywaniu fakultatywnego systemu oferującego korzyści w postaci lepszych uregulowań prawnych oraz prostszego, zrozumiałego i przyjaznego dla użytkownika otoczenia regulacyjnego.

1.8 System ten powinien więc:

- a) zostać pomyślany jako „2. system” w każdym z państw członkowskich, dzięki czemu umożliwi on stronom wybór między dwoma systemami krajowego prawa zobowiązań;
- b) zostać określony na szczeblu UE i wdrożony za pomocą przepisów unijnych;
- c) ułatwiać interakcje między stronami na etapie sporządzania umów;
- d) zawierać wymuszające swoje zastosowanie przepisy gwarantujące wysoki poziom ochrony słabszej strony – odpowiadający co najmniej poziomowi ochrony przyznanemu na mocy wymuszających swoje zastosowanie przepisów prawa wspólnotowego bądź krajowego – stosowane w razie potrzeby;
- e) ograniczyć możliwość wyboru do całego instrumentu, by uniknąć selektywnego stosowania przepisów.

1.9 Komitet zaproponował nowe zagadnienia do przedyskutowania w przyszłości, które odnoszą się do ewentualnej podstawy prawnej dla wdrożenia takiego mechanizmu stanowienia prawa. Pamiętaj przy tym, że wybór też podstawy może zależeć od zakresu stosowania.

⁽¹⁾ Dz.U. C 157 z 28.6.2005, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 26.

1.10 EKES wypowiedział się na temat licznych korzyści płynących z wykorzystania takiego instrumentu:

- a) Umożliwiłyby on stronom umowy zawieranie transakcji na całym terytorium Unii Europejskiej w oparciu o jeden system prawa zobowiązań. Bariery dla jednolitego rynku, jak np. ryzyko i koszty prawne spowodowane różnicami w krajowych systemach prawnych, zostałyby automatycznie zniesione.
- b) Pozostawiłby decyzję o jego zastosowaniu w gestii rynku, dzięki czemu zainteresowane strony decydowałyby się na niego jedynie wówczas, jeśli uznałyby to za korzystne.
- c) Kultura prawna w każdym z państw członkowskich pozostałaby nienaruszona, co sprzyjałoby akceptacji systemu w sferze politycznej.
- d) Jeśli zostałby dobrze opracowany i wdrożony za pomocą przepisów unijnych, strony mogłyby go stosować nawet w sytuacjach czysto krajowych.
- e) Sądy nie mogłyby traktować go jako wybranego prawa obcego. Dlatego też obowiązywałyby takie zasady jak *iura novit curia*, a dostęp do krajowych sądów najwyższych oraz ETS byłby nieograniczony, co nie zawsze ma miejsce w wypadku stosowania prawa obcego lub przepisów ogólnych. Również instytucje zajmujące się pozasądowymi mechanizmami rozpatrywania skarg i dochodzenia roszczeń nie mogłyby twierdzić, iż dane zagadnienie podlega prawu obcemu i odmówić zajęcia się nim.

1.11 EKES zdaje sobie doskonale sprawę z pewnych utrudnień dla wdrożenia systemu:

- a) wzajemne powiązania między fakultatywnym instrumentem a europejskim międzynarodowym prawem prywatnym, zwłaszcza w odniesieniu do przepisów dotyczących krajowego porządku publicznego (art. 21 rozporządzenia 593/2008 „Rzym I”);
- b) nawet fakultatywny instrument sektorowy wymaga zestawu ogólnych przepisów prawa prywatnego;
- c) fakultatywny instrument obejmujący wyłącznie kwestie z dziedziny prawa prywatnego nie może zająć się problemami prawa podatkowego;
- d) konsumenci muszą otrzymywać odpowiednie informacje na temat natury takiego instrumentu, płynących z niego korzyści oraz związanych z nim minusów;
- e) ów 28. system nie powinien być stosowany w odniesieniu do prawa pracy ani do umów o pracę obowiązujących w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

1.12 Komitet jest więc przekonany, że w celu urzeczywistnienia jednolitego rynku dogłębniejszą dyskusją nad tym zagadnieniem powinny zająć się różne podmioty, takie jak świat akademicki, zainteresowane strony (specjaliści, konsumenci itp.), ośrodki badawcze oraz instytucje unijne, przede wszystkim w ramach inicjatywy dotyczącej lepszych uregulowań prawnych.

1.13 Dlatego też EKES wzywa Komisję do kontynuowania analizy tego tematu zarówno na płaszczyźnie teoretycznej, jak i w praktyce, tak aby określić warunki niezbędne do zagwarantowania wykonalności i użyteczności systemu.

1.14 EKES zaleca także, by Komisja albo Parlament rozważyły w swoich przeprowadzanych *ex ante* ocenach skutków przyjęcie 28. systemu dla każdej nowej inicjatywy legislacyjnej. Taka sama ocena powinna mieć miejsce w wypadku przygotowywanych już wniosków, poczynając od bieżącego przeglądu dyrektywy w sprawie zorganizowanych podróży. Podczas oceny należy uważnie przeanalizować potencjalny wpływ fakultatywnego systemu prawa na obecne przepisy prawa krajowego wymuszające swoje zastosowanie i ocenić ryzyko stosowania systemu fakultatywnego w celu obejścia tych przepisów ze szkodą dla słabszych stron.

2. Wprowadzenie i cele opinii

2.1 Jednym z celów jednolitego rynku są lepsze uregulowania prawne i, jeśli to tylko możliwe, ograniczenie aktywności legislacyjnej. Wszystkie opracowane przez Komisję i Parlament inicjatywy podejmowane w ramach dążenia do lepszych uregulowań prawnych i popierane przez EKES w szeregu opinii zmierzały do znalezienia najlepszego sposobu na zapewnienie, by otoczenie prawne było zrozumiałe oraz bardziej przyjazne dla przedsiębiorców, pracowników i konsumentów.

2.2 Relatywnie nowy pomysł lepszego i spójniejszego uregulowania ważnych zagadnień na szczeblu UE pojawił się po raz pierwszy w opinii EKES-u w sprawie europejskich umów ubezpieczeniowych⁽³⁾. Komitet zaproponował w niej, by przepisy w zakresie europejskich umów ubezpieczeniowych opierały się na fakultatywnym systemie stanowiącym alternatywę dla harmonizacji różnych krajowych porządków prawnych.

2.3 W ramach wspólnego systemu odniesienia grupa projektowa „Restatement of European Insurance Contract Law” opracowała i przedstawiła Komisji jedyną dotychczas, dobrze skonstruowaną propozycję modelu fakultatywnego instrumentu w UE.

2.4 W ostatnich latach przy okazji różnych wydarzeń można było usłyszeć sugestie prawników, środowisk akademickich oraz niektórych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, by metodą tę wykorzystać w konkretnych obszarach, takich jak systemy emerytalne i usługi finansowe, jako użyteczną alternatywę dla tradycyjnej harmonizacji.

⁽³⁾ Dz.U. C 157 z 28.6.2005 r., s. 1.

2.5 Komisja stopniowo zaczęła wspominać o możliwości wykorzystania „28. systemu” w odniesieniu do różnych obszarów, a EKES wyraził swoje poparcie dla tego podejścia w wielu opiniach⁽⁴⁾.

2.6 Jednakże do tej pory nie zdefiniowano omawianej koncepcji ani nie określono jej charakteru i zakresu stosowania. Szczególnie istotne jest wykazanie, że metoda ta jest nie tylko wykonalna, lecz także przyniesie korzyści w postaci lepszych uregulowań prawnych oraz uproszczenia otoczenia regulacyjnego i uczynienia go bardziej zrozumiałym i przyjaznym dla użytkownika. To jest właśnie celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej.

3. Koncepcja „28. systemu”

3.1 Natura prawna i cechy charakterystyczne

3.1.1 Terminy „28. system” i „fakultatywny instrument”, często wykorzystywane jako synonimy, stosowane są w celu obrazowego określenia europejskiego prawa zobowiązań bądź prawa prywatnego, które nie uchyla prawa krajowego, lecz stanowi alternatywne rozwiązanie, o którego stosowaniu decydują strony umowy.

3.1.2 Choć wyrażenie „28. system” powszechnie stosowane jest w licznych dokumentach instytucji UE i w większości artykułów na ten temat, może ono nieco wprowadzać w błąd ze względu na potencjalne przeciwstawienie go, jako prawa obcego, 27 „narodowym” systemom prawa zobowiązań poszczególnych państw członkowskich postrzeganym jako prawo krajowe.

3.1.3 Dlatego też bardziej stosowne wydaje się mówienie o „2. systemie”⁽⁵⁾ prawa prywatnego we wszystkich państwach członkowskich. Termin ten jasno wskazuje, że fakultatywny instrument europejski stałby się częścią krajowych porządków prawnych w państwach członkowskich podobnie jak każde inne źródło prawa europejskiego. Krótko mówiąc, „2. system” zapewniłby stronom możliwość wyboru między dwoma systemami krajowego prawa zobowiązań, z których jeden został ustalony przez prawodawcę krajowego, a drugi przez prawodawcę europejskiego.

3.1.4 Taki rodzaj „2. systemu” mógłby zostać wykorzystany przez strony umowy w działaniach na terytorium Unii. Tym samym nie musiałyby one stawiać czoła 27 krajowym porządkom prawnym państw członkowskich, lecz mogłyby przeprowadzać swoje transakcje w oparciu o wspólny europejski system prawa prywatnego. Byłoby to pomocne, gdyż

żadna ze stron nie musiałaby akceptować stosowania systemu prawa postrzeganego jako obce.

3.1.5 „2. system” byłby wyjątkowo pomocny w obszarach, w których międzynarodowe prawo prywatne (Rzym I) nie zezwala na swobodny wybór porządku prawnego przez strony bądź ogranicza go, jak np. w wypadku umów przewozu (art. 5 Rzym I), umów konsumenckich (art. 6 Rzym I), umów ubezpieczenia (art. 7 Rzym I) i umów o pracę (art. 8 Rzym I). Fakultatywny instrument mógłby znaleźć zastosowanie nawet do przepisów prawa międzynarodowego wymuszających swoje zastosowanie (art. 9 Rzym I), pod warunkiem że w odpowiedni sposób uwzględni ogólne interesy chronione na mocy tych przepisów⁽⁶⁾. Jednakże ów „2. system” nie powinien być stosowany w odniesieniu do prawa pracy ani do umów o pracę obowiązujących w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

3.1.6 Dlatego też „2. system” umożliwiłby przedsiębiorstwom w całej Wspólnocie oparcie się na jednym i tym samym systemie prawa zobowiązań, nawet w tych dziedzinach, w których międzynarodowe prawo prywatne przewiduje obowiązkowe stosowanie przepisów chroniących słabszą stronę.

3.1.7 Fakultatywny instrument tego rodzaju został już wymieniony w motywie 14 rozporządzenia Rzym I: „Jeżeli Wspólnota przyjmie we właściwym instrumencie prawny regulację materialnoprawną z zakresu zobowiązań umownych, w tym ogólne warunki prawa umów, instrument ten może zezwalać na kolizyjnoprawny wybór takiej regulacji przez strony”.

3.1.8 Ponieważ fakultatywny instrument stanowiłby 2. system prawa zobowiązań w porządku prawnym każdego z państw członkowskich, należy dopuścić jego wybór nawet w sytuacjach natury czysto krajowej. Dzięki temu przedsiębiorcy mogliby oprzeć całą swoją działalność – prowadzoną zarówno w kraju, jak i za granicą – na 2. systemie, co pomogłoby zmniejszyć prawne koszty związane z transakcjami.

3.1.9 Inną specyfiką „2. systemu” byłby fakt, że sądy nie mogłyby postrzegać fakultatywnego instrumentu jako wybranego przez strony prawa obcego. Dlatego też obowiązywałyby takie zasady jak *iura novit curia*, a dostęp do krajowych sądów najwyższych byłby nieograniczony, co nie zawsze ma miejsce w wypadku stosowania prawa obcego lub ogólnych przepisów. Również instytucje zajmujące się pozasądowymi mechanizmami rozpatrywania skarg i dochodzenia roszczeń nie mogłyby odmówić zajęcia się danym zagadnieniem, wykorzystując argument, że podlega ono prawu obcemu. Dla przykładu, zgodnie ze swym regulaminem wewnętrznym niemiecki rzecznik ubezpieczonych może odmówić zajęcia się skargą, jeśli wyrażnie podlega ona prawu obcemu⁽⁷⁾. Jednakże fakultatywny instrument europejski stanowiłby „2. system” prawa zobowiązań w każdym państwie członkowskim, a tym samym nie mógłby być postrzegany przez rzecznika jako prawo obce.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 157 z 28.6.2005, s. 1, sprawozdawca: Jorge Pegado Liz; Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 200, sprawozdawca: Von Fürstentwerth; Dz.U. C 65 z 17.3.2006, s. 134, sprawozdawca: Guido Ravoet; Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 26, sprawozdawca: Edgardo Maria Iozia; Dz.U. C 65 z 17.3.2006, s. 13, sprawozdawca: Umberto Burani; Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 18, sprawozdawca: Angelo Grasso; Dz.U. C 151 z 17.6.2008, s. 1, sprawozdawca: Edgardo Maria Iozia; Dz.U. C 175 z 28.7.2009, sprawozdawca: Jorge Pegado Liz.

⁽⁵⁾ Na temat postrzegania fakultatywnego instrumentu jako „2. systemu” zob. Heiss, „Introduction”, w: Basedow/Birds/Clarke/Cousy/Heiss (eds.), „Principles of European Insurance Contract Law” (2009) s. 45.

⁽⁶⁾ Francuskie Zgromadzenie Narodowe przyjęło niedawno raport informacyjny na temat praw konsumenckich (sprawozdawca: Karamanli), w którym zasugerowano przetestowanie 28. europejskiego systemu prawnego w ramach rozporządzenia Rzym I.

⁽⁷⁾ Zob. Heiss, „Introduction”, w: Basedow/Birds/Clarke/Cousy/Heiss (eds.), „Principles of European Insurance Contract Law” (2009) s. 47.

3.1.10 Równie ważne jest, iż fakultatywny instrument opracowany przez prawodawcę europejskiego zostałaby objęty procedurą orzeczeń prejudycjalnych ETS, dzięki czemu zagwarantowano by jego jednolite stosowanie przez sądy krajowe na terenie UE ⁽⁸⁾.

3.2 Fakultatywny system prawa zobowiązań i ochrona słabszej strony

3.2.1 Opisany wyżej „2. system” oferowałby wybór, którego nie ograniczałyby przepisy prawa krajowego wymuszające swoje zastosowanie, pod warunkiem że w wystarczającym stopniu uwzględniałby ogólne interesy chronione na mocy tych przepisów. Wymaga to zapewnienia, iż poziom ochrony słabszej strony, szczególnie konsumentów, nie ulegnie zmniejszeniu ⁽⁹⁾ oraz że system ten nie zostanie wykorzystany do ominięcia przepisów prawa krajowego wymuszających swoje zastosowanie.

3.2.2 Można to zapewnić na trzy sposoby:

- a) Przede wszystkim w ramach samego „2. systemu” należałoby przewidzieć przepisy wymuszające swoje zastosowanie oraz zagwarantować słabszej stronie wysoki poziom ochrony ⁽¹⁰⁾.
- b) Po drugie, trzeba zakazać jakiegokolwiek wyłączenia poszczególnych przepisów „2. systemu” w drodze porozumienia, tak aby zapobiec mieszanemu prawu krajowego i „2. systemu” poprzez wybieranie najłagodniejszych norm z każdego źródła prawa.
- c) Organizacje konsumentów powinny dostarczać konsumentom ogólnych informacji na temat fakultatywnego instrumentu, a obowiązkiem przedsiębiorcy, przed zawarciem umowy, jest poinformowanie konsumenta, iż umowa przewiduje możliwość wyboru fakultatywnego systemu.

3.2.3 W rezultacie możliwość wyboru „2. systemu” nie zachęcałaby silniejszej strony do proponowania swojemu partnerowi przepisów prawa oferujących mniejszy stopień ochrony. Stosowaniu „2. systemu” sprzyjałaby natomiast możliwość wykorzystania postanowień umownych na całym terytorium

⁽⁸⁾ Tamże.

⁽⁹⁾ Według prof. Hesselinka z Uniwersytetu w Amsterdamie, w kontekście sprawiedliwości społecznej „ (...) wybór 28. systemu może dokonać się poprzez naciśnięcie niebieskiego przycisku (...). Gdyby projekt wspólnego systemu odniesienia miał przemienić się w fakultatywny instrument w umowach zawieranych między przedsiębiorstwami a konsumentami (B2C), nie doprowadziłoby to do dumpingu socjalnego. (...) Możliwość wyboru projektu wspólnego systemu odniesienia, jeśli zostałaby dopuszczona przez prawodawcę europejskiego, mogłaby przynieść korzyści dla obu stron umów B2C”.

⁽¹⁰⁾ Zob. Heiss/Downes, „Non-Optional Elements in an Optional European Contract Law: Reflections from a Private International Law Perspective”, ERPL 13 (2005) 693 (699).

Wspólnoty, bez konieczności dostosowania do prawa krajowego, lecz w oparciu o „2. system”, co zapewniłoby wyższy niż przeciętnie istniejący w prawodawstwie państw członkowskich poziom ochrony słabszej strony.

3.2.4 Fakultatywny instrument przewidujący wysoki poziom ochrony konsumentów zapewni im korzyści polegające na tym, iż łatwiej będzie porównać produkty wprowadzone na rynek europejski na podstawie tego instrumentu. Tym samym może on faktycznie zwiększyć przejrzystość.

3.3 Podstawa prawna i forma fakultatywnego instrumentu

3.3.1 Najważniejszą kwestią podczas dyskusji nad naturą prawną i cechami charakterystycznymi tego instrumentu pozostają kompetencje UE do jego przyjęcia. Niektórzy sądzą, że art. 81 TFUE (dawne art. 61 lit. c) i art. 65 TWE) mógłby stanowić podstawę prawną, ponieważ ich zdaniem ważny jest poziom kolizji przepisów prawnych, a nie prawo materialne. Tak więc UE potrzebuje jedynie niezawodnej podstawy umożliwiającej stronom wybór instrumentu jako prawa właściwego i musi tylko skoncentrować się na zgodności obowiązujących w państwach członkowskich przepisów międzynarodowego prawa prywatnego. Instrument oparty na art. 81 TFUE mógłby jednakże obejmować tylko „sprawy cywilne mające skutki transgraniczne” i nie byłyby wiążące dla Wielkiej Brytanii, Irlandii oraz Danii.

3.3.2 Zdaniem innych autorów to art. 352 TFUE (dawny art. 308 TWE) stanowi najodpowiedniejszą podstawę prawną umożliwiającą UE stworzenie tego rodzaju fakultatywnego instrumentu po to, by osiągnąć jeden z celów wysuniętych w traktatach, jako że nie przewidziano w nich niezbędnych uprawnień ⁽¹¹⁾.

3.3.3 Niemniej jednak nie powinniśmy odrzucać możliwości wykorzystania art. 114 TFUE (dawnego art. 96 TWE), gdyż dotyczy on zbliżania przepisów, które mają bezpośredni wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie wspólnego rynku i służą osiągnięciu celów wymienionych w art. 26 (dawnym art. 14 TWE). Ponadto, jeśli prawodawca europejski posiada uprawnienia do zbliżenia krajowych przepisów prawa zobowiązań w oparciu o art. 114 TFUE, powinien mieć on także możliwość ustanowienia fakultatywnego instrumentu, który przeciw w mniejszym stopniu wpływa na krajowe systemy i tym samym stanowi lepszy wybór zgodnie z zasadą pomocniczości.

3.3.4 Nowy art. 118 TFUE przewiduje specjalną podstawę prawną, która jednak ogranicza się do praw własności intelektualnej.

⁽¹¹⁾ Hesselink/Rutgers/de Booy, „The Legal Basis for an Optional Instrument on European Contract Law”, Centre for the Study of European Contract Law Working Paper No. 2007/04.

3.3.5 By zapewnić jak największą jednolitość, taki instrument powinien zostać zawarty w rozporządzeniu (art. 288 ust. 2 TFUE). W ten sposób stanowiłby część prawa materialnego każdego z państw członkowskich i znajdował zastosowanie jedynie wówczas, gdy do umowy stosowałoby się prawo danego państwa członkowskiego zgodnie z przepisami kolizyjnymi rozporządzenia Rzym I. Ponadto musiałyby zapewnić kompleksowe uregulowania, a nie jedynie ustalać minimalne standardy.

3.3.6 W każdym wypadku należy uważnie ocenić zgodność nowego fakultatywnego instrumentu z zasadą pomocniczości.

3.4 Treść

3.4.1 Przyszły fakultatywny instrument powinien składać się z części ogólnej regulującej jego opcjonalne zastosowanie oraz z części szczegółowej, w której zawarto by istotne postanowienia odnośnie do objętych nim obszarów prawa.

3.4.2 Mógłby on mieć następującą strukturę:

Rozdział 1: Przepisy ogólne

W rozdziale 1, który składałby się jedynie z 4–5 artykułów⁽¹²⁾, określono by zakres stosowania fakultatywnego instrumentu i wskazano dostępne stronom opcje. Określono by również przepisy wymuszające swoje zastosowanie, zwłaszcza przepisy służące ochronie słabszej strony. Na koniec, należy zakazać odwoływania się do prawa krajowego i zamiast tego wypełnić powstałe luki dzięki umożliwieniu odwołania się do ogólnych zasad wspólnych dla porządków prawnych państw członkowskich⁽¹³⁾.

Rozdział 2: Postanowienia szczegółowe

W rozdziale 2 zawarte zostałyby istotne przepisy dotyczące obszarów prawa objętych zakresem stosowania fakultatywnego instrumentu.

3.5 Korzyści i utrudnienia

3.5.1 Fakultatywny instrument umożliwiłby stronom umowy zawieranie transakcji na terytorium całej Unii Europejskiej w oparciu o jeden system prawa zobowiązań. Bariery dla jednolitego rynku, jak np. ryzyko i koszty prawne dla konsumentów lub przedsiębiorstw spowodowane różnicami w krajowych systemach prawnych, zostałyby automatycznie zniesione⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ W oparciu o model zasad europejskiego prawa ubezpieczeń (Principles of European Insurance Contract Law (PEICL)); temat ten pozostaje otwarty na dalsze dyskusje.

⁽¹³⁾ Aby uniknąć wszelkich nieporozumień należy ustalić owe ogólne zasady bądź odwołać się do przepisów ogólnych stosowanych dla wszystkich rodzajów umów, które zebrano w „Principles, definitions and model rules of European Private Law – Draft Common Frame of Reference” (DCFR, Book I-III, outline edition 2009), jeśli tylko zostały one uznane lub przekształcone w instrument prawny UE.

⁽¹⁴⁾ Zob. np. Basedow, „Ein optionales Europäisches Vertragsgesetz: Opt-in, opt-out, wozu überhaupt?”, ZEuP 2004, 1.

3.5.2 Fakultatywny instrument oferowałby ponadto korzyści w porównaniu z ujednoczeniem bądź harmonizacją prawa krajowego.

3.5.2.1 Po pierwsze, decyzja co do zastosowania fakultatywnego instrumentu leży w gestii rynku. Strony umowy sięgną po niego jedynie wówczas, gdy uznają to za korzystne. Można oczekiwać, że międzynarodowe podmioty rynkowe wykorzystają fakultatywne instrumenty, a podmioty lokalne nie będą musiały ponosić kosztów transpozycji, szczególnie w związku z nowym sformułowaniem warunków umowy celem dostosowania ich do nowego systemu europejskiego.

3.5.2.2 Po drugie, kultura prawna w poszczególnych państwach członkowskich nie uległaby zmianom, dzięki czemu łatwiej byłoby o polityczną akceptację fakultatywnego instrumentu. Ten sam argument można przedstawić prawnikom w każdym z państw członkowskich, którzy prawdopodobnie sprzeciwią się zastąpieniu tradycyjnych przepisów prawa europejskim prawem zobowiązań. Nie mieliby jednak żadnego powodu, by odrzucić fakultatywny instrument niewpływający na prawo krajowe.

3.5.3 Co więcej, obecnie istnieją już 2. systemy (zob. punkt 3.6.3). Dowodzi to wyraźnie, że krajowe prawo konstytucyjne nie stanowi przeszkód dla fakultatywnych instrumentów.

3.5.4 Stworzenie fakultatywnego instrumentu w prawie zobowiązań albo w innych dziedzinach prawa prywatnego może jednak stwarzać problemy techniczne. Niewątpliwie nie jest łatwo zapewnić wybór między dwoma istniejącymi równoległymi systemami prawa zobowiązań oraz uregulować stosunki między nimi. Jednakże, jak wynika ze szkicu ewentualnego przyszłego fakultatywnego instrumentu, problemy techniczne można przezwyciężyć.

3.6 Podobne instrumenty

3.6.1 Instrumenty fakultatywne już istnieją zarówno na szczeblu światowym, jak i europejskim.

3.6.2 Na szczeblu międzynarodowym przykładem może być Konwencja Narodów Zjednoczonych o umowach międzynarodowej sprzedaży towarów (1980 r.)⁽¹⁵⁾ oraz konwencje UNID-ROIT o międzynarodowym faktoringu⁽¹⁶⁾ i o międzynarodowym leasingu finansowym⁽¹⁷⁾. Konwencje te odpowiadają modelowi opt-out⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ Tekst w języku ang. dostępny na stronie www.uncitral.org.

⁽¹⁶⁾ Tamże.

⁽¹⁷⁾ Tamże.

⁽¹⁸⁾ Zob. art. 6 konwencji o umowach międzynarodowej sprzedaży towarów, art. 3 konwencji o międzynarodowym faktoringu, art. 5 konwencji o międzynarodowym leasingu finansowym.

3.6.3 Na szczeblu europejskim istnieje szereg instrumentów fakultatywnych:

- rozporządzenia dotyczące europejskich przedsiębiorstw, takie jak rozporządzenia w sprawie spółki europejskiej⁽¹⁹⁾, europejskiego zgrupowania interesów gospodarczych⁽²⁰⁾ czy statutu spółdzielni europejskiej⁽²¹⁾;
- rozporządzenia ustanawiające europejskie prawa własności intelektualnej, takie jak wspólnotowy znak towarowy⁽²²⁾ i patent wspólnotowy⁽²³⁾;
- rozporządzenia wprowadzające europejskie postępowanie cywilne, takie jak rozporządzenia w sprawie europejskiego nakazu zapłaty⁽²⁴⁾ i europejskiego postępowania w sprawie drobnych roszczeń⁽²⁵⁾.

Przedłożono również wnioski dotyczące dalszych instrumentów fakultatywnych, np. europejskiego certyfikatu spadkowego⁽²⁶⁾. Te rozporządzenia i wnioski uzupełniają instrumenty dostępne już w prawie krajowym instrumentami europejskimi.

4. 28. system i lepsze uregulowania prawne

4.1 Urzeczywistnienie jednolitego rynku

4.1.1 Instrument fakultatywny znacznie wsparłby funkcjonowanie jednolitego rynku i stanowi najdoskonalszą formę dobrowolnej harmonizacji w zgodzie z zasadą pomocniczości.

⁽¹⁹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2157/2001 z 8 października 2001 r. w sprawie statutu spółki europejskiej (SE), Dz.U. L 294 z 10.11.2001, s. 1 (Polskie wydanie specjalne: rozdział 06, tom 04, s. 251–271).

⁽²⁰⁾ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2137/85 z 25 lipca 1985 r. w sprawie europejskiego ugrupowania interesów gospodarczych (EUIG), Dz.U. L 199 z 31.7.1985, s. 1 (Polskie wydanie specjalne: rozdział 17, tom 01, s. 83).

⁽²¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1435/2003 z 22 lipca 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej (SCE), Dz.U. L 207 z 18.8.2003, s. 1 (Polskie wydanie specjalne: rozdział 17, tom 01, s. 280).

⁽²²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 207/2009 z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie wspólnotowego znaku towarowego, Dz.U. L 78 z 24.3.2009, s. 1.

⁽²³⁾ Rozporządzenie zostało przyjęte 4 grudnia 2009 r. i nie zostało jeszcze opublikowane w Dz.U.

⁽²⁴⁾ Zob. motyw 10 rozporządzenia (WE) nr 1896/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. ustanawiającego postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty, Dz.U. L 399 z 30.12.2006, s. 1.

⁽²⁵⁾ Zob. motyw 8 rozporządzenia (WE) nr 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lipca 2007 r. ustanawiającego europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń, Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s. 1.

⁽²⁶⁾ Zob. rozdział VI wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych i dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie utworzenia europejskiego certyfikatu spadkowego COM(2009) 154 wersja ostateczna.

4.1.2 Ponadto będzie on sprzyjał swobodzie przemieszczania się konsumentów, jak też wzmocni transgraniczną mobilność oraz konkurencję między przedsiębiorstwami.

4.1.3 Wejście w życie traktatu z Lizbony nie zmienia sytuacji w zakresie tworzenia systemu fakultatywnego.

4.2 Europejskie prawo zobowiązań

4.2.1 Sieć ds. Wspólnych Zasad Europejskiego Prawa Umów (CoPECL – Common Principles of European Contract Law) ukończyła niedawno prace nad projektem wspólnego systemu odniesienia⁽²⁷⁾ i przedstawiła go Komisji Europejskiej. Reguły te zapewniają europejskiemu prawodawcy model, którym mógłby się posłużyć przy ustanawianiu fakultatywnego instrumentu, za którym opowiadała się komisarz Reding⁽²⁸⁾. Potrzebna jest jeszcze także zasada dotycząca fakultatywnego stosowania wspólnego systemu odniesienia / wspólnych zasad zgodnie z propozycją zawartą już w art. 1:102 PEICL⁽²⁹⁾.

4.3 Przyszłe dziedziny stosowania

4.3.1 Zapotrzebowanie na fakultatywny instrument jest większe w dziedzinach prawa zobowiązań, w których dominują przepisy prawa krajowego wymuszające swoje zastosowanie, które stanowią barierę prawną dla funkcjonowania jednolitego rynku⁽³⁰⁾. Komisja zwróciła już na to uwagę w odniesieniu do usług finansowych, w tym ubezpieczeń⁽³¹⁾. Dlatego też usługi finansowe (prawo bankowe i ubezpieczeniowe) mogą stanowić ważną dziedzinę, w której w przyszłości stosowany będzie instrument fakultatywny, przy założeniu, że propozycja odnosząca się do prawa ubezpieczeniowego zostanie opracowana zgodnie ze wspólnymi ramami odniesienia. Należy przy tym odpowiednio uwzględnić w każdym okolicznościach przepisy dotyczące ochrony konsumentów.

⁽²⁷⁾ Zob. von Bar/Clive/Schulte-Nölke et al. (ed.), „Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law – Draft Common Frame of Reference (DCFR) Outline Edition” (2009 r.); projekt wspólnego systemu odniesienia dotyczącego ubezpieczeń znajduje się w Heiss, Introduction, w: Basedow/Birds/Clarke/Cousy/Heiss (ed.), „Principles of European Insurance Contract Law” (2009 r.).

⁽²⁸⁾ Wysłuchanie z Viviane REDING, komisarz ds. sprawiedliwości, praw podstawowych i obywatelstwa, Parlament Europejski, 7 stycznia 2010 r.

⁽²⁹⁾ Art. 1:102 Zasad europejskiego prawa ubezpieczeń (PEICL), a dokładniej jego część dotycząca fakultatywnego stosowania tych zasad, mówi, że PEICL stosuje się, jeśli strony uzgodniły, z uwzględnieniem ograniczeń w zakresie wyboru prawa wynikających z międzynarodowego prawa prywatnego, że umowa podlega PEICL. (Basedow, „The Optional Application of the Principles of European Insurance Contract Law”, w Fuchs (ed.), „European Contract Law - ERA Forum Special Issue 2008” t. 9, 111.)

⁽³⁰⁾ Zob. Heiss/Downes, „Non-Optional Elements in an Optional European Contract Law”, ERPL (2005 r.) s. 693, 697 et seq.

⁽³¹⁾ Zob. np. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Spójniejsze europejskie prawo zobowiązań – plan działania” z 12 lutego 2003 r., COM(2003) 68 wersja ostateczna, pkt 47, 48.

4.3.2 28. system można by także przewidzieć w odniesieniu do sprzedaży konsumenckiej (w szczególności sprzedaży przez internet). Jednakże, jeśli chodzi o sprzedaż konsumencką, trzeba dokładnie rozważyć związek między instrumentem fakultatywnym a wnioskiem dotyczącym dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw konsumentów ⁽³²⁾.

4.3.3 Instrumenty fakultatywne można by także przyjąć w odniesieniu do dziedzin prawa prywatnego innych niż prawo zobowiązań: zabezpieczenia na majątku ruchomym czy dobrach niematerialnych niewątpliwie mogłyby podlegać 28. systemowi. Wniosek Komisji dotyczący europejskiego certyfikatu spadkowego ⁽³³⁾ wskazuje na możliwość korzystania z instrumentów fakultatywnych w prawie spadkowym. Zakres stosowania instrumentu fakultatywnego można by rozszerzyć w przyszłości także na małżeńskie prawo majątkowe.

4.3.4 Potrzeba posiadania fakultatywnego instrumentu jest mniej paląca w dziedzinie ogólnego prawa zobowiązań. Projekt wspólnego systemu odniesienia (DCFR), który obejmuje ogólne prawo zobowiązań, nie został *de facto* sporządzony jako instrument fakultatywny. Jednakże autorzy DCFR podkreślają we wstępie, że system ten można wykorzystać jako podstawę dla jednego instrumentu fakultatywnego bądź kilku z nich ⁽³⁴⁾. Propozycję tę można by też realizować w sposób restrykcyjny poprzez wprowadzenie ogólnych postanowień DCFR do instrumentu fakultatywnego, który byłby stosowany tylko w określonych dziedzinach prawa zobowiązań. Pomogłoby to uniknąć luk prawnych, które niewątpliwie pojawiłyby się, gdyby przyjęto jedynie przepisy dotyczące określonych rodzajów umów.

5. Ustalenia z publicznego wysłuchania zorganizowanego przez Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku 6 stycznia 2010 r.

5.1 W europejskim prawie spółek, prawie procesowym w zakresie własności intelektualnej i prawie spadkowym istnieją już lub zostały zaproponowane różne wersje 28. systemu. Wszystkie one wychodzą poza ograniczenia krajowe, w mniejszym stopniu wpływają na przepisy krajowe oraz stwarzają nowe możliwości dla podmiotów rynkowych w handlu transgranicznym. 28. system musi jednak przestrzegać ścisłych zasad ochrony konsumentów, a jednocześnie mieć bardziej rygorystyczny charakter niż harmonizacja. Jednym z kluczowych zagadnień w 28. systemie są emerytury, gdyż około 18 mln europejskich emerytów mieszka w innym państwie członkowskim. 28. system powinien skupiać się na wiarygodnych informacjach i budowaniu zaufania (np. w odniesieniu do umów) oraz prowadzić do prostszych usług i produktów (zwłaszcza usług finansowych). W dziedzinie detalicznych usług finansowych priorytetem musi być lepsze prawodawstwo w zakresie ochrony konsumentów: obecny kryzys uwidocznił potrzebę uregulowania wszystkich usług finansowych oferowanych konsumentom i zapewniania uproszczonych usług finansowych wszystkim konsumentom, którzy szukają właśnie takich usług. Nadal nie osiągnięto porozumienia politycznego, które pozwoli na wdrożenie takiego rozwiązania jak 28. system i określenie jego podstawy prawnej. Komisja w przeprowadzanych ocenach skutków powinna systematycznie badać możliwość przyjęcia „podejścia fakultatywnego”, tzn. 28. systemu, choć może się okazać, że byłby on jedynie sposobem na konkretne problemy, a nie ogólną alternatywą dla prawa zobowiązań.

Bruksela, 27 maja 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽³²⁾ COM(2008) 614 wersja ostateczna.

⁽³³⁾ Zob. COM(2009) 154 wersja ostateczna, o którym mowa w pkt 3.6.3.

⁽³⁴⁾ von Bar/Beale/Clive/Schulte-Nölke w von Bar/Clive/Schulte-Nölke et al. (ed.), „Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law – Draft Common Frame of Reference (DCFR) Outline Edition” (2009 r.), s. 79.