



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 10 listopada 2022 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o prawach konsumenta oraz niektórych innych
ustaw**

(druk nr 855)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem uchwalonej przez Sejm ustawy o zmianie ustawy o prawach konsumenta oraz niektórych innych ustaw jest implementacja postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniającej dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta (zwanej dalej: „dyrektywą 2019/2161”).

Komisja Europejska dokonała przeglądu przepisów prawa konsumenckiego pod kątem odpowiedniego dostosowania instrumentów ochrony interesów konsumentów w nowych obszarach, w szczególności na rynku cyfrowym. Wynikiem ww. przeglądu było przyjęcie dyrektywy. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do przyjęcia przepisów niezbędnych do wykonania ww. dyrektywy do dnia 28 listopada 2021 r.

Najważniejsze zmiany wynikające z implementacji dyrektywy 2019/2161 dotyczą m.in:

- 1) w ustawie z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta wprowadzenia :
 - a) definicji internetowej platformy handlowej oraz dostawcy internetowej platformy handlowej,
 - b) uzupełnienia, że obowiązki informacyjne dotyczą również towarów z elementami cyfrowymi oraz usług cyfrowych,

- c) możliwości komunikacji z konsumentem za pomocą „innych środków online” oraz warunków takiej komunikacji,
- d) obowiązków informacyjnych dla dostawcy internetowej platformy handlowej w przypadku umów zawartych za pośrednictwem internetowych platform handlowych,
- e) regulacji, zgodnie z którą konsument, który w związku z nieumówioną wizytą przedsiębiorcy w miejscu zamieszkania lub zwykłego pobytu konsumenta lub wycieczką zorganizowaną przez przedsiębiorcę, zawarł z tym przedsiębiorcą umowę poza lokalem przedsiębiorstwa, może w terminie 30 dni odstąpić od niej bez podawania przyczyny i bez ponoszenia kosztów;

Niezależnie od zmian wymaganych dyrektywą 2019/2161 ustawa wprowadza dodatkowe regulacje dotyczące umów zawieranych poza lokalem, mające na celu eliminację nieprawidłowości identyfikowanych przez Prezesa UOKiK.

W tym zakresie proponuje się zmiany w ustawie o prawach konsumenta, które obejmą wprowadzenie:

- a) prawa do odstąpienia od niektórych umów o świadczenie usług zdrowotnych zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość. Chodzi przede wszystkim o tzw. umowy obejmujące abonamenty medyczne – odpłatne umowy opieki medycznej lub umowy o przystąpienie do usług opieki medycznej zawarte między prywatnym podmiotem leczniczym a konsumentem oraz odpłatne umowy o świadczenie usług zdrowotnych zawierane poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość między prywatnym podmiotem leczniczym a konsumentem z uwagi na występujące zjawisko swoistego przymuszania pewnych grup konsumentów (np. osób starszych) do zawierania umów o tzw. abonamenty medyczne, które często oferowane są na tzw. pokazach po bardzo wysokiej cenie,
- b) zakazu świadczenia usług finansowych na pokazach oraz podczas wszelkiego rodzaju wyjazdów zorganizowanych przez przedsiębiorcę, np. pielgrzymek, wycieczek. Wprowadzenie takiej regulacji wymusza określenie definicji pokazu,
- c) zakazu zawierania umowy o świadczenie usług finansowych podczas pokazu oraz wycieczki. W przypadku zawarcia takiej umowy będzie ona nieważna z mocy prawa z wyjątkiem pokazu zorganizowanego na wyraźne zaproszenie konsumenta,

- w jego miejscu zamieszkania czy pobytu. Ciężar dowodu dotyczący przedstawienia wyraźnego zaproszenia przez konsumenta będzie spoczywał na przedsiębiorcy,
- d) zakazu przyjmowania płatności przed upływem terminu do odstąpienia od umowy tj. w terminie 14 dni bez podawania przyczyny i bez ponoszenia kosztów albo w terminie 30 dni w przypadku umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorstwa podczas nieumówionej wizyty przedsiębiorcy w miejscu zamieszkania lub zwykłego pobytu konsumenta albo wycieczki). Zakaz ten nie będzie miał zastosowania do umów zawieranych w trakcie pokazów zorganizowanych w miejscu zamieszkania lub pobytu konsumenta na jego wyraźne zaproszenie;
- 2) w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów wprowadzenia:
- a) zasady, że jeżeli przed wydaniem decyzji w sprawie nałożenia kary nie można ustalić wysokości obrotu osiągniętego przez przedsiębiorcę w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary ze względu na brak dostępności danych o takim obrocie, Prezes Urzędu będzie mógł nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości stanowiącej równowartość do 2 000 000 euro,
- b) dodatkowej przesłanki przed nałożeniem kary za łamanie zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, aby Prezes Urzędu brał pod uwagę sankcje nałożone na przedsiębiorcę za to samo naruszenie w innych państwach członkowskich w sprawach transgranicznych, jeżeli informacje o takich sankcjach są dostępne w ramach mechanizmu ustanowionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 (ta przesłanka może mieć zarówno charakter obciążający, jak i łagodzący wysokość kary);
- 3) w ustawie z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym wprowadzenia:
- a) nowych definicji produktu, plasowania, internetowej platformy handlowej,
- b) podstawy do zakwalifikowania jako działanie wprowadzające w błąd „działania przedsiębiorcy związanego z każdym rodzajem wprowadzenia towaru na rynek w jednym państwie członkowskim jako identycznego z towarem wprowadzonym na rynki w innych państwach członkowskich, w sytuacji gdy towar ten w sposób istotny różni się składem lub właściwościami, chyba że przemawiają za tym uzasadnione i obiektywne czynniki”;

- c) nowej kategorii zaniechania wprowadzającego w błąd w odniesieniu do informacji zamieszczanych na internetowych platformach handlowych tj. niepodania informacji, czy osoba oferująca produkty na platformie jest przedsiębiorcą,
 - d) obowiązku przedstawienia informacji dotyczących głównych parametrów decydujących o plasowaniu produktów przedstawianych konsumentowi w wyniku wyszukiwania oraz względne znaczenie tych parametrów w porównaniu z innymi parametrami; czy i w jaki sposób przedsiębiorca zapewnia, aby publikowane opinie pochodziły od konsumentów, którzy rzeczywiście używali danego produktu lub go kupili,
 - e) rozszerzenia katalogu nieuczciwych praktyk w każdych okolicznościach m.in. o działania przedsiębiorcy polegające na: podawaniu wyników wyszukiwania w odpowiedzi na wyszukiwanie internetowe konsumenta bez wyraźnego ujawnienia płatnej reklamy lub płatności dokonanej specjalnie w celu uzyskania wyższego plasowania produktów w ramach wyników wyszukiwania, czy też zamieszczaniu lub zleceniu zamieszczania innej osobie nieprawdziwych opinii lub rekomendacji konsumentów albo zniekształcanie opinii lub rekomendacji konsumentów, w celu promowania produktów;
- 4) w ustawie z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług wprowadzenie:
- a) regulacji, zgodnie z którą przedsiębiorca w każdym przypadku informowania o obniżeniu ceny towaru lub usługi podaje obok informacji o obniżonej cenie również informację o najniższej cenie tego towaru lub usługi, jaka była stosowana w okresie 30 dni przed wprowadzeniem obniżki,
 - b) doprecyzowania przesłanek, które należy uwzględnić przy nakładaniu kar za naruszenie przepisów w zakresie informowania o cenach, w tym o ich obniżkach.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę w dniu 27 października 2022 r. Projekt stanowił przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 2476). Prace nad ustawą prowadziła Komisja Gospodarki i Rozwoju, która przedstawiła sprawozdanie w druku sejmowym nr 2718. Komisja dopracowała projekt pod względem legislacyjnym. Komisja wprowadziła poprawkę mającą

na celu nowelizację ustawy – Prawo telekomunikacyjne w zakresie ograniczenia praktyk wykonywania niezamówionych połączeń o charakterze marketingowym.

W drugim czytaniu zgłoszono 3 poprawki mające na celu rozszerzenie ustawy o nowelizację ustawy z dnia 26 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia w zakresie zakazu sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa suplementów diety oraz zmianę terminu wejścia w życie ustawy. Sejm przyjął ustawę w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu Komisji.

III. Uwagi szczegółowe

1) Analiza zmiany zawartej w art. 1 w pkt 3, art. 3a w ust. 2 prowadzi do wniosku, że dla kompletności wyrażonej w niej normy prawnej konieczne jest uzupełnienie zawartych w przepisie odesłań.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 3, w art. 3a ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Do umów dotyczących usług zdrowotnych, o których mowa w ust. 1, zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość stosuje się przepisy art. 12 ust. 1 pkt 1–12 i ust. 2, art. 13, art. 14, art. 15 ust. 1 i 3, art. 19, art. 21–24, art. 26, art. 27–37 oraz art. 38 pkt 1, 3–6 i 8.”;

2) W art. 1 w pkt 18, w art. 34 w ust. 1a zawarto przepis wyrażający postulat określonego zachowania się przez konsumenta w przypadku odstąpienia od umowy o dostarczanie treści cyfrowych. Jest on kalką przepisu dyrektywy 2019/2161. Przepis ten nie posiada wartości normatywnej a raczej jest apelem czy postulatem określonego zachowania się. Zgodnie z § 11 Zasad techniki prawodawczej wszelkie apele, postulaty, zalecenia i upomnienia nie mogą natomiast być elementem przepisów prawnych. Racjonalny prawodawca używa przepisów prawnych tylko do wyrażania norm prawnych, będących narzędziem do osiągnięcia założonych celów. Przepisy prawne powinny więc zawierać tylko te wypowiedzi, które służą wyrażaniu norm prawnych.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 18, w ust. 1a wyrazy „powstrzymuje się od korzystania” zastępuje się wyrazami „jest zobowiązany zaprzestać korzystania”;

3) W trakcie obrad sejmowej Komisji Gospodarki i Rozwoju została zaaprobowana poprawka zmierzająca do dodania nowelizacji ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, która budzi wątpliwości co do jej dopuszczalności na gruncie Konstytucji z uwagi na brak związku z przedmiotową ustawą (art. 3 ustawy).

Powyższa nowelizacja rozszerza zakaz używania telekomunikacyjnych urządzeń końcowych i automatycznych systemów wywołujących do przesyłania niezamówionej informacji handlowej a działania takie stanowią czyn nieuczciwej konkurencji.

Zmiana ta nie ma bezpośredniego związku z kierunkiem zmian jakie były celem przedmiotowej nowelizacji ustawy.

Poprawki te budzą wątpliwości co do ich dopuszczalności na gruncie Konstytucji z uwagi na brak związku z przedmiotową ustawą oraz na etap procesu legislacyjnego na jakim zostały wprowadzone.

Kierunek zmian jakie zawiera nowelizacja ustawy został scharakteryzowany w pkt I niniejszej opinii. Zawartość merytoryczna nowelizacji ustawy – Prawo telekomunikacyjne w żaden sposób nie pokrywa się z celem jaki miał projekt ustawy wniesiony do Sejmu w druku sejmowym nr 2476.

Oznacza to, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego art. 3 ustawy może być uznany za niezgodny z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Poprawka ta nie przeszła pełnej procedury trzech czytań i wykroczyła poza materię projektu ustawy przekazanej przez rząd do Sejmu. Nie mogła też być objęta pełnym rozmysłem legislacyjnym i obowiązkowymi konsultacjami społecznymi.

Rozwiązanie powyższych kwestii powinno znaleźć się w odrębnej ustawie, która merytorycznie odniosłaby się do przedstawionych kwestii.

Dodanie do ustawy przepisów zmieniających nieobjętych zakresem przedłożenia budzi również zastrzeżenia natury legislacyjnej.

Zgodnie z § 92 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę. W myśl ust. 2 wskazanego paragrafu odstępnie od tej zasady jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach. Nie można uznać, że opiniowana ustawa stanowi

w całości spójny zamysł prawodawcy. Zmiana zawarta w art. 3 jest niezależnym pomysłem legislacyjnym, który powinien być przedmiotem odrębnej ustawy.

Mając powyższe na uwadze proponuje się skreślenie budzących wątpliwości przepisów.

Propozycja poprawki:

– skreśla się art. 3;

4) W związku z tym, że uchwalona przez Sejm w dniu 4 listopada 2022 r. ustawa o zmianie ustawy o prawach konsumenta, ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Prawo prywatne międzynarodowe zawiera przepisy, które wchodzą w korelację z przepisami opiniowanej ustawy np. w zakresie używanych pojęć treści cyfrowe”, „usługa cyfrowa”, „kompatybilność”, „funkcjonalność”, interoperacyjność” oraz w zakresie doprecyzowania zakresu zastosowania ustawy o prawach konsumenta w odniesieniu do umów o dostarczanie treści cyfrowych lub usług cyfrowych w zamian za dane osobowe proponuje się rozważenie skorelowania terminu wejścia w życie obu ustaw.

Propozycja poprawki:

– art. 11 otrzymuje brzmienie:

„Art. 11. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.”.

Aldona Figura

Główny legislator