



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
RM-10-65-15

**Druk nr 3662**  
Warszawa, 10 lipca 2015 r.

Pani  
Małgorzata Kidawa-Błońska  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowna Pani Marszałek*

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw.**

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Prezes Rady Ministrów.

*Z poważaniem*

(-) Ewa Kopacz

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw<sup>1), 2)</sup>**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2015 r. poz. 184) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Ustawa reguluje zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję, praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów oraz stosowaniu niedozwolonych postanowień wzorców umów, a także przeciwdziałania antykonkurencyjnym koncentracjom przedsiębiorców i ich związków, jeżeli te praktyki, stosowanie niedozwolonych postanowień lub koncentracje wywołują lub mogą wywoływać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.”;

2) po dziale III dodaje się dział IIIa w brzmieniu:

#### „DZIAŁ IIIA

#### Zakaz stosowania niedozwolonych postanowień wzorców umów

#### Rozdział 1

#### Niedozwolone postanowienia wzorców umów

Art. 23a. Zakazane jest stosowanie we wzorcach umów zawieranych z konsumentami postanowień, o których mowa w art. 385<sup>1</sup> § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny.

---

<sup>1)</sup> Niniejsza ustawa w zakresie swojej regulacji wdraża:

- 1) dyrektywę Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz. Urz. WE L 95 z 21.04.1993, str. 29, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 288);
- 2) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/22/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów (Dz. Urz. UE L 110 z 01.05.2009, str. 30, z późn. zm.).

<sup>2)</sup> Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, ustawę z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, ustawę z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych oraz ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi.

## Rozdział 2

Decyzje w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone

Art. 23b. 1. Prezes Urzędu wydaje decyzję o uznaniu postanowienia wzorca umowy za niedozwolone i zakazującą jego wykorzystywania, jeżeli stwierdzi naruszenie zakazu określonego w art. 23a. W decyzji Prezes Urzędu przytacza treść postanowienia wzorca umowy uznanego za niedozwolone.

2. W decyzji, o której mowa w ust. 1, Prezes Urzędu może określić środki usunięcia trwających skutków naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 23a, w szczególności zobowiązać przedsiębiorcę do:

- 1) poinformowania konsumentów, będących stronami umów zawartych na podstawie wzorca, o którym mowa w ust. 1, o uznaniu za niedozwolone postanowienia tego wzorca – w sposób określony w decyzji;
- 2) złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o treści i w formie określonej w decyzji.

3. W decyzji, o której mowa w ust. 1, Prezes Urzędu może nakazać publikację decyzji w całości lub w części, z zaznaczeniem, czy decyzja ta jest prawomocna, w określonej w niej formie, na koszt przedsiębiorcy.

4. Środki, o których mowa w ust. 2, powinny być proporcjonalne oraz konieczne dla zapewnienia usunięcia skutków naruszenia.

Art. 23c. 1. Jeżeli przedsiębiorca przed wydaniem decyzji, o której mowa w art. 23b ust. 1, zobowiąże się do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zakończenia naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 23a, lub usunięcia skutków tego naruszenia, Prezes Urzędu może, wydając decyzję, o której mowa w art. 23b ust. 1, zobowiązać przedsiębiorcę do wykonania tych zobowiązań.

2. W decyzji, o której mowa w ust. 1, Prezes Urzędu może określić termin wykonania zobowiązań.

3. W decyzji, o której mowa w ust. 1, Prezes Urzędu nakłada na przedsiębiorcę obowiązek składania w wyznaczonym terminie informacji o stopniu realizacji zobowiązań.

4. W przypadku wydania decyzji, o której mowa w ust. 1, przepisów art. 23b ust. 2 pkt 1 i art. 106 ust. 1 pkt 3a nie stosuje się.

5. Prezes Urzędu może, z urzędu, uchylić decyzję, o której mowa w ust. 1, w części dotyczącej zobowiązań i nałożyć karę, o której mowa w art. 106 ust. 1 pkt 3a, w przypadku gdy:

- 1) decyzja ta została wydana w oparciu o nieprawdziwe, niekompletne lub wprowadzające w błąd informacje lub dokumenty;
- 2) przedsiębiorca nie wykonuje zobowiązań lub obowiązków, o których mowa w ust. 1-3.

6. W przypadku, o którym mowa w ust. 5, Prezes Urzędu może określić środki usunięcia trwających skutków naruszenia zakazu, o których mowa w art. 23b ust. 2. Przepis art. 23b ust. 3 stosuje się.

7. Prezes Urzędu może, za zgodą przedsiębiorcy, z urzędu uchylić decyzję, o której mowa w ust. 1, w części dotyczącej zobowiązań, w przypadku gdy nastąpiła zmiana okoliczności mających istotny wpływ na wydanie tej decyzji. Przepis ust. 6 stosuje się odpowiednio.

Art. 23d. Prawomocna decyzja o uznaniu postanowienia wzorca umowy za niedozwolone ma skutek wobec przedsiębiorcy, co do którego stwierdzono stosowanie niedozwolonego postanowienia umownego oraz wobec wszystkich konsumentów, którzy zawarli z nim umowę na podstawie wzorca wskazanego w decyzji.”;

3) w art. 24 w ust. 2:

a) wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy, w szczególności:”;

b) uchyla się pkt 1,

c) w pkt 3 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 4 w brzmieniu:

„4) proponowanie konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowanie nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru.”;

4) art. 25 otrzymuje brzmienie:

„Art. 25. Ochrona zbiorowych interesów konsumentów przewidziana w ustawie nie wyłącza ochrony wynikającej z innych ustaw, w szczególności z przepisów o

przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym i przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.”;

5) w art. 26:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W decyzji, o której mowa w ust. 1, Prezes Urzędu może określić środki usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w celu zapewnienia wykonania nakazu, w szczególności zobowiązać przedsiębiorcę do złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o treści i w formie określonej w decyzji.”;

b) dodaje się ust. 3 i 4 w brzmieniu:

„3. W decyzji, o której mowa w ust. 1, Prezes Urzędu może nakazać publikację decyzji w całości lub w części, z zaznaczeniem, czy decyzja ta jest prawomocna, w określonej w niej formie, na koszt przedsiębiorcy.

4. Środki, o których mowa w ust. 2, powinny być proporcjonalne do wagi i rodzaju naruszenia oraz konieczne do usunięcia jego skutków.”;

6) w art. 27 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Przepisy art. 26 ust. 2–4 stosuje się odpowiednio.”;

7) w art. 28 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W decyzji, o której mowa w ust. 1, Prezes Urzędu może określić termin wykonania zobowiązań lub zobowiązać przedsiębiorcę do złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o treści i w formie określonej w decyzji lub do publikacji decyzji w całości lub w części na koszt przedsiębiorcy, z zaznaczeniem, czy decyzja ta jest prawomocna.”;

8) w art. 31:

a) pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) wydawanie decyzji w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, w sprawach koncentracji przedsiębiorców, w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone oraz w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, a także innych decyzji przewidzianych w ustawie;”;

b) pkt 13 otrzymuje brzmienie:

„13) występowanie do przedsiębiorców w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów;”;

9) po art. 31a dodaje się art. 31b–31d w brzmieniu:

„Art. 31b. Prezes Urzędu publikuje na stronie internetowej Urzędu w całości treść decyzji wydawanych na podstawie przepisów ustawy, z zastrzeżeniem, że publikacja uzasadnienia nie obejmuje tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również innych informacji podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów. Publikacja opatrzona jest informacją, czy decyzja jest prawomocna.

Art. 31c. Prezes Urzędu może nieodpłatnie publikować w publicznej radiofonii i telewizji, w formie i czasie uzgodnionymi z właściwą jednostką publicznej radiofonii i telewizji:

- 1) komunikaty dotyczące zachowań lub zjawisk mogących stanowić istotne zagrożenie dla interesów konsumentów;
- 2) informacje, co do których zostało wydane postanowienie, o którym mowa w art. 73a ust. 2.

Art. 31d. Prezes Urzędu, jeżeli uzna że przemawia za tym interes publiczny, przedstawia sądowi istotny dla sprawy pogląd w sprawach dotyczących ochrony konkurencji i konsumentów.”;

10) art. 47 otrzymuje brzmienie:

„Art. 47. 1. Postępowanie przed Prezesem Urzędu jest prowadzone jako postępowanie wyjaśniające, postępowanie antymonopolowe, postępowanie w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone lub postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

2. Postępowanie wyjaśniające może poprzedzać wszczęcie postępowania antymonopolowego, postępowania w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone lub postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.”;

11) w art. 48 w ust. 2 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone;”;

12) w art. 49 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Postępowanie antymonopolowe w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, postępowanie w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone oraz w sprawach nakładania kar pieniężnych wszczyna się z urzędu.”;

13) po art. 49 dodaje się art. 49a w brzmieniu:

„Art. 49a. 1. Prezes Urzędu, bez wszczynania postępowania, może wystąpić do przedsiębiorcy w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów.

2. Przedsiębiorca, do którego Prezes Urzędu skierował wystąpienie, może w terminie określonym przez Prezesa Urzędu przekazać stanowisko w sprawie, której dotyczy wystąpienie.

3. Termin, o którym mowa w ust. 2, nie może być krótszy niż 14 dni, licząc od dnia otrzymania przez przedsiębiorcę wystąpienia.”;

14) w art. 69 ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Stronom oraz podmiotom zainteresowanym udostępnia się materiał dowodowy niezawierający informacji objętych ograniczeniem, o którym mowa w ust. 1, ze stosowną adnotacją.”;

15) w art. 76 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Nie wszczyna się, z zastrzeżeniem art. 93, art. 99f i art. 105, postępowania, jeżeli upłynęło 5 lat od końca roku, w którym:”;

16) w art. 89:

a) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. W decyzji, o której mowa w ust. 1, nie nakłada się kar, o których mowa w art. 106 ust. 1 pkt 1 i 2.”;

b) dodaje się ust. 5 i 6 w brzmieniu:

„5. W przypadku wniesienia odwołania od decyzji, o której mowa w ust. 1, Prezes Urzędu przekazuje je wraz z aktami sprawy do sądu w terminie 14 dni od dnia otrzymania odwołania.

6. Sąd ochrony konkurencji i konsumentów rozpoznaje odwołanie w terminie 2 miesięcy od dnia przekazania odwołania przez Prezesa Urzędu.”;

17) w dziale VI po rozdziale 3 dodaje się rozdział 3a w brzmieniu:

### „Rozdział 3a

Postępowanie w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone

Art. 99a. 1. Konsument, rzecznik konsumentów, Rzecznik Ubezpieczonych, organizacja konsumencka lub zagraniczna organizacja wpisana na listę organizacji uprawnionych w państwach Unii Europejskiej do wszczęcia postępowania o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, opublikowaną w Dzienniku Urzędowym

Unii Europejskiej, jeżeli cel jej działania uzasadnia wystąpienie przez nią z takim zawiadomieniem dotyczącym wzorców umów stosowanych w Rzeczypospolitej Polskiej, zagrażających interesom konsumentów w państwie członkowskim, w którym organizacja ta ma swoją siedzibę, mogą zgłosić Prezesowi Urzędu na piśmie zawiadomienie dotyczące podejrzenia naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 23a.

2. Zawiadomienie, o którym mowa w ust. 1, zawiera:

- 1) wskazanie przedsiębiorcy, któremu zarzucane jest stosowanie niedozwolonych postanowień wzorca umowy;
- 2) opis stanu faktycznego będącego podstawą zawiadomienia;
- 3) wskazanie postanowienia wzorca umowy naruszającego zakaz, o którym mowa w art. 23a;
- 4) uprawdopodobnienie naruszenia zakazu określonego w art. 23a;
- 5) dane identyfikujące zgłaszającego zawiadomienie.

3. Przepisy art. 86 ust. 3 i 4 stosuje się.

Art. 99b. 1. Stroną postępowania jest każdy, wobec kogo zostało wszczęte postępowanie w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone.

2. Prezes Urzędu wydaje postanowienie o wszczęciu postępowania w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone i zawiadamia o tym strony.

Art. 99c. 1. Prezes Urzędu może dopuścić do udziału w postępowaniu w charakterze podmiotu zainteresowanego podmiot uprawniony do złożenia zawiadomienia, jeżeli uzna, że udział takiego podmiotu w postępowaniu może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy.

2. Dopuszczenie do udziału w postępowaniu w charakterze podmiotu zainteresowanego następuje na wniosek podmiotu uprawnionego do złożenia zawiadomienia.

3. Dopuszczenie lub odmowa dopuszczenia do udziału w postępowaniu w charakterze podmiotu zainteresowanego następuje w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie.

4. Prezes Urzędu zawiadamia stronę o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu podmiotu zainteresowanego.

5. Podmiot zainteresowany ma prawo składania dokumentów i wyjaśnień co do okoliczności sprawy.

6. Podmiot zainteresowany ma prawo wglądu do akt sprawy.



7. Prezes Urzędu informuje podmiot zainteresowany o sposobie załatwienia sprawy. Podmiotowi temu nie przysługuje prawo do wniesienia odwołania od decyzji.

Art. 99d. Prezes Urzędu może nadać decyzji w całości lub w części rygor natychmiastowej wykonalności, jeżeli wymaga tego ważny interes konsumentów.

Art. 99e. Postępowanie w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone powinno być zakończone w terminie 4 miesięcy, a w sprawie szczególnie skomplikowanej – nie później niż w terminie 5 miesięcy od dnia jego wszczęcia. Przepisy art. 35–38 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio.

Art. 99f. Nie wszczyna się postępowania w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, jeżeli od końca roku, w którym zaprzestano ich stosowania, upłynęły 3 lata.”;

18) po art. 101 dodaje się art. 101a w brzmieniu:

„Art. 101a. 1. Jeżeli w toku postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zostanie uprawdopodobnione, że dalsze stosowanie zarzucanej praktyki może spowodować poważne i trudne do usunięcia zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów, Prezes Urzędu przed zakończeniem postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów może, w drodze decyzji, zobowiązać przedsiębiorcę, któremu jest zarzucane stosowanie praktyki, do zaniechania określonych działań w celu zapobieżenia tym zagrożeniom. Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji. Przed wydaniem decyzji stronie nie przysługuje prawo do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, o którym mowa w art. 10 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

2. W decyzji, o której mowa w ust. 1, Prezes Urzędu określa czas jej obowiązywania. Decyzja ta obowiązuje nie dłużej niż do czasu wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawie.

3. Prezes Urzędu może przedłużyć, w drodze decyzji, czas obowiązywania decyzji, o której mowa w ust. 1. Przepis ust. 2 zdanie drugie stosuje się odpowiednio.

4. W decyzji, o której mowa w ust. 1, nie nakłada się kary, o której mowa w art. 106 ust. 1 pkt 4.

5. Przepisy art. 89 ust. 5 i 6 stosuje się odpowiednio.”;

19) art. 105 otrzymuje brzmienie:

„Art. 105. Nie wszczyna się postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jeżeli od końca roku, w którym zaprzestano ich stosowania, upłynęły 3 lata.”;

20) po art. 105i dodaje się art. 105ia w brzmieniu:

„Art. 105ia. 1. W celu uzyskania informacji mogących stanowić dowód w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów kontrolujący ma prawo podjęcia czynności zmierzających do zakupu towaru.

2. Okazanie kontrolowanemu albo osobie przez niego upoważnionej legitymacji służbowej upoważniającej do wykonywania czynności kontrolnych oraz doręczenie upoważnienia do przeprowadzenia kontroli i zgody sądu, o której mowa w ust. 4, następuje niezwłocznie po zakończeniu czynności, o których mowa w ust. 1.

3. Przebieg czynności, o których mowa w ust. 1, może być utrwalany za pomocą urządzeń rejestrujących obraz lub dźwięk bez informowania kontrolowanego. Informatyczne nośniki danych w rozumieniu przepisów o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, na których zarejestrowano przebieg kontroli lub poszczególne czynności w jej toku, stanowią załącznik do protokołu kontroli. Poinformowanie kontrolowanego o utrwalaniu przebiegu czynności, o których mowa w ust. 1, następuje niezwłocznie po dokonaniu czynności, o których mowa w zdaniu 1.

4. Podjęcie czynności, o których mowa w ust. 1 i 3, wymaga zgody sądu ochrony konkurencji i konsumentów, udzielonej na wniosek Prezesa Urzędu.

5. Sąd ochrony konkurencji i konsumentów wydaje w ciągu 48 godzin postanowienie w sprawie, o której mowa w ust. 4. Na postanowienie to nie przysługuje zażalenie.”;

21) w art. 106:

a) w ust. 1 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

„3a) dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 23a;”;

b) w ust. 2 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) nie udzielił informacji żądanych przez Prezesa Urzędu na podstawie art. 10 ust. 9, art. 12 ust. 3, art. 19 ust. 3, art. 23c ust. 3, art. 28 ust. 3 lub art. 50 bądź udzielił nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji;”;

22) art. 107 otrzymuje brzmienie:

„Art. 107. Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorców, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości stanowiącej równowartość do 10 000 euro za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu decyzji wydanych na podstawie art. 10, art. 12 ust. 1, art. 19 ust. 1, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 2 i 4, art. 23b, art. 23c ust. 1, art. 26, art. 27 ust. 2, art. 28 ust. 1, art. 89 ust. 1 i 3 oraz art. 101a ust. 1 i 3, postanowień wydanych na podstawie art. 105g ust. 1 lub wyroków sądowych w sprawach z zakresu praktyk ograniczających konkurencję, praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, niedozwolonych postanowień wzorców umów oraz koncentracji. Karę pieniężną nakłada się, licząc od daty wskazanej w decyzji.”;

23) w art. 111:

a) w ust. 3 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) w przypadku stosowania niedozwolonych postanowień wzorców umów – okoliczności, o których mowa w pkt 1 lit. a–d;”;

b) w ust. 4 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) w przypadku stosowania niedozwolonych postanowień wzorców umów:

- a) znaczny zasięg terytorialny naruszenia lub jego skutków,
- b) znaczne korzyści uzyskane przez przedsiębiorcę w związku z dokonaniem naruszeniem,
- c) okoliczności, o których mowa w pkt 1 lit. c i d;”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.<sup>3)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w części pierwszej w księdze pierwszej w tytule VII tytuł działu IVa otrzymuje brzmienie:

„Postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów”;

2) w części pierwszej w księdze pierwszej w tytule VII uchyla się dział IVb.

**Art. 3.** W ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, z późn. zm.<sup>4)</sup>) uchyla się art. 138b.

---

<sup>3)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2014 r. poz. 293, 379, 435, 567, 616, 945, 1091, 1161, 1296, 1585, 1626, 1741 i 1924 oraz z 2015 r. poz. 2, 4, 218 i 539.

<sup>4)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 829, 1247, 1446 i 1567, z 2014 r. poz. 498, 659, 827 i 915 oraz z 2015 r. poz. 396, 541 i 774.

**Art. 4.** W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128 i 559) w art. 105 w ust. 1 w pkt 2 lit. r otrzymuje brzmienie:

„r) Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

- w zakresie określonym ustawą z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404, z późn. zm.<sup>5)</sup>),
- w związku z toczącym się postępowaniem przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów prowadzonym na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2015 r. poz. 184 i ...),”.

**Art. 5.** W ustawie z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 157 oraz z 2015 r. poz. 73) w art. 281 w ust. 1 w pkt 11 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 12 w brzmieniu:

„12) Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w związku z toczącym się postępowaniem przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów prowadzonym na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2015 r. poz. 184 i ...), jeżeli są niezbędne w toczącym się postępowaniu.”.

**Art. 6.** W ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2014 r. poz. 94 i 586 oraz z 2015 r. poz. 73) w art. 149 w pkt 10 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 11 w brzmieniu:

„11) Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w związku z toczącym się postępowaniem przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów prowadzonym na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2015 r. poz. 184 i ...), jeżeli są niezbędne w toczącym się postępowaniu.”.

**Art. 7.** Do spraw, w których postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wszczęto przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

---

<sup>5)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2008 r. Nr 93, poz. 585, z 2010 r. Nr 18, poz. 99 oraz z 2011 r. Nr 233, poz. 1381.

**Art. 8.** 1. Do spraw, w których przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy wytoczono powództwo o uznanie postanowień wzorców umów za niedozwolone, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 2, w brzmieniu dotychczasowym, nie dłużej jednak niż przez 10 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Przepisu art. 138b ustawy zmienianej w art. 3 nie stosuje się do spraw, w których została wydana decyzja, o której mowa w dziale IIIa w rozdziale 2 ustawy zmienianej w art. 1.

**Art. 9.** W odniesieniu do postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru postanowień wzorców umów uznanych za niedozwolone, o którym mowa w art. 479<sup>45</sup> ustawy zmienianej w art. 2, stosuje się przepisy ustaw zmienianych w art. 1 i art. 2, w brzmieniu dotychczasowym, nie dłużej jednak niż przez 10 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

**Art. 10.** Do praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zaniechanych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepis art. 105 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym.

**Art. 11.** 1. Nie wszczyna się postępowań w sprawach o uznanie postanowień wzorców umów za niedozwolone, jeżeli w przypadku danego postanowienia wzorca umowy w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy upłynął termin, o którym mowa w art. 479<sup>39</sup> ustawy zmienianej w art. 2, w brzmieniu dotychczasowym.

2. W przypadku postanowień wzorców umów, których stosowania zaniechano przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i nie upłynął termin, o którym mowa w art. 479<sup>39</sup> ustawy zmienianej w art. 2, w brzmieniu dotychczasowym, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z zastrzeżeniem że Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów może wszcząć postępowanie o uznanie tych postanowień wzorca umowy za niedozwolone w terminie 6 miesięcy od dnia zaniechania ich stosowania przez przedsiębiorcę. W przypadku takim art. 106 ust. 1 pkt 3a ustawy zmienianej w art. 1 nie stosuje się.

**Art. 12.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 2 pkt 2 w zakresie uchylanego art. 479<sup>45</sup> oraz art. 3, które wchodzi w życie po upływie 10 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

## UZASADNIENIE

### **I. Potrzeba i cel uchwalenia projektowanej regulacji**

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów ma dwa cele – ochronę konkurencji i ochronę interesów konsumentów. Oba te obszary są nierozdzielnie ze sobą związane. Zdrowa konkurencja na rynku zawsze pozytywnie wpływa na sytuację konsumentów, a z kolei skuteczne przeciwdziałanie naruszeniom interesów konsumentów sprzyja wzmocnieniu uczciwej konkurencji. Brak uczciwości kupieckiej wobec konsumentów szkodzi konkurencji – firmy stosujące nieuczciwe metody często zyskują udziały w rynku kosztem uczciwych przedsiębiorców.

Ochrona konkurencji została wzmocniona w ostatniej nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (która weszła w życie dnia 18 stycznia 2015 r.), wprowadzającej szereg nowych instrumentów prawnych pozwalających Prezesowi UOKiK na jeszcze bardziej skuteczne działanie. Analiza obszaru konsumenckiego i dynamiczna sytuacja na rynku, związana m.in. z ogólnoświatowym kryzysem gospodarczym rynków finansowych, wskazuje na konieczność wzmocnienia kompetencji Prezesa UOKiK również w tym zakresie, w celu osiągnięcia synergii między tymi dwoma obszarami. Nowe uprawnienia Prezesa UOKiK pozwolą na uszczelnienie systemu ochrony konsumentów. Proponowane zmiany w przepisach mają na celu nie tylko zwiększenie skuteczności działań Prezesa UOKiK w zakresie przeciwdziałania naruszeniom interesów konsumentów, ale również wychodzą naprzeciw postulatом zgłaszanym przez przedsiębiorców, dotyczącym m.in. zwiększenia pewności prawnej (w tym zakresie szczególnie istotna jest zmiana modelu kontroli abstrakcyjnej klauzul, gdzie m.in. eliminuje się obecne wątpliwości co do skutków orzeczenia sądu w sprawie uznania postanowienia wzorca umowy za niedozwolone). Ponadto w projekcie wprowadza się możliwość podjęcia przez Prezesa UOKiK „miękkich” działań wobec przedsiębiorcy, dając przedsiębiorcom w ten sposób możliwość zaprzestania naruszeń ustawy, bez konieczności wszczynania przez organ postępowania. Również wprowadzenie nowej instytucji tzw. „tajemniczego klienta” ma pozwolić Prezesowi UOKiK na wywiązanie się z ciążącego na nim obowiązku udowodnienia przedsiębiorcy naruszenia przepisów ustawy. W świetle dzisiejszych doświadczeń w sprawach, w których słowo przedsiębiorcy jest przeciwstawiane słowu

konsumenta, a do Prezesa UOKiK należy ustalenie zgodnych z rzeczywistością faktów i okoliczności, wprowadzenie takich instrumentów jest niezbędne.

Rynek usług finansowych jest rynkiem wiążącym się ze zwiększonym ryzykiem dla konsumentów. Produkty na nim oferowane mają szczególny charakter – są nie tylko skomplikowane, ale ich nabycie pociąga za sobą długotrwałe zobowiązania finansowe (np. kredyty, ubezpieczenia), często bardzo obciążające dla konsumentów. Utrudnione i wiążące się z istotnymi dodatkowymi obciążeniami jest też wycofanie się z umów dotyczących produktów finansowych. W związku z tym ochrona interesów konsumentów na rynku usług finansowych wymaga szczególnej troski ze strony państwa. Gigantyczne kwoty, jakie przepływają przez sektor finansowy, powodują, że nieuczciwe praktyki wobec konsumentów szybko przekładają się na sytuację konkurencyjną w branży finansowej. Instytucje przestrzegające dobrych obyczajów i najlepszych praktyk często tracą klientów na rzecz firm gotowych iść na skróty. Jest to szkodliwe dla konsumentów, ale także tworzy ryzyka systemowe, bo sektor finansowy jest krwioobiegiem całej gospodarki.

W ostatnich kilku latach zaobserwować można narastanie w Polsce problemu tzw. missellingu, czyli sprzedaży produktów niedopasowanych do potrzeb konsumenta. Dotyczy on w największym stopniu niektórych produktów finansowych, których stopień skomplikowania (naturalny lub celowy) wyklucza możliwości oceny ich odpowiedniości przez przeciętnego konsumenta. Przykładem takiego typu produktu są ubezpieczenia na życie i dożycie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym (UFK) lub tzw. polisolokaty. Produkty te zyskały ostatnio dużą popularność; wg posiadanych informacji na koniec III kwartału 2014 r. były one oferowane przez ponad 20 zakładów ubezpieczeniowych. Polska Izba Ubezpieczeń podaje<sup>1)</sup>, że liczba polis tego typu przekroczyła w 2013 r. 2,9 mln, a w okresie od 2012 r. do III kwartału 2014 r. składki przypisane brutto z tytułu polis z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym wyniosły łącznie ponad 34 miliardy zł. Według niektórych źródeł wartość aktywów zgromadzonych w ramach ubezpieczeniowych funduszy kapitałowych przekroczyła w ubiegłym roku poziom 50 miliardów złotych. Liczne skargi kierowane przez konsumentów do Rzecznika Ubezpieczonych i do Prezesa UOKiK wskazują na dużą skalę problemu missellingu w odniesieniu do tych produktów. W 2012 r. do Rzecznika

---

<sup>1)</sup> Opracowanie własne na podstawie danych z raportów dostępnych na stronach Polskiej Izby Ubezpieczeń: Analizy PIU „wyniki rynku ubezpieczeniowego w 2013 r.” i „Wyniki rynku ubezpieczeń po III kw. 2014 r.”, dostępne na <http://www.piu.org.pl/analizy>.

Ubezpieczonych wpłynęło 516 skarg, a w 2013 r. już 1216 skarg na te produkty, co stanowiło odpowiednio 20,96% i 34,38% wszystkich skarg z działu ubezpieczeń na życie, przy czym liczbowo polisy z UFK stanowiły w 2013 r. tylko 13,4% polis z tego działu<sup>2)</sup>. Klienci, którzy zawarli umowy polisy ubezpieczenia z UFK, skarżyli się na wprowadzanie w błąd w procesie podejmowania decyzji o lokowaniu środków. Zdaniem klientów oferta przedstawiana była jako bezpieczna lokata, podczas gdy faktycznie są to długoterminowe instrumenty obarczone dużym ryzykiem inwestycyjnym. Część konsumentów uświadamia sobie to ryzyko inwestycyjne dopiero w momencie, gdy wartość inwestycji (wartość jednostek rozrachunkowych) ulega znacznemu obniżeniu. Klienci, którzy w takiej sytuacji decydują się na przedterminowe wycofanie środków z funduszu, ponoszą duże, sięgające nawet kilkuset tysięcy złotych, straty wynikające zarówno ze spadku wartości jednostki rozrachunkowej funduszu, jak i z przeróżnych opłat. Wielu konsumentów z zaskoczeniem przyjmuje wiadomość o wysokości opłat likwidacyjnych, które czasami przekraczają 90% wartości funduszu, o których nie zostali odpowiednio poinformowani przed podpisaniem umowy.

Misselling dotyczył również udzielania kredytów hipotecznych denominowanych w walutach obcych. W okresie relatywnie wysokich stóp procentowych dla PLN udzielono znacznej liczby takich kredytów przede wszystkim denominowanych w CHF, z uwagi na niższe koszty ich bieżącej obsługi. Wg dostępnych danych<sup>3)</sup>, o ile do 2005 r. udzielono poniżej 70 tys. kredytów w CHF, w latach 2005–2008 trafiło ich na rynek ponad 450 tys. Produkty mogły nie być dostosowane do potrzeb konsumentów, którzy rzadko uzyskiwali dochody w walucie kredytu, w związku z czym narażeni byli na ryzyko walutowe, którego skali znaczna ich część nie była świadoma.

Ryzyko to zmaterializowało się w wyniku kryzysu finansowego. Wg danych NBP<sup>4)</sup> średni kurs CHF w 2008 r., a więc w roku, w którym udzielono najwięcej kredytów denominowanych w tej walucie, wyniósł ok. 2,2 PLN, wzrastając do 3,44 PLN w roku ubiegłym i do 3,93 PLN w pierwszych miesiącach roku obecnego (do 13 marca włącznie), proporcjonalnie zwiększając wartość zobowiązań kredytobiorców CHF.

---

<sup>2)</sup> Opracowane na podstawie: Raport Rzecznika Ubezpieczonych „Skargi kierowane do Rzecznika Ubezpieczonych dotyczące problematyki ubezpieczeń gospodarczych oraz zabezpieczenia emerytalnego w 2013 r.”, dostępny na <http://rzu.gov.pl/pdf/RaportRU2013.pdf>.

<sup>3)</sup> Źródło: Wpływ silnego osłabienia PLN względem CHF na stabilność polskiego sektora bankowego oraz sytuację finansową kredytobiorców, Prezentacja Przewodniczącego KNF wygłoszona na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP w dniu 3 lutego 2015 r.

<sup>4)</sup> Tabele kursów średnich Narodowego Banku Polskiego.



Wskazuje się, że zobowiązania kredytobiorcy zaciągającego kredyt o wartości 300 tys. zł na koniec 2007 r. i w połowie 2008 r. są obecnie – mimo regularnej obsługi kredytu – wyższe od oryginalnej kwoty, odpowiednio, o 34 i 45%.

Innym obszarem, w którym występuje zjawisko missellingu, są kredyty konsumenckie (pożyczki) – tzw. chwilówki, oferowane konsumentom przez firmy pożyczkowe. Są to kredyty na niewielką kwotę (średnia kwota kredytu nie przekracza 1 tysiąca zł), o krótkim terminie kredytowania (najczęściej do kilku miesięcy) charakteryzujące się wysokimi kosztami kredytu (RRSO wynosi od kilkuset do kilkudziesięciu tysięcy procent). Firmy należące do sektora pozabankowego i nieobjęte nadzorem udzielają 1,5–2 mln takich pożyczek rocznie<sup>5)</sup>. W przypadku tych produktów problemy, z którymi stykają się konsumenci, dotyczą nieodpowiedniego informowania o opłatach związanych z nieterminową spłatą kredytu, niejasnych zasad pobierania rat, braku dokumentacji spłat i rażąco zawyżonych kosztów w stosunku do pożyczonej kwoty<sup>6)</sup>. Kredytodawcy często udzielają „chwilówek” osobom, które nie posiadają żadnej zdolności kredytowej. Udzielenie pożyczki czasem ma na celu wciągnięcie konsumenta w spiralę zadłużenia i generowanie zysków z kar za nieterminową spłatę rat oraz z drogiej kredytów refinansujących zadłużenie.

Doświadczenia Prezesa UOKiK z wyżej opisanymi oraz innymi produktami finansowymi wykazały, iż obecnie dostępne narzędzia regulacyjne nie są wystarczające do zwalczania zjawiska missellingu na rynkach finansowych. Problemu missellingu nie można również skutecznie rozwiązać przez wprowadzenie regulacji sektorowych, gdyż regulacje takie nie są wystarczająco elastyczne i nie stanowią odpowiedniego zabezpieczenia interesów konsumentów w obliczu wysokiej kreatywności osób wprowadzających nowe produkty na rynki finansowe.

Planowana regulacja, wprowadzająca zakaz proponowania konsumentom nabycia usług finansowych nieodpowiadających potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowania nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru, ma na celu niejako wymuszenie na przedsiębiorcach etycznego postępowania w zakresie proponowania konsumentom produktów finansowych. Powinni oni dokonywać oceny swoich produktów pod kątem ich przydatności dla

---

<sup>5)</sup> Źródło: Raport PwC „Rynek firm pożyczkowych w Polsce”, 2013 r.

<sup>6)</sup> Źródło: <http://zfp.org.pl/przegld-prasy/2015/4/23/skargi-na-firmy-poyczkowe-za-wywieranie-presji-na-klientw>

określonych grup konsumentów i kierować je do grup, dla których dany produkt jest rzeczywiście przeznaczony, w sposób niewprowadzający w błąd, zgodny z dobrymi obyczajami. Tylko w ten sposób może być zapewnione na rynku usług finansowych bezpieczeństwo konsumentów z natury słabszych – przede wszystkim osób starszych, gorzej sytuowanych, mniej pewnie poruszających się w tej tematyce i bardziej przez to narażonych na nieuczciwe działania przedsiębiorców. Należy jednocześnie podkreślić, że planowana regulacja nie ma charakteru normy nakładającej obowiązki na przedsiębiorców tym zakresie.

Kolejną kwestią wymagającą pilnej regulacji jest usprawnienie systemu eliminowania z obrotu niedozwolonych postanowień wzorców umów zawieranych z konsumentami (kształtujących prawa i obowiązki konsumenta w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszających jego interesy, z wyjątkiem postanowień określających główne świadczenia stron, sformułowanych w sposób jednoznaczny – art. 385<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego). Obecnie system ten opiera się na kontroli sądowej – Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów orzeka o uznaniu danego postanowienia wzorca umowy za niedozwolone i zakazuje jego wykorzystywania. W oparciu o prawomocne orzeczenie sądu Prezes UOKiK dokonuje wpisu takiego postanowienia do rejestru postanowień wzorców umownych uznanych za niedozwolone. Dopiero po wpisaniu danego postanowienia do rejestru Prezes UOKiK może wszcząć przeciwko przedsiębiorcy stosującemu takie postanowienie postępowanie w sprawie praktyki naruszającej zbiorowy interes konsumentów i nałożyć na niego karę.

Obecne rozwiązania nie zapewniają skutecznej eliminacji niedozwolonych postanowień wzorców umów z obrotu, mimo bardzo dużej liczby orzeczeń w sprawach o uznanie postanowień wzorców umów za niedozwolone. Zidentyfikowane problemy w funkcjonowaniu obecnego systemu to: masowe wnoszenie powództw o stwierdzenie abuzywności klauzul przez podmioty działające w tym zakresie głównie w celach zarobkowych, w szczególności przez organizacje *quasi*-konsumenckie (z informacji uzyskanych w Sądzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów wynika, że w okresie od 2012 r. do końca 2014 r. do sądu tego wpłynęło ok. 58 tys. pozwów. Pozwy te zostały złożone głównie przez organizacje konsumenckie, a także osoby fizyczne reprezentowane przez tego samego pełnomocnika. Obecnie, z uwagi na zmianę regulacji w zakresie kosztów procesowych, problem ten został ograniczony.);

rozbieżności w orzecznictwie sądów i doktrynie co do tzw. rozszerzonej prawomocności wyroków uznających powództwo w tych sprawach i związana z tym niepewność prawa po stronie przedsiębiorców; problemy związane z funkcjonowaniem rejestru, do którego wpisywane są postanowienia uznane przez sąd za niedozwolone – jego rozbudowanie, brak czytelności; brak instrumentów zapewniających skuteczną prewencję stosowania przez przedsiębiorców tego rodzaju klauzul we wzorcach umów. Propozycja dokonania zmian w systemie kontroli klauzul, mająca na celu uproszczenie środowiska prawnego, w którym działają przedsiębiorcy, jest również odpowiedzią na sygnały z rynku docierające do Prezesa UOKiK.

Próba usprawnienia systemu została podjęta przez Ministra Sprawiedliwości. Projekt nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego w tym zakresie przewidywał tryb obejmujący, jak do tej pory, wytoczenie powództwa przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów zgodnie z art. 479<sup>36</sup> kpc i następne, jednak przewidujący istotne modyfikacje tej procedury (zawężony zostałby katalog osób posiadających czynną legitymację procesową, efektywnie wyłączając indywidualnych konsumentów; sąd orzekający w sprawie dysponowałby większą swobodą, tj. miał możliwość orzekania ponad lub poza żądaniem; proponowano zmiany w zakresie tzw. rozszerzonej prawomocności wyroków Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – wyrok miałby być skuteczny wobec danego przedsiębiorcy oraz podmiotów, którym przysługiwałaby legitymacja czynna do wytoczenia powództwa w sprawie o uznanie tego samego postanowienia (w tym samym wzorcu) za niedozwolone (479<sup>43</sup> kpc); postanowienie niedozwolone nadal wpisywane byłoby do rejestru). W zakresie postępowania w sprawie stosowania przez przedsiębiorcę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów polegających na stosowaniu niedozwolonych postanowień wzorca, Prezes UOKiK sam oceniałby, czy dane postanowienie jest niedozwolone (np. opierając się na postanowieniach wpisanych do rejestru), miałby również możliwość nałożenia kary. Odnośnie do rejestru klauzul, zmianie uległaby jego funkcja – miałby on charakter edukacyjno-informacyjny, klauzule w nim zapisane stanowiłyby wskazówkę co do ewentualnej abuzywności klauzul tożsamyh z wpisanymi do rejestru (rejestr miałby ułatwiać ocenę zasadności wytoczenia powództwa w trybie kontroli abstrakcyjnej przez podmiot zainteresowany). Rejestr zostałby udoskonalony (w szczególności usprawnieniu miałby ulec sposób wyszukiwania, wyroki zamieszczane byłyby z

uzasadnieniami). Ponadto projekt przewidywał powstanie rejestru organizacji konsumenckich posiadających legitymację czynną do wniesienia pozwu.

W wyniku konsultacji społecznych i międzyresortowych oraz uzgodnień z Ministerstwem Sprawiedliwości uznano jednak, iż proponowane zmiany nie zapewniają dostatecznie skutecznej i szybkiej procedury eliminacji niedozwolonych postanowień wzorców umownych, w związku z tym najkorzystniejsze byłoby przejście z sądowej kontroli abstrakcyjnej postanowień wzorców umowy na kontrolę w trybie administracyjnym. Taka przebudowa systemu powinna doprowadzić do bardziej skutecznego eliminowania niedozwolonych postanowień umownych z obrotu. Rozwiązanie to pozwoli również usunąć, istniejące na gruncie obecnej procedury, rozbieżności w zakresie tzw. rozszerzonej prawomocności wyroków Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, uwzględniających powództwo o uznanie postanowienia wzorca za niedozwolone.

Wprowadzenie tych zmian wymaga interwencji legislacyjnej na poziomie ustawowym. Nowelizacja ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w tym zakresie (prowadząca do przebudowy systemu kontroli wzorców umownych pod kątem stosowania klauzul abuzywnych) przyniesie wymierne korzyści – przede wszystkim usprawni i przyspieszy interwencję w tego rodzaju sprawach, dzięki czemu wzorce zawierające zakazane klauzule będą szybciej eliminowane z obrotu, co w znaczący sposób ograniczy ich negatywne skutki dla konsumentów. Prezes UOKiK, nie czekając na orzeczenie sądu i wpis danego postanowienia do rejestru, sam będzie oceniał jego abuzywność i zakazywał jego stosowania. Jest to zasadnicza różnica w porównaniu z aktualnym stanem prawnym, w którym m.in. przez Prezesa UOKiK do sądu wnoszony jest pozew o uznanie postanowienia wzorca umowy za niedozwolone, a dopiero w wyniku uzyskania prawomocnego orzeczenia można prowadzić w drodze administracyjnej (postępowanie w sprawie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów – art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów) kontrolę wykonania przez przedsiębiorcę zakazu stosowania niedozwolonego postanowienia wzorca umowy.

Ponadto zmiana systemu orzekania w sprawach niedozwolonych klauzul umownych z sądowno-administracyjnego na administracyjny z kontrolą sądową powinna spowodować zwiększenie jego skuteczności. Projekt przewiduje możliwość nakładania kar pieniężnych za stosowanie tego rodzaju postanowień we wzorcach umów – kary te mają

pełnić przede wszystkim funkcję prewencyjną, jako najskuteczniejszy środek odstraszenia przedsiębiorców od stosowania tego rodzaju praktyk (łączy się to z rezygnacją z kar – grzywny – nakładanych na mocy Kodeksu wykroczeń). Z drugiej strony skuteczność projektowanego modelu abstrakcyjnej kontroli postanowień wzorców umowy przejawia się na płaszczyźnie możliwości koncyliacyjnego zakończenia sporu, czy to na etapie postępowania wyjaśniającego, decyzji zobowiązującej (art. 23c) lub wystąpienia do przedsiębiorcy (art. 49a), bez wykorzystywania sankcji kary pieniężnej.

Skuteczność systemu eliminacji niedozwolonych klauzul z wzorców umów zapewni również przewidziana dla Prezesa UOKiK możliwość bezpośredniego ingerowania w zachowanie przedsiębiorców – będzie on mógł określić sposób usunięcia przez przedsiębiorców skutków zawierania we wzorcach umów niedozwolonych postanowień umownych.

Planowana nowelizacja przepisów dotyczących kontroli wzorców umów spowoduje też zwiększenie pewności prawnej wśród przedsiębiorców, eliminując pojawiające się obecnie wątpliwości co do skutków, jakie pociąga za sobą orzeczenie sądu w sprawie uznania postanowienia wzorca umowy za niedozwolone (nie jest jednoznaczne, czy takie orzeczenie odnosi się jedynie do rozpatrywanego wzorca umowy, czy do wszelkich wzorców zawierających takie postanowienie, oraz czy dotyczy wzorców stosowanych przez przedsiębiorcę, którego wzorzec umowy był przedmiotem postępowania, czy też wszystkich przedsiębiorców wykorzystujących w swoich wzorcach umów zakwestionowane przez sąd postanowienia).

Proponowane zmiany przyczynią się także do wyeliminowania niepożądanych działań niektórych organizacji *quasi*-konsumenckich (czy innych osób nastawionych na realizację celów zarobkowych, nie zaś ochrony interesów konsumentów) – niemożliwe będzie „rozdrabnianie” spraw jedynie w celu pomnożenia możliwych do uzyskania kosztów procesowych. Ponadto, w związku ze zniesieniem obowiązku publikacji orzeczeń w Monitorze Sądowym i Gospodarczym, a także brakiem opłat obciążających przedsiębiorcę w postępowaniu administracyjnym (na wzór opłaty od pozwu), ograniczona zostanie możliwość swoistego „wymuszania” na przedsiębiorcach dokonywania określonych darowizn na rzecz tych organizacji w zamian za rezygnację z wytoczenia powództwa.

Należy przy tym zauważyć, że udział sądu w postępowaniach w sprawie niedozwolonych klauzul umownych nie został wyeliminowany – wprawdzie organem orzekającym ma być Prezes UOKiK, jednakże kontrola jego decyzji pozostaje w gestii Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, orzekającego obecnie w tych sprawach, który, będąc sądem cywilnym, dokonuje kontroli decyzji Prezesa UOKiK również pod względem merytorycznym.

Niezależnie od głównych celów nowelizacji, jakimi jest zwiększenie bezpieczeństwa konsumentów na rynku usług finansowych oraz reforma systemu eliminowania z obrotu niedozwolonych postanowień wzorców umownych, niezbędne jest też wzmocnienie istniejącego modelu ochrony konsumentów, przez stworzenie szeregu nowych instrumentów prawnych, dających Prezesowi UOKiK możliwości bardziej skutecznego działania w tym zakresie (np. decyzje tymczasowe, wydłużenie okresu przedawnienia dla praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, możliwość nieodpłatnego publikowania komunikatów dotyczących zachowań lub zjawisk mogących stanowić istotne zagrożenie interesów konsumentów i informacji, co do których zostało wydane postanowienie, o którym mowa w art. 73a (dalej: ostrzeżenia publiczne), oraz instytucja tzw. „tajemniczego klienta”, pozwalająca na dokonywanie próby zakupu w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowy interes konsumentów). Wprowadzenie tych instrumentów powinno w znaczący sposób wpłynąć na bezpieczeństwo konsumentów w obrocie i ułatwić skuteczne wykrywanie praktyk przedsiębiorców naruszających te interesy. U podstaw wprowadzenia instytucji tzw. „tajemniczego klienta” leży ciężący na Prezesie UOKiK obowiązek ustalenia zgodnych z rzeczywistością wszystkich faktów i okoliczności istotnych dla wydania decyzji. Pragnąc zapewnić zwiększoną skuteczność działań Prezesa Urzędu, zaproponowano wskazane wyżej wzmocnienie narzędzi proceduralnych, jakie przewiduje ustawa. Podkreślenia wymaga fakt, że zmieniane przepisy dotyczące postępowania przed Prezesem Urzędu mają charakter horyzontalny i muszą obejmować wszystkie rodzaje działalności gospodarczej kontrolowane przez Prezesa UOKiK. Ponadto należy zaznaczyć, że doświadczenia Prezesa UOKiK w obszarze konsumenckim wskazują na zagrożenia dotyczące m.in. usług energetycznych, telekomunikacyjnych czy też tzw. sprzedaży na pokazach. A zatem podejmowanie przez Prezesa UOKiK skutecznych działań również w tym obszarze uzależnione jest od posiadania odpowiednich instrumentów. Zmiana ustawy umożliwi sprawne przeciwdziałanie naruszeniom

interesów konsumentów nie tylko w stosunku do zagrożeń na rynku usług bankowych i produktów ubezpieczeniowych, ale także w pozostałych obszarach. Odniesienie się jedynie do sektora finansowego byłoby niecelowe i mogłoby wskazywać na dyskryminowanie tej branży.

## **II. Zakres projektowanej regulacji**

Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw obejmuje:

a) zapewnienie większej skuteczności ochrony interesów konsumentów, a w szczególności:

- wzmocnienie tej ochrony na rynku usług finansowych, m.in. przez wprowadzenie zakazu proponowania konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów, lub proponowanie nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru;

Ponadto, w szerszym zakresie, wprowadzenie:

- instytucji decyzji tymczasowych w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów,
- prewencyjnego trybu występowania przez Prezesa UOKiK do przedsiębiorców,
- możliwości dokonywania czynności zmierzających do dokonania zakupu towaru („tajemniczy klient”),
- możliwości nieodpłatnej publikacji komunikatów dotyczących zachowań lub zjawisk mogących stanowić istotne zagrożenie dla interesów konsumentów i ostrzeżeń publicznych przez Prezesa UOKiK oraz przedstawiania sądom przez Prezesa UOKiK, jeżeli stwierdzi on, że przemawia za tym interes publiczny, istotnego poglądu w sprawach dotyczących ochrony konkurencji i konsumentów,

a także – wydłużenie okresu przedawnienia dla praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów,

b) zmianę systemu kontroli postanowień wzorców umów zawieranych z konsumentami, przez powierzenie jej Prezesowi UOKiK, z zachowaniem merytorycznej kontroli nad decyzjami Prezesa UOKiK ze strony Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów; w szczególności zmiany w tym zakresie obejmują:

- wprowadzenie zakazu stosowania we wzorcach umów zawieranych z konsumentami postanowień wskazanych w art. 385<sup>1</sup> § 1 kc,
- wprowadzenie możliwości określenia przez Prezesa UOKiK środków usunięcia skutków stosowania tego rodzaju klauzul,
- wprowadzenie możliwości przyjęcia zobowiązań przedsiębiorcy co do usunięcia skutków naruszenia (decyzja zobowiązaniowa),
- przesądzenie skutków prawnych decyzji Prezesa UOKiK w tym zakresie,
- stworzenia procedury postępowania Prezesa UOKiK w ww. sprawach,
- przyznanie konsumentom, rzecznikom konsumentów, Rzecznikowi Ubezpieczonych oraz organizacjom konsumenckim uprawnienia do zgłoszenia Prezesowi UOKiK zawiadomienia dotyczącego podejrzenia naruszenia zakazu stosowania we wzorcach umów klauzul abuzywnych,
- wprowadzenie możliwości dopuszczenia do udziału w postępowaniu wskazanych wyżej podmiotów w charakterze zainteresowanego,
- wprowadzenie kar pieniężnych za wykorzystywanie przez przedsiębiorców niedozwolonych klauzul we wzorcach umów (analogicznych do kar nakładanych przez Prezesa UOKiK w przypadku stosowania praktyk naruszających zbiorowy interes konsumentów),
- dokonanie stosownych zmian w Kodeksie postępowania cywilnego.

### **III. Opis proponowanych rozwiązań**

#### **A. Ochrona zbiorowych interesów konsumentów, w szczególności na rynku usług finansowych**

Podstawową zmianą w zakresie wzmocnienia ochrony praw konsumentów na rynku usług finansowych jest wprowadzenie do katalogu zakazanych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów nazwanej praktyki polegającej na proponowaniu konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów, lub proponowaniu nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru (art. 24 ust. 2 pkt 4). Zmiana ta ma na celu nakłonienie przedsiębiorców do refleksji co do rzeczywistych potrzeb odbiorców na etapie poprzedzającym wystąpienie ze swoją ofertą. Zanim więc przedstawią taką ofertę konkretnym osobom, powinni przeprowadzić analizę, czy rzeczywiście dana usługa służy zaspokojeniu ich potrzeb, czy jest dla nich korzystna, czy jest prezentowana w



sposób dostatecznie czytelny i adekwatny do jej charakteru (przykładem takiej nieadekwatności może być proponowanie skomplikowanych usług finansowych przez telefon). Sposób ustalania „potrzeb” konsumenta powinien być odpowiedni do danej usługi. Proponowany przepis nie narzuca przedsiębiorcom obowiązku dokonywania w każdym przypadku rozległych, wyczerpujących badań/wywiadów, przeciwnie, przy ustalaniu potrzeb konsumentów oczekiwane jest jedynie uwzględnianie takich cech konsumentów, które są relewantne do rodzaju proponowanej usługi. Przykładowo w odniesieniu do przedsiębiorcy świadczącego drobne usługi finansowe na małą skalę (np. pożyczki „chwilówki” na małe kwoty) nie jest pożądane (a nawet dozwolone) ustalanie przez przedsiębiorcę np. stanu zdrowia konsumenta. Podkreślić trzeba, że założeniem projektodawcy było, aby proponowany przepis nie kreował po stronie przedsiębiorców żadnych dodatkowych obowiązków w zakresie zbierania danych o konsumentach. Obowiązek ustalania tych danych może wynikać z innych przepisów lub dobrych obyczajów. Innymi słowy, proponowany przepis nie narzuca na przedsiębiorców obowiązku ustalania potrzeb konsumentów, a jedynie statuuje jako praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów zaniechanie realizacji tego obowiązku, wynikającego jednak z innych przepisów lub dobrych obyczajów. Dodatkowo w art. 24 ust. 2 zd. 1 doprecyzowano, zgodnie z postulatem Sądu Najwyższego, że przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy.

Jednocześnie podkreślić trzeba, że celem regulacji określającej nową praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów nie jest umożliwienie Prezesowi Urzędu kwestionowania samej usługi finansowej (jej treści, elementów składowych), a jedynie jej „niedopasowanie” przez przedsiębiorcę do potrzeb danych grup klientów. Innymi słowy, Prezes Urzędu nie uzyska przez ten przepis prawa do kwestionowania nawet bardzo ryzykownych produktów finansowych, pod warunkiem że oferowane będą one we właściwy, zgodny z prawem lub dobrymi obyczajami sposób, tj. np. z zapewnieniem konsumentom wszelkich istotnych informacji o cechach tych produktów, w tym łączących się z nimi ryzykach, a ponadto będą one dopasowane do potrzeb (możliwości) danego konsumenta.

Propozycja wprowadzenia tej zmiany do ustawy została poprzedzona m.in. analizą rozwiązań przyjętych w Wielkiej Brytanii, gdzie od 2013 r. FCA (Financial Conduct

Authority) na podstawie wytycznych przygotowanych przez FSA (Financial Services Authority) stosuje tzw. „nowe podejście do usług finansowych”. Opiera się ono na przyjęciu zasady, iż większość produktów oferowana indywidualnym konsumentom jest dostosowana do potrzeb określonych grup konsumentów, a problemy pojawiające się na rynku nie dotyczą cech tych produktów, ale tego, czy produkty oferowane są właściwej grupie konsumentów. Przedsiębiorcy mają obowiązek projektowania produktów dostosowanych do określonych kategorii klientów. Nowe podejście przewiduje nastawienie na eliminowanie sytuacji, gdy niewłaściwie oferowany produkt może spowodować straty po stronie konsumentów, w przypadkach masowej sprzedaży. Działania FCA dotyczą sprawowania kontroli *ex ante* i *ex post*, z naciskiem na działania *ex ante* i prewencję zagrożeń mogących pojawić się w przyszłości. Interwencja jest stosowana przez FCA w razie konieczności, aby uchronić konsumentów przed potencjalnym zagrożeniem (zastosowanie instrumentu nie wymaga zaistnienia problemu na rynku (np. skarg konsumenckich), wystarczająca jest analiza własna organu).

W prezentowanym projekcie rozwiązania brytyjskie nie zostały skopiowane, jednak definiując w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów nową praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów (wzorując się na rozwiązaniach brytyjskich), kładzie się nacisk na świadomość przedsiębiorcy co do charakteru proponowanej przez niego usługi finansowej.

W przypadku naruszania przez przedsiębiorców zakazu stosowania ww. praktyki Prezes UOKiK będzie wydawał decyzję uznającą ją za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i, opcjonalnie, nakładał karę pieniężną (tak jak w przypadku innych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów).

W projekcie przewidziano również możliwość szybkiej reakcji na praktyki w szczególnie sposób zagrażające zbiorowym interesom konsumentom (jeżeli zagrożenia te są poważne i trudne do usunięcia) – w takim przypadku Prezes UOKiK będzie mógł jeszcze przed zakończeniem postępowania wydać decyzję tymczasową, zobowiązującą do zaniechania określonych działań (art. 101a, wzorowany na rozwiązaniach obowiązujących obecnie w postępowaniach w sprawie praktyk ograniczających konkurencję – art. 89; będzie miał zastosowanie nie tylko w stosunku do niewłaściwie proponowanych usług finansowych, ale do wszelkich praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów). Decyzja tymczasowa będzie wydawana na okres nie dłuższy

niż do wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawie. Pojawiające się wątpliwości dotyczące stosowania do decyzji tymczasowej art. 10 kpa wskazują na konieczność doprecyzowania tej kwestii analogicznie do art. 89 ustawy. Wyłączenie prawa do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oznacza jedynie, że Prezes UOKiK przed wydaniem decyzji tymczasowej nie musi wzywać przedsiębiorcy do zapoznania się z aktami i ustosunkowania do zebranych dokumentów. Wprowadzone rozwiązanie przyczyni się do usprawnienia postępowań prowadzonych przed Prezesem Urzędu. Ponadto zaproponowano regulację, zgodnie z którą w przypadku wniesienia odwołania od decyzji tymczasowej, Prezes Urzędu przekazuje je wraz z aktami sprawy do sądu niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania odwołania. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów rozpoznaje odwołanie w terminie 2 miesięcy od dnia przekazania odwołania.

Jednocześnie w projekcie przewidziano możliwość podjęcia „miękkich” działań przez Prezesa UOKiK – może on w sprawach budzących wątpliwości przed wszczęciem postępowania skierować do przedsiębiorcy wystąpienie, przedsiębiorca zaś może przedstawić stanowisko w sprawie (art. 49a). Obecnie Prezes Urzędu ma możliwość żądania informacji i dokumentów na podstawie art. 50. Organ może skorzystać z tego instrumentu dopiero po wszczęciu postępowania. W przypadku nieudzielenia informacji bądź nieprzekazania dokumentów przedsiębiorcy grozi kara określona w art. 106 ust. 2. Tymczasem projektowany przepis ma na celu umożliwienie odniesienia się przez przedsiębiorcę w stosunku do wątpliwości Urzędu jeszcze przed wszczęciem postępowania. Przedsiębiorca będzie mieć prawo, a nie obowiązek, udzielenia odpowiedzi. Jest to instrument nieobwarowany sankcją, w przeciwieństwie do żądania Prezesa UOKiK kierowanego na podstawie art. 50. Instrument ten, jak się oczekuje, będzie służył komunikacji między organem ochrony konkurencji i konsumentów i przedsiębiorcami, pozwalający wyjaśnić wiele kwestii i być może uniknąć wszczynania formalnych działań. Instrument ten nie dotyczy jedynie ochrony konsumentów na rynkach usług finansowych, ale wszystkich spraw z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów.

Zwiększeniu bezpieczeństwa konsumentów na rynku usług finansowych sprzyjać będzie również możliwość bezpłatnego publikowania przez Prezesa UOKiK komunikatów dotyczących zachowań lub zjawisk mogących stanowić istotne zagrożenie dla interesów konsumentów i ostrzeżeń publicznych w publicznym radiu i

telewizji (art. 31c). Ostrzeżenia publiczne dotyczyć będą sytuacji, gdy wydane zostało postanowienie Prezesa UOKiK na podstawie art. 73a. Z kolei komunikaty dotyczyć będą występujących na rynku zachowań lub zjawisk zagrażających interesom konsumentów (np. pojawienie się nowego sposobu proponowania usługi finansowej skierowanej do osób starszych). Publikowanie będzie następować w formie i czasie uzgodnionym z właściwą jednostką publicznej radiofonii i telewizji. Pozwoli to, w szczególności w przypadku proponowania usług finansowych w sposób zagrażający interesom konsumentów, na możliwie skuteczne ostrzeżenie jak największej liczby konsumentów, co ma kluczowe znaczenie (zwłaszcza w przypadku osób starszych); instrument ten będzie też miał zastosowanie do pozostałych spraw z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, wzmacniając skuteczność działań Prezesa UOKiK w pozostałych obszarach jego działania. Rozwiązanie to jest wzorowane na uprawnieniach przysługujących Komisji Nadzoru Finansowego, której ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1149, z późn. zm.) umożliwia nieodpłatne publikowanie ostrzeżeń i komunikatów w publicznych mediach w ramach działań edukacyjnych i informacyjnych podejmowanych w celu ochrony uzasadnionych interesów rynku finansowego (art. 4 ust. 1 pkt 4).

Dodatkowo zarówno w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jak i nowo wprowadzonego postępowania w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone Prezes Urzędu będzie mógł nakazać publikację decyzji w całości lub w części, na koszt przedsiębiorcy, z zaznaczeniem, czy decyzja ta jest prawomocna. Forma publikacji (miejsce i sposób publikacji) określone będą w tej decyzji. Dodatkowo w postępowaniach w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone wprowadzono wymóg, zgodnie z którym środki usunięcia skutków naruszenia powinny być proporcjonalne oraz konieczne dla zapewnienia usunięcia jego skutków (art. 23b ust. 4). Z kolei w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wprowadzono wymóg, zgodnie z którym środki te powinny być proporcjonalne do wagi i rodzaju naruszenia oraz konieczne do usunięcia jego skutków (art. 26 ust. 4). Analogiczna regulacja przewidziana jest w art. 10 ust. 6 ustawy w odniesieniu do praktyk ograniczających konkurencję.

Skuteczność działań organu ochrony konkurencji i konsumentów w zakresie niewłaściwego proponowania usług finansowych (ale też pozostałych praktyk

naruszających zbiorowe interesy konsumentów) zostanie zwiększona również przez wzmocnienie instrumentów, jakimi dysponuje on w toku postępowania. Zupełnie nowym narzędziem jest możliwość podjęcia czynności zmierzających do zakupu towaru w toku kontroli, z możliwością rejestracji tych czynności (art. 105ia) (instytucja tzw. „tajemniczego klienta”). Na podjęcie czynności zmierzających do zakupu towaru oraz zarejestrowania przebiegu tych czynności wymagana będzie zgoda Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów udzielana na wniosek Prezesa Urzędu. Instrument ten, odmienny od instytucji zakupu kontrolowanego, występującej np. w postępowaniach prowadzonych przez Inspekcję Handlową (choć na nich wzorowany), nie ma na celu zakupu przykładowo usługi finansowej (ze względu na stopień skomplikowania samej procedury nabycia takiej usługi i późniejszego wycofania się z niej, a przede wszystkim braku możliwości nabycia jej w sposób anonimowy), a jedynie skontrolowanie sposobu jej proponowania. Obydwa te instrumenty powinny ułatwić zebranie materiału dowodowego w sprawie; są szczególnie przydatne w postępowaniach w sprawach praktyk polegających na niewłaściwym proponowaniu usług finansowych, choć będą miały zastosowanie do wszelkich praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W świetle dzisiejszych doświadczeń w sprawach, w których słowo przedsiębiorcy jest przeciwstawiane słowu konsumenta, a do Prezesa UOKiK należy ustalenie zgodnych z rzeczywistością faktów i okoliczności, wprowadzenie takich instrumentów jest niezbędne, aby Prezes Urzędu mógł wywiązać się z ciążącego na nim obowiązku udowodnienia przedsiębiorcy naruszenia przepisów ustawy. Jednocześnie należy podkreślić, że informacje uzyskane w ramach tych instytucji będą gromadzone i przechowywane zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym w zakresie tajemnic prawnie chronionych, z uwzględnieniem regulacji wewnętrznych.

Ponadto wydłużeniu ulegnie z roku do 3 lat okres przedawnienia w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Przedmiotowa zmiana służyć będzie zwiększeniu poziomu ochrony konsumentów przed praktykami naruszającymi zbiorowe interesy konsumentów. W aktualnie obowiązującym terminie przedawnienia bezprawna praktyka przedsiębiorcy (lub jej skutki) mogą się nie ujawnić, co może powodować brak możliwości podjęcia przez Prezesa UOKiK postępowania administracyjnego, w efekcie którego organ, stwierdzając zaniechanie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, może nakazać przedsiębiorcy usunięcie trwających skutków naruszenia.

Przewiduje się również nową kompetencję Prezesa UOKiK – jeżeli Prezes UOKiK stwierdzi, że przemawia za tym interes publiczny, przedstawi sądowi istotny dla sprawy pogląd w sprawach dotyczących ochrony konkurencji i konsumentów. Instrument ten ma na celu zapewnienie transferu wiedzy i doświadczeń z UOKiK do sądów powszechnych.

## **B. Niedozwolone postanowienia umowne**

Projekt ustawy przewiduje całkowitą przebudowę systemu abstrakcyjnej kontroli klauzul stosowanych we wzorcach umów zawieranych z konsumentami, powierzając ją Prezesowi UOKiK. Kontrola ta będzie więc miała charakter administracyjny (Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów będzie rozpatrywał odwołania od decyzji Prezesa UOKiK). Kontrola incydentalna stosowania tych klauzul pozostanie w gestii sądów cywilnych – to one będą nadal rozpatrywały powództwa konsumentów w tym zakresie (realizacja roszczeń indywidualnych pozostaje więc w rękach konsumentów).

Oceniając proponowane rozwiązania w świetle ogólnie pojętych zasad ustrojowych, należy zauważyć, że postępowanie o stwierdzenie abuzywności klauzuli nie jest klasycznym postępowaniem cywilnym między podmiotami stosunków prywatnoprawnych. Przedmiotem postępowania nie jest bowiem roszczenie którejkolwiek ze stron stosunku cywilnoprawnego, a jedynie ocena treści postanowienia umownego przez pryzmat jego zgodności z dobrymi obyczajami i ewentualnego naruszenia, w stopniu rażącym, interesów konsumentów. Podkreślić przy tym trzeba, że ocena ta dokonywana jest w oderwaniu od stosunku umownego, którego wzorzec dotyczy. Ocenie podlega treść postanowienia wzorca, a nie sposób jego wykonywania, bez znaczenia pozostają także konkretne warunki ekonomiczne działalności przedsiębiorcy, którego wzorzec podlega ocenie w tym trybie. Wynik postępowania w sprawie o uznanie postanowienia wzorca umowy za niedozwolone przesądza jedynie o niedozwolonym charakterze postanowienia wzorca, nie rozstrzygając jednak bezpośrednio o roszczeniach stron stosunków umownych ukształtowanych z wykorzystaniem kwestionowanego wzorca.

Co więcej nie budzi także wątpliwości, że instrument abstrakcyjnej kontroli wzorców umów ma na celu zapewnienie ochrony wszystkich potencjalnie zagrożonych danym postanowieniem konsumentów, a zatem ochrona ta podejmowana jest w interesie publicznym, niezależnie od tego, kto tę kontrolę zainicjuje.

W doktrynie pojawiają się opinie, iż w związku z tym nie jest to sprawa cywilna albo też, że jest to wprawdzie sprawa cywilna, ale klasyczny proces nie jest adekwatny do rozstrzygnięcia tego typu spraw. Wydaje się, iż projektowane w ustawie rozwiązanie jest kierunkowo zgodne z każdym z tych poglądów.

W projekcie przewiduje się wprowadzenie zakazu stosowania we wzorcach umów zawieranych z konsumentami postanowień, o których mowa w art. 385<sup>1</sup> § 1 kc, tj. postanowień kształtujących ich prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszających ich interesy (nie dotyczy to postanowień określających główne świadczenia stron, jeżeli zostały sformułowane w sposób jednoznaczny) – art. 23a. Wprowadzenie tego zakazu jest niezbędne, ponieważ definiuje praktykę zakazaną i *de facto* określa zakres i znamiona działania bezprawnego oraz łączy się z przyznaną Prezesowi UOKiK kompetencją do nakładania kar pieniężnych za jego łamanie (łączy się to z rezygnacją z kar – grzywny – nakładanych na mocy Kodeksu wykroczeń). Przyjęcie takiego rozwiązania powinno zapewnić większą skuteczność eliminacji niedozwolonych klauzul umownych z obrotu (efekt prewencyjny kar pieniężnych).

W przypadku naruszenia ww. zakazu Prezes UOKiK będzie wydawał decyzję uznającą dane postanowienie za niedozwolone i zakazującą jego wykorzystywania (art. 23b). Decyzje takie będą wydawane zarówno dla postanowień stosowanych w dacie wydania decyzji, jak i takich, które w dacie wydania decyzji zostały już usunięte ze wzorca. W przypadku zaniechania stosowania przez przedsiębiorcę postanowienia wzorca umowy, orzeczony przez Prezesa UOKiK zakaz wykorzystywania niedozwolonego postanowienia wzorca umowy będzie odnosił się do przyszłości, natomiast możliwość wszczęcia przez Prezesa UOKiK postępowania w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone będzie ograniczona 3-letnim okresem przedawnienia (art. 99f) w porównaniu do aktualnie obowiązującego art. 479<sup>39</sup> kpc, zgodnie z którym nie wnosi się powództwa, jeżeli od zaniechania minęło 6 miesięcy.

Skuteczność nowej procedury zostanie wzmocniona przez możliwość określenia przez Prezesa UOKiK środków usunięcia trwających skutków naruszenia, w szczególności przez nałożenie na przedsiębiorcę obowiązków o charakterze informacyjnym (poinformowanie konsumentów będących stronami umów zawartych na podstawie wzorca zawierającego klauzulę abuzywną o uznaniu postanowienia za niedozwolone w sposób określony w decyzji; złożenie jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o

treści i w formie określonej w decyzji) (art. 23b ust. 2). Takie rozwiązanie sprzyja konsumentom – przede wszystkim uzyskają oni informację, że zakwestionowane przez Prezesa UOKiK postanowienie umowne jest wobec nich bezskuteczne i mają możliwość dochodzenia od przedsiębiorcy roszczeń w tym zakresie. Prezes UOKiK będzie mógł również nakazać przedsiębiorcy wystąpienie do konsumentów z propozycją aneksowania zawartych z nimi umów, zawierających postanowienia uznane za niedozwolone. Dodatkowo wprowadzono wymóg, zgodnie z którym środki usunięcia skutków naruszenia powinny być proporcjonalne oraz konieczne dla zapewnienia usunięcia jego skutków(art. 23b ust. 4).

Decyzje Prezesa UOKiK uznające stosowane we wzorcach umów postanowienia za niedozwolone będą mieć skutek w stosunku do przedsiębiorcy, który je stosuje, oraz wszystkich konsumentów, którzy zawarli lub zawrą z nim umowę na podstawie wzorca wskazanego w decyzji – przepis ten powinien ułatwić konsumentom dochodzenie roszczeń związanych z zawarciem ww. umów (art. 23d).

Jednocześnie podkreślić trzeba, że decyzje umarzające postępowanie administracyjne w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone nie będą korzystać z ww. przymiotu. Innymi słowy, jeżeli Prezes Urzędu umorzy postępowanie, wskazując w uzasadnieniu decyzji, że postanowienie wzorca nie może być uznane za niedozwolone, konsument, który stał się stroną umowy zawartej z wykorzystaniem danego wzorca, nie traci uprawnienia do powoływania się na niedozwolony charakter danego postanowienia w ramach kontroli incydentalnej.

Podobnie w przypadku gdy na skutek odwołania przedsiębiorcy od decyzji Prezesa Urzędu, Sąd Okręgowy w Warszawie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił tę decyzję (art. 479<sup>31a</sup> § 3 kpc), oceniając w uzasadnieniu wyroku, że dane postanowienie wzorca umowy nie może być uznane za niedozwolone, orzeczenie takie, zgodnie z ogólnymi regułami procedury cywilnej, nie będzie stanowić przeszkody dla indywidualnych konsumentów dla żądania ochrony realizowanej w ramach kontroli incydentalnej.

W projekcie przewidziano również możliwość wydania decyzji zobowiązaniowej (art. 23c). W przypadku gdy Prezes UOKiK w toku postępowania stwierdzi stosowanie niedozwolonych postanowień wzorców umowy, a przedsiębiorca zobowiąże się do podjęcia (zaniechania) określonych działań zmierzających do zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków, Prezes UOKiK będzie mógł wydać decyzję, w której uzna



postanowienie wzorca umowy za niedozwolone, zakazuje jego wykorzystywania i jednocześnie zobowiąże przedsiębiorcę do wykonania tych zobowiązań. Wydanie decyzji zobowiązaniowej jest korzystne zarówno z punktu widzenia ochrony konsumentów (klauzule abuzywne zostaną szybciej wyeliminowane z obrotu – przedsiębiorca co do zasady nie będzie wnosił odwołań), jak i z punktu widzenia przedsiębiorcy (nie zostanie na niego nałożona kara pieniężna; zaprzestanie naruszenia i usuwanie jego skutków będzie się odbywało na warunkach określonych przez niego (i zaakceptowanych przez Prezesa UOKiK), więc w sposób możliwie dla przedsiębiorcy korzystny.

Prezes UOKiK będzie sprawował kontrolę nad realizacją zobowiązań (może określić termin ich wykonania, przedsiębiorca informuje o stopniu ich realizacji). W przypadku niewykonania zobowiązań lub obowiązków informacyjnych z nimi związanych lub oparcia decyzji zobowiązaniowej o nieprawdziwe, niekompletne lub wprowadzające w błąd informacje lub dokumenty, Prezes UOKiK może uchylić decyzję w części dotyczącej zobowiązań i nałożyć karę pieniężną, a także określić środki usunięcia trwających skutków naruszenia.

Jeżeli Prezes UOKiK stwierdzi, że wymaga tego ważny interes konsumentów, może swojej decyzji (w całości lub w części) nadać rygor natychmiastowej wykonalności, tym samym zapewniając natychmiastową eliminację szczególnie szkodliwej klauzuli z wzorca i ew. przyspieszenie działań przedsiębiorcy dotyczących usunięcia negatywnych skutków stosowania tej klauzuli. Pozwoli to na zminimalizowanie szkód, jakie ponoszą konsumenci w związku ze stosowaniem danego postanowienia umownego (art. 99d).

Skuteczność wydawanych przez Prezesa UOKiK decyzji (w zakresie niedozwolonych postanowień wzorców umownych, ale również pozostałych wydawanych na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów) zostanie wzmocniona również przez wprowadzenie przepisów o ich obowiązkowej publikacji przez Prezesa UOKiK (art. 31b). Prezes Urzędu będzie publikował na stronie internetowej Urzędu sentencje decyzji wydawanych na podstawie przepisów ustawy wraz ze wskazaniem stron, określeniem wysokości kar i uzasadnieniem. Publikacja uzasadnienia nie będzie obejmowała tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również innych informacji podlegających ochronie na podstawie odrębnych ustaw. Publikacja opatrzona będzie informacją o prawomocności decyzji. Upowszechnienie decyzji Prezesa UOKiK będzie miało pozytywny skutek, jeżeli chodzi o świadomość konsumentów (ale i przedsiębiorców) co

do stwierdzanych przez ten organ naruszeń – świadomość ta jest niezbędna nie tylko do lepszej orientacji co do praktyk, które w świetle prawa ochrony konkurencji i konsumentów są zakazane, ale może być impulsem do wystąpienia na drogę sądową w stosunku do przedsiębiorców naruszających ich prawa.

W związku z wprowadzeniem do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazu stosowania niedozwolonych klauzul umownych niezbędne jest stworzenie odrębnej procedury postępowania przed Prezesem UOKiK w tych sprawach. Znajdą w niej zastosowanie przepisy ogólne dotyczące postępowania przed Prezesem UOKiK, z niezbędnymi modyfikacjami.

Okres przedawnienia dla tego rodzaju praktyk został określony na 3 lata od końca roku, w który zaprzestano ich stosowania. Prezes UOKiK będzie więc mógł wszcząć postępowanie w każdym czasie, jeżeli niedozwolona klauzula jest stosowana we wzorcu, a jeżeli przedsiębiorca zaprzestanie jej stosowania – w okresie trzyletnim od końca roku, w którym zaprzestano stosowania postanowienia. W takiej sytuacji wydawanie decyzji stwierdzającej abuzywność postanowienia wzorca może być uzasadnione, w szczególności, gdy przedsiębiorca usunął niedozwolone postanowienie ze wzorca, ale nadal funkcjonuje ono w zawartych na jego podstawie umowach (Prezes UOKiK będzie mógł, w celu usunięcia trwających skutków naruszenia, np. nakazać poinformowanie konsumentów, którzy zawarli z przedsiębiorcą umowy, o stwierdzeniu przez Prezesa UOKiK abuzywności używanych w tych umowach klauzul). W ocenie UOKiK jest to okres optymalny, pozwala na skuteczne ściganie przedsiębiorców stosujących niedozwolone klauzule nawet po ich usunięciu ze wzorca, ale nie wydłuża nadmiernie okresu zagrożenia karą (art. 99f).

Podobnie jak w przypadku postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję lub postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, postępowanie właściwe będzie mogło być poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym (art. 47 ust. 2, art. 48 ust. 2 pkt 1a). Postępowanie w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone może zostać wszczęte z urzędu. Niemniej jednak konsumenci, rzecznicy konsumentów, Rzecznik Ubezpieczonych oraz organizacje konsumenckie będą miały prawo zgłoszenia Prezesowi UOKiK zawiadomienia dotyczącego podejrzenia naruszenia zakazu z art. 23a, co pośrednio oznacza możliwość zainicjowania postępowania – w takim bowiem przypadku Prezes UOKiK będzie mógł wszcząć postępowanie z urzędu (projekt Ministerstwa

Sprawiedliwości nie przewidywał takich możliwości dla konsumentów w postępowaniu przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów – wg projektu indywidualny konsument nie miał możliwości zainicjowania postępowania; mogła to zrobić na podstawie pochodzących od niego informacji kwalifikowana organizacja konsumencka). Składający zawiadomienie nie będą stronami prowadzonych postępowań, a zatem zwolnieni zostaną z obciążających strony obowiązków – pełne wyjaśnienie sprawy spoczywać będzie na Prezesie Urzędu. Postępowanie administracyjne prowadzone jest bowiem w interesie publicznym, na organie administracji spoczywa obowiązek wszechstronnego zbadania sprawy, co w tego rodzaju postępowaniach jest szczególnie istotne. Co więcej, Prezes UOKiK w modelu administracyjnym, w przeciwieństwie do obecnego modelu sądowego, nie jest związany zakresem „żądania” strony inicjującej postępowanie. Postępowanie będzie bowiem wszczynane z urzędu, a zawiadomienie składane przez konsumenta czy inny uprawniony podmiot nie ogranicza zakresu postępowania. Biorąc pod uwagę powyższe, możliwe będzie dokonanie kompleksowej oceny postanowień wzorca umowy, z korzyścią dla konsumentów. Pozwoli to na zapewnienie realizacji celów dyrektywy Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz. Urz. UE L 95 z 21.04.1993, s. 29, z późn. zm.) w jeszcze większym stopniu, bowiem eliminacja niedozwolonych postanowień będzie jeszcze bardziej skuteczna.

Ustawa określa elementy zawiadomienia, tj. wskazanie przedsiębiorcy, któremu zarzucane jest stosowanie niedozwolonych postanowień wzorca umów; opis stanu faktycznego będącego podstawą zawiadomienia (np. okres, którego dotyczy stosowanie klauzuli); wskazanie postanowienia wzorca umowy naruszającego zakaz, o którym mowa w art. 23a; uprawdopodobnienie naruszenia zakazu określonego w art. 23a; dane identyfikujące zgłaszającego zawiadomienie. Organ w terminach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego przekaze zawiadamiającemu informację o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem. Prezes UOKiK, w wyniku rozpatrzenia zawiadomienia, informuje zawiadamiającego o czynnościach, jakie zamierza podjąć (np. o wszczęciu postępowania wyjaśniającego bądź w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone), bądź poinformuje go o braku podstaw do wszczęcia postępowania. W tym drugim przypadku dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy w sposób oczywisty z informacji zawartych w

zawiadomieniu oraz posiadanych przez Prezesa UOKiK wynika, że nie naruszono zakazu z art. 23a (np. umowa nie została zawarta z wykorzystaniem wzorca lub nie została zawarta między konsumentem a przedsiębiorcą, sprawa została już rozpatrzona przez Prezesa UOKiK w innym postępowaniu). Ponadto przewidziano wprowadzenie możliwości dopuszczenia do udziału w postępowaniu w charakterze zainteresowanego konsumenta, rzecznika konsumentów, Rzecznika Ubezpieczonych oraz organizacji konsumenckiej, uprawnionych do zgłoszenia Prezesowi UOKiK zawiadomienia dotyczącego podejrzenia naruszenia zakazu stosowania we wzorcach umów klauzul abuzywnych. Zainteresowany będzie miał prawo składania dokumentów i wyjaśnień co do okoliczności sprawy, a także prawo wglądu do akt w zakresie, w jakim nie naruszy to tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również innych tajemnic podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów. Prezes Urzędu poinformuje podmiot zainteresowany o sposobie załatwienia sprawy. Zainteresowanemu nie będzie przysługiwać prawo do wniesienia odwołania od decyzji.

Stroną postępowania będzie każdy, wobec kogo zostało wszczęte postępowanie w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone.

Postępowanie powinno zakończyć się w terminie 4 miesięcy, a w sprawach szczególnie skomplikowanych – 5 miesięcy od jego wszczęcia (art. 99e). Są to terminy analogiczne do terminów określonych do przeprowadzenia postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów – jak wynika z doświadczeń UOKiK w tego rodzaju sprawach wystarczające (ale i dostatecznie długie, aby załatwienie sprawy w terminie było realne).

Wydając decyzję w sprawie stosowania niedozwolonych postanowień umownych, Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę karę w wysokości do 10% obrotu osiągniętego w roku poprzedzającym wydanie decyzji (art. 106a ust. 1 pkt 3a). Jest to kara analogiczna do kar nakładanych przez Prezesa UOKiK na przedsiębiorców za naruszenie innych zakazów określonych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów (dotyczących praktyk ograniczających konkurencję, praktyk naruszających zbiorowy interes konsumentów oraz dokonania koncentracji bez zgody Prezesa UOKiK). Wprowadzenie możliwości nakładania kar za stosowanie niedozwolonych klauzul jest niezbędne dla zapewnienia skuteczności przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazujących stosowania takich klauzul, a tym samym dla skuteczności wypełniania nałożonych na Państwa Członkowskie UE

zobowiązań wynikających z dyrektywy Rady 93/13/EWG. Art. 7 tej dyrektywy zobowiązuje Państwa Członkowskie UE do ustanowienia stosownych i skutecznych środków prawnych, które będą zapobiegać stałemu stosowaniu przez przedsiębiorców niedozwolonych klauzul w umowach z konsumentami. Z kolei z samej zasady efektywności wynika również obowiązek, niezależny od treści przepisów prawa pierwotnego lub wtórnego UE, aby prawo krajowe zawierało przepisy zapewniające skuteczne, odstrasżające sankcje za naruszenie uprawnień wynikających z prawa UE. Gdy akt prawa unijnego nie przewiduje sankcji za naruszenie wynikających z niego praw, nie wystarczy odpowiednie zastosowanie przepisów prawa krajowego w celu uzupełnienia luki. Trybunał Sprawiedliwości UE wymaga, aby prawo krajowe przewidywało wprost kary, które są efektywne, proporcjonalne i zniechęcają do naruszania praw podmiotowych. Brak takich sankcji stanowi naruszenie prawa unijnego.

Funkcjonujący obecnie system kontroli postanowień wzorców umów nie nakłada w praktyce efektywnych i odstrasżających sankcji związanych z wykorzystywaniem postanowień niedozwolonych przez przedsiębiorców, co sprawia, że włączanie takich postanowień do stosowanych przez przedsiębiorców wzorców umów nie wiąże się z realnym ryzykiem. Równocześnie niskie ryzyko sprawia, że przedsiębiorcy wielokrotnie nie są zainteresowani w praktyce usunięciem niedozwolonych postanowień, mimo prawomocnych wyroków sądowych i wpisania tych postanowień do rejestru, co negatywnie wpływa na ochronę konsumentów w Polsce.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów będzie też regulowała przesłanki ustalenia wysokości ww. kary – przyjęto, iż ze względu na charakter praktyki (czyny godzące w interesy konsumentów) właściwe będzie przyjęcie przesłanek stosowanych w odniesieniu do kar za naruszenie zbiorowych interesów konsumentów. Przesłankami, jakie bierze się pod uwagę, określając wymiar kary, będą okoliczności naruszenia zakazu oraz recydywa, a także okres, stopień i skutki rynkowe naruszenia. Okolicznościami łagodzącymi wymiar kary – dobrowolne usunięcie skutków naruszenia, zaniechanie stosowania praktyki przed wszczęciem postępowania lub bezpośrednio po jego wszczęciu, podjęcie z własnej inicjatywy działań w celu zaprzestania naruszenia lub usunięcia jego skutków oraz współpraca z Prezesem UOKiK w toku postępowania (art. 111 ust. 3 pkt 1a). Przesłankami obciążającymi, wpływającymi na wyższy wymiar kary (mieszczący się jednak w maksymalnej

wysokości do 10% obrotu) będą: znaczny zasięg terytorialny naruszenia lub jego skutków, znaczne korzyści osiągnięte przez przedsiębiorcę w związku z naruszeniem, dokonanie uprzednio podobnego naruszenia lub jego umyślność (art. 111 ust. 4 pkt 1a).

W projekcie przewidziano też wprowadzenie kary za niedopełnienie obowiązków informacyjnych, dotyczących informowania Prezesa UOKiK o realizacji zobowiązań nałożonych w drodze decyzji zobowiązaniowej (art. 23c). Rozszerza się też katalog decyzji, których niewykonanie jest zagrożone karą, o decyzje w sprawach stosowania niedozwolonych klauzul we wzorcach umownych oraz decyzje z art. 101a (art. 107). Kara może zostać również nałożona w przypadku niewykonania wyroków sądowych w sprawach z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu w sprawach o uznanie postanowień wzorców umów za niedozwolone.

Wprowadzenie do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przepisów wprost zakazujących stosowania niedozwolonych klauzul we wzorcach umów zawieranych z konsumentami (jako odrębnej zakazanej praktyki) powoduje konieczność wykreślenia z dotychczasowego katalogu zakazanych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów stosowania postanowień wzorców umów wpisanych do rejestru klauzul niedozwolonych na podstawie wyroku sądu (uchylenie art. 24 ust. 2 pkt 1).

Należy również dokonać stosownych zmian w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego, przez uchylenie rozdziału dotyczącego postępowania w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone (w związku z rezygnacją z sądowego modelu kontroli klauzul abuzywnych) oraz dodanie przepisu o udziale w postępowaniu przed sądem podmiotu zainteresowanego.

Ponadto zaproponowano zmiany w ustawie – Prawo bankowe, ustawie o funduszach inwestycyjnych i o obrocie instrumentami finansowymi w zakresie dostępu Prezesa UOKiK do przewidzianych w tych ustawach informacji prawnie chronionych. Uzyskanie przez Prezesa UOKiK uprawnień w zakresie dostępu do wskazanych wyżej informacji leży w interesie publicznym, będzie służyć skuteczniejszemu prowadzeniu przez Prezesa UOKiK postępowań i eliminowaniu z obrotu zakazanych praktyk uderzających w interesy konsumentów. Należy wskazać, iż takie uprawnienie zapewni Prezesowi UOKiK skuteczne narzędzie weryfikacji informacji przekazywanych w ramach prowadzonych postępowań. W niektórych przypadkach, bez dostępu do danych objętych tajemnicą zawodową, nie jest bowiem możliwa weryfikacja ogólnych twierdzeń opartych na dokonanej przez przedsiębiorcę analizie takich danych ani też

weryfikacja jej poprawności. W sposób oczywisty przekłada się to na trudności, a wielokrotnie brak możliwości udowodnienia przedsiębiorcy zarzucanej mu nieuczciwej praktyki, a co za tym idzie – skuteczność działań Prezesa UOKiK i eliminację nieuczciwej praktyki z obrotu.

Kwestia braku dostępu Prezesa UOKiK do informacji objętych tajemnicą bankową stała się istotną barierą w postępowaniach dotyczących potencjalnych naruszeń zbiorowych interesów konsumentów przez banki. UOKiK spotyka się bowiem ze stanowiskiem, zgodnie z którym – wobec braku obowiązku udzielania Prezesowi UOKiK informacji stanowiących tajemnicę bankową – ma miejsce uchylanie się od przekazania treści zanonimizowanych (bez danych osobowych) umów zawartych z konsumentami, jak również informacji dotyczących parametrów kredytów udzielonych w określonych latach, czyli danych, które uniemożliwiają identyfikację podmiotów oraz identyfikację konkretnych umów. Przedmiotowa praktyka utrudnia lub wręcz uniemożliwia Prezesowi UOKiK pozyskanie dowodów w ramach prowadzonych postępowań.

Ograniczenie materiału dowodowego zgromadzonego w prowadzonym przez Prezesa UOKiK postępowaniu wyłącznie do wzorców umów utrudnia lub uniemożliwia dokonanie rzetelnej i pełnej analizy, czy praktyki banku godzą w zbiorowe interesy konsumentów. W wielu przypadkach, przy braku dostępu do informacji stanowiących tajemnicę bankową, nie jest możliwa weryfikacja stanowiska banku przekazanego w toku postępowania lub przekazanych przez bank danych. Nawet jednak w sytuacji, gdy zgromadzony materiał dowodowy pozwala na stwierdzenie naruszenia, Prezes UOKiK, wobec braku dostępu do informacji stanowiących tajemnicę bankową, napotyka na ograniczenia w nałożeniu na bank odpowiednich i skutecznych środków usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów (art. 26 ust. 2 i art. 27 ust. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

Uwzględniając powyższe, należy również wskazać, że *de lege lata* istnieje nierówność obowiązków banków i przedsiębiorców z sektora pozabankowego udzielających kredytów konsumenckich i będących podmiotami kontroli prowadzonych przez UOKiK w zakresie ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Przedsiębiorca z sektora pozabankowego, w przeciwieństwie do banku, nie dysponuje bowiem możliwością uchylenia się od wezwania Prezesa UOKiK do przekazania odpowiednich informacji dotyczących umów zawartych z klientami, z przekazaniem tych umów włącznie. Prowadzi to do konkluzji, że poziom ochrony konsumentów zależy od

podmiotu, z którym konsument nawiązuje relację umowną. Spójne rozwiązanie systemowe powinno natomiast przewidywać wysoki poziom ochrony konsumentów we wszystkich sektorach rynku. Należy podkreślić, iż przedmiotowe rozwiązanie byłoby spójne z regulacjami dotyczącymi dostępu Prezesa UOKiK do informacji stanowiących tajemnicę ubezpieczeniową.

Wskazane wyżej przyczyny powodują, iż analogiczne uprawnienie Prezesa UOKiK jest niezbędne również w przypadku innych regulacji statuujących poszczególne rodzaje tajemnicy zawodowej w obszarze rynku finansowego, tj. ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 157) oraz ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2014 r. poz. 94, z późn. zm.).

Jednocześnie nie jest właściwe ograniczanie proponowanej zmiany do postępowań w sprawach naruszania zbiorowych interesów konsumentów – walka z praktykami ograniczającymi konkurencję powinna służyć nadrzędnemu celowi, jakim jest ochrona konsumentów, i w tym kontekście stosowanie proponowanego przepisu powinno również dotyczyć postępowań prowadzonych w związku z naruszeniem zakazu praktyk ograniczających konkurencję. Należy podkreślić, iż nie istnieje ryzyko, że wprowadzana regulacja osłabi system ochrony prywatności obywateli. Zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów pracownicy Urzędu są obowiązani do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również innych informacji, podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, o których powzięli wiadomość w toku postępowania. Art. 73 ust. 1 ww. ustawy, co do zasady, zakazuje wykorzystywania informacji uzyskanych w toku postępowania przed Prezesem UOKiK w innych postępowaniach prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów. W związku z tym powyższe regulacje w wystarczający sposób zabezpieczają możliwość wykorzystania informacji stanowiącej tajemnicę bankową w innym celu niż na użytek postępowania, w toku którego została ona uzyskana.

W związku z koniecznością ustalenia wzajemnej relacji przepisów obecnie obowiązujących i przepisów projektowanych, całkowicie zmieniających model kontroli abstrakcyjnej postanowień wzorców umów, przyjęto, że prowadzony na podstawie dotychczasowych przepisów rejestr niedozwolonych klauzul będzie funkcjonował przez 10 lat od dnia wejścia w życie ustawy. W stosunku do klauzul wpisanych do rejestru Prezes UOKiK będzie orzekał o stosowaniu praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów na podstawie przepisów dotychczasowych (art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy o



ochronie konkurencji i konsumentów), nie dłużej jednak niż przez 10 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, z uwzględnieniem wydanych w tym zakresie orzeczeń sądowych, w szczególności uchwały Sądu Najwyższego w sprawie III CZP 17/15 oraz wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-119/15. Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia. Z uwagi na zakres planowanych zmian, wskazany okres *vacatio legis* wydaje się niezbędny dla podmiotów, których nowelizacja dotyczy, na zaznajomienie się z jej treścią i na przygotowanie do stosowania znowelizowanych przepisów.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt przewiduje uchylenie w ustawie – Kodeks postępowania cywilnego (kpc) działu IVb w części pierwszej w księdze pierwszej w tytule VII dotyczącego postępowania w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone i przeniesienie tej regulacji (po wskazanych w pkt 2 zmianach) do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Należy zauważyć, iż ww. przepisy kpc wprowadziły do polskiego porządku prawnego zasady wynikające z dyrektywy Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. o niedozwolonych klauzulach w umowach konsumenckich, która w art. 7 nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek zapewnienia stosownych i skutecznych środków mających na celu zapobieganie stałemu stosowaniu nieuczciwych warunków w umowach zawieranych przez sprzedawców i dostawców z konsumentami. Dyrektywa nie przesądza, w jakim trybie (sądowym czy administracyjnym) powinna odbywać się skuteczna kontrola pozwalająca na zapobieganie stałemu stosowaniu nieuczciwych warunków w umowach zawieranych przez przedsiębiorców z konsumentami.

Projekt nie zawiera norm technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.) i dlatego nie podlega notyfikacji.

Projekt nie podlega również przedstawieniu właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, o których mowa w § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 r. poz. 979).

Projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej UOKiK zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.). Do Urzędu wpłynęło zgłoszenie

zainteresowania pracami nad projektem ustawy przekazane przez Polską Federację Rynku Nieruchomości. Szczegółowe odniesienie się do uwag zamieszczono w raporcie z konsultacji publicznych i opiniowania.

<p><b>Nazwa projektu</b> Ustawa o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b> Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b> Adam Jasser – Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b> Agata Zawłocka-Turno, Dyrektor, Departament Prawny, UOKiK, agata.zawlocka@uokik.gov.pl, nr. tel. 22 55 60 163</p>	<p><b>Data sporządzenia</b> 18.06.2015</p> <p><b>Źródło</b> Expose, inicjatywa MF, MS i UOKiK</p> <p><b>Nr w wykazie prac:</b> UD213</p>
---	--

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W ostatnich kilku latach zaobserwować można narastanie w Polsce problemu tzw. „missellingu”, czyli sprzedaży produktów niedopasowanych do potrzeb konsumenta. Dotyczy on w największym stopniu niektórych produktów finansowych, których stopień skomplikowania (naturalny lub celowy) wyklucza możliwości oceny ich odpowiedniości przez przeciętnego konsumenta. Przykładem takiego typu produktu są ubezpieczenia na życie i dożycie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym (UFK) lub tzw. polisolokaty. Produkty te zyskały ostatnio dużą popularność – wg posiadanych informacji, na koniec III kwartału 2014 r. były one oferowane przez ponad 20 zakładów ubezpieczeniowych. Polska Izba Ubezpieczeń podaje<sup>1</sup>, że liczba polis tego typu przekroczyła w 2013 r. 2,9 mln, a w okresie od 2012 r. do III kwartału 2014 r. składki przypisane brutto z tytułu polis z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym wyniosły łącznie ponad 34 mld zł. Według niektórych źródeł wartość aktywów zgromadzonych w ramach ubezpieczeniowych funduszy kapitałowych przekroczyła w ubiegłym roku poziom 50 miliardów zł. Liczne skargi kierowane przez konsumentów do Rzecznika Ubezpieczonych i do Prezesa UOKiK wskazują na dużą skalę problemu missellingu w odniesieniu do tych produktów. W 2012 r. do Rzecznika Ubezpieczonych wpłynęło 516 skarg, a w 2013 r. już 1216 skarg na te produkty, co stanowiło odpowiednio 20,96% i 34,38% wszystkich skarg z działu ubezpieczeń na życie, przy czym liczbowo polisy z UFK stanowiły w 2013 r. tylko 13,4% polis z tego działu<sup>2</sup>. Klienci, którzy zawarli umowy polisy ubezpieczenia z UFK, skarżyli się na wprowadzanie w błąd w procesie podejmowania decyzji o lokowaniu środków. Zdaniem klientów oferta przedstawiana była jako bezpieczna lokata, podczas gdy faktycznie są to długoterminowe instrumenty obciążone dużym ryzykiem inwestycyjnym. Część konsumentów uświadamia sobie to ryzyko inwestycyjne dopiero w momencie, gdy wartość inwestycji (wartość jednostek rozrachunkowych) ulega znacznemu obniżeniu. Klienci, którzy w takiej sytuacji decydują się na przedterminowe wycofanie środków z funduszu, ponoszą duże, sięgające nawet kilkuset tysięcy złotych straty wynikające zarówno ze spadku wartości jednostki rozrachunkowej funduszu, jak i z przeróżnych opłat. Wielu konsumentów z zaskoczeniem przyjmuje wiadomość o wysokości opłat likwidacyjnych, które czasami przekraczają 90% wartości funduszu, o których nie zostali odpowiednio poinformowani przed podpisaniem umowy.

Misselling dotyczył również udzielania kredytów hipotecznych denominowanych w walutach obcych. W okresie relatywnie wysokich stóp procentowych dla PLN udzielono znacznej liczby takich kredytów przede wszystkim denominowanych w CHF, z uwagi na niższe koszty ich bieżącej obsługi. Wg dostępnych danych<sup>3</sup>, o ile do 2005 r. udzielono poniżej 70 tys. kredytów w CHF, w latach 2005–2008 trafiło ich na rynek ponad 450 tys. Produkty mogły nie być dostosowane do potrzeb konsumentów, którzy rzadko uzyskiwali dochody w walucie kredytu, w związku z czym narażeni byli na ryzyko walutowe, którego skali znaczna ich część nie była świadoma. Ryzyko to zmaterializowało się w wyniku kryzysu finansowego. Wg danych NBP<sup>4</sup> średni kurs CHF w 2008 r., a więc w roku, w którym udzielono najwięcej kredytów denominowanych w tej walucie, wyniósł ok. 2,2 PLN, wzrastając do 3,44 PLN w roku ubiegłym i do 3,93 PLN w pierwszych miesiącach roku obecnego (do 13 marca włącznie), proporcjonalnie zwiększając wartość zobowiązań kredytobiorców CHF. Wskazuje się, że zobowiązania kredytobiorcy zaciągającego kredyt o wartości

<sup>1</sup> Opracowanie własne na podstawie danych z raportów dostępnych na stronach Polskiej Izby Ubezpieczeń: Analizy PIU „wyniki rynku ubezpieczeniowego w 2013 r.” i „Wyniki rynku ubezpieczeń po III kw. 2014 r.”, dostępne na <http://www.piu.org.pl/analizy>.

<sup>2</sup> Opracowane na podstawie: Raport Rzecznika Ubezpieczonych „Skargi kierowane do Rzecznika Ubezpieczonych dotyczące problematyki ubezpieczeń gospodarczych oraz zabezpieczenia emerytalnego w 2013 r.”, dostępny na <http://rzu.gov.pl/pdf/RaportRU2013.pdf>.

<sup>3</sup> Źródło: Wpływ silnego osłabienia PLN względem CHF na stabilność polskiego sektora bankowego oraz sytuację finansową kredytobiorców, Prezentacja Przewodniczącego KNF wygłoszona na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP 3 lutego 2015 r.

<sup>4</sup> Tabele kursów średnich Narodowego Banku Polskiego.

300 tys. zł na koniec 2007 r. i w połowie 2008 r. są obecnie – mimo regularnej obsługi kredytu – wyższe od oryginalnej kwoty, odpowiednio, o 34 i 45%.

Innym obszarem, w którym występuje zjawisko missellingu są kredyty konsumenckie (pożyczki) – tzw. „chwilówki”, oferowane konsumentom przez firmy pożyczkowe. Są to kredyty na niewielką kwotę (średnia kwota kredytu nie przekracza 1 tysiąca zł) o krótkim terminie kredytowania (najczęściej do kilku miesięcy) charakteryzujące się wysokimi kosztami kredytu (RRSO wynosi od kilkuset do kilkudziesięciu tysięcy procent). Firmy należące do sektora pozabankowego i nieobjęte nadzorem, udzielają 1,5–2 mln takich pożyczek rocznie<sup>5</sup>. W przypadku tych produktów problemy, z którymi stykają się konsumenci dotyczą nieodpowiedniego informowania o opłatach związanych z nieterminową spłatą kredytu, niejasnych zasad pobierania rat, braku dokumentacji spłat i rażąco zawyżonych kosztów w stosunku do pożyczonej kwoty<sup>6</sup>. Kredytodawcy często udzielają „chwilówek” osobom, które nie posiadają żadnej zdolności kredytowej. Udzielenie pożyczki czasem ma na celu wciągnięcie konsumenta w spiralę zadłużenia i generowanie zysków z kar za nieterminową spłatę rat oraz z drogiej kredytów refinansujących zadłużenie.

Doświadczenia Prezesa UOKiK z wyżej opisanymi oraz innymi produktami finansowymi wykazały, iż obecnie dostępne narzędzia regulacyjne nie są wystarczające do zwalczania zjawiska missellingu na rynkach finansowych. Problemu missellingu nie można również skutecznie rozwiązać przez wprowadzenie regulacji sektorowych, gdyż regulacje takie nie są wystarczająco elastyczne i nie stanowią odpowiedniego zabezpieczenia interesów konsumentów w obliczu wysokiej kreatywności osób wprowadzających nowe produkty na rynki finansowe.

Ponadto niezbędne jest usprawnienie systemu eliminowania z obrotu niedozwolonych postanowień umownych uderzających w interesy konsumentów. Obecne rozwiązania nie zapewniają skutecznej eliminacji niedozwolonych postanowień wzorców umów z obrotu, pomimo bardzo dużej liczby orzeczeń w sprawach o uznanie postanowień wzorców umów za niedozwolone. Zidentyfikowane problemy w funkcjonowaniu obecnego systemu to: masowe wnoszenie powództw o stwierdzenie abuzywności klauzul przez podmioty działające w tym zakresie głównie w celach zarobkowych, w szczególności przez organizacje *quasi*-konsumenckie (z informacji uzyskanych w Sądzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów wynika, że w okresie od 2012 r. do końca 2014 r. do SOKiK wpłynęło ok. 58 tys. pozwów. Pozwy te zostały złożone głównie przez organizacje konsumenckie, a także osoby fizyczne reprezentowane przez tego samego pełnomocnika. Obecnie, z uwagi na zmianę regulacji w zakresie kosztów procesowych problem ten został ograniczony.); rozbieżności w orzecznictwie sądów i doktrynie co do tzw. rozszerzonej prawomocności wyroków uznających powództwo w tych sprawach i związana z tym niepewność prawa po stronie przedsiębiorców; problemy związane z funkcjonowaniem rejestru, do którego wpisywane są postanowienia uznane przez sąd za niedozwolone – jego rozbudowanie, brak czytelności; brak instrumentów zapewniających skuteczną prewencję stosowania przez przedsiębiorców tego rodzaju klauzul we wzorcach umów.

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

Nowelizacja usprawni i przyspieszy interwencję Prezesa UOKiK przez:

- wzmocnienie pozycji konsumenta na rynku usług finansowych poprzez wprowadzenie nowego typu praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów polegającej na proponowaniu konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowanie nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru;
- wprowadzenie wydawanych w toku postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów decyzji tymczasowych zobowiązujących przedsiębiorcę, któremu jest zarzucane stosowanie takiej praktyki, do zaniechania określonych działań w celu zapobieżenia uprawdopodobnionym zagrożeniom;
- wydłużenie okresu przedawnienia praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów;
- dopracowanie przepisów dotyczących występowania przez Prezesa UOKiK do przedsiębiorców w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów (zakładana jest możliwość pewnego odformalizowania działań Prezesa UOKiK w stosunku do przedsiębiorców przez wprowadzenie uprawnienia dla Prezesa Urzędu wystąpienia do przedsiębiorcy, bez konieczności wszczęcia postępowania. We wskazanym wystąpieniu Prezes UOKiK będzie mógł zwrócić uwagę przedsiębiorcy na zauważone nieprawidłowości, co umożliwi przedsiębiorcy wycofanie się z kwestionowanej praktyki. Pozwoli to na szybszą eliminację, w niektórych sprawach, niepożądanych praktyk przedsiębiorców, bez konieczności prowadzenia sformalizowanego postępowania. Zwiększy to adekwatność i efektywność działań Prezesa UOKiK oraz pozwoli na racjonalne i uzależnione od sytuacji i potrzeb wykorzystanie instrumentów ustawowych);
- umożliwienie nieodpłatnego publikowania komunikatów dotyczących zachowań lub zjawisk mogących stanowić istotne zagrożenie dla interesów konsumentów oraz informacji, co do których zostało wydane postanowienie, o którym mowa w art. 73a ust. 2, skierowanych do konsumentów w publicznych środkach masowego przekazu;
- umożliwienie przedstawiania sądowi przez Prezesa UOKiK, jeżeli przemawia za tym w opinii Prezesa UOKiK interes publiczny, poglądów istotnych dla sprawy w sprawach cywilnych;

<sup>5</sup> Źródło: Raport PwC „Rynek firm pożyczkowych w Polsce”, 2013 r.

<sup>6</sup> Źródło: <http://zfp.org.pl/przegld-prasy/2015/4/23/skargi-na-firmy-poyczkowe-za-wywieranie-presji-na-klientw>

- wprowadzenie instytucji tzw. „tajemniczego klienta” w sprawach z zakresu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów;
- zapewnienie większej skuteczności i uproszczenie trybu eliminowania niedozwolonych postanowień umownych z obrotu poprzez wprowadzenie kontroli abstrakcyjnej postanowień wzorców umów w trybie administracyjnym, zastępującym obecnie istniejący tryb sądowy (Prezes UOKiK będzie wydawał decyzję o uznaniu postanowienia wzorca umowy za niedozwolone i zakazującą jego wykorzystania, jeżeli stwierdzi stosowanie we wzorcach umów zawieranych z konsumentami postanowienia z art. 385<sup>1</sup> § 1 k.c.; w decyzji takiej Prezes UOKiK będzie mógł nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości do 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary; postępowanie w sprawach o uznanie postanowień wzorca za niedozwolone będzie wszczynane z urzędu. Niemniej jednak konsumenci, rzecznicy konsumentów, Rzecznik Ubezpieczonych oraz organizacje konsumenckie będą miały prawo zgłoszenia Prezesowi UOKiK zawiadomienia dotyczącego podejrzenia naruszenia zakazu z art. 23a, co pośrednio oznacza możliwość zainicjowania postępowania – w takim bowiem przypadku Prezes UOKiK będzie mógł wszcząć postępowanie z urzędu. Składający zawiadomienie nie będą stronami prowadzonych postępowań, a zatem zwolnieni zostaną z obciążających strony obowiązków – pełne wyjaśnienie sprawy spoczywać będzie na Prezesie Urzędu. Organ w terminach określonych w kpa przekaże zawiadamiającemu informację o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem. Ponadto przewidziano wprowadzenie możliwości dopuszczenia do udziału w postępowaniu w charakterze zainteresowanego podmiotów uprawnionych do zgłoszenia Prezesowi UOKiK ww. zawiadomienia. Zainteresowany będzie miał prawo składania dokumentów i wyjaśnień co do okoliczności sprawy, a także prawo wglądu do akt. Prezes Urzędu poinformuje zainteresowanego o sposobie załatwienia sprawy. Nie będzie mu jednak przysługiwać prawo do wniesienia odwołania od decyzji.

Wprowadzenie nowych rozwiązań dotyczących kontroli postanowień wzorców w trybie administracyjnym będzie tak jak obecnie zapewniać weryfikację rozstrzygnięć w tym zakresie przez sąd cywilny; decyzje Prezesa UOKiK w tym przedmiocie podlegać będą kontroli sądowej przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Skróceniu ulegnie procedura, zgodnie z którą aktualnie podmiot legitymowany występuje z pozwem do SOKiK, SOKiK wydaje wyrok, następnie możliwa jest apelacja do Sądu Apelacyjnego, ewentualnie dalej sprawę rozpatruje Sąd Najwyższy. Po uzyskaniu prawomocnego orzeczenia Prezes UOKiK wpisuje niedozwolone postanowienie do rejestru. Jeżeli przedsiębiorca nadal stosuje niedozwolone postanowienie, wszczyna się postępowanie przed Prezesem UOKiK, które kończy się decyzją administracyjną, od której służy odwołanie do SOKiK. Wyrok SOKiK może być zaskarżony jak wyżej. Wprowadzenie omawianych zmian zapewni skuteczne i trwałe eliminowanie z obrotu postanowień abuzywnych (Prezes Urzędu będzie kontrolował, czy przedsiębiorca zaprzestał stosowania niedozwolonego postanowienia wzorca umowy i czy podjął działania mające na celu usunięcie skutków naruszenia zakazu stosowania niedozwolonych postanowień wzorców umowy). Ponadto przyczyni się do uproszczenia środowiska prawnego, w którym działają przedsiębiorcy (rezygnacja z rozszerzonej prawomocności, kontrola dotyczyć będzie konkretnego przedsiębiorcy, konkretnego wzorca, konkretnego postanowienia). Planowana jest także rezygnacja z prowadzenia rejestru niedozwolonych klauzul, w którego miejsce Prezes Urzędu będzie publikował decyzje o uznaniu danej klauzuli za niedozwoloną. Orzeczenia Prezesa Urzędu zawsze będą uzasadniane, co korzystnie wpłynie na inicjowanie działań samoregulacyjnych przez przedsiębiorców, jak też ułatwi konsumentom realizację ochrony ich praw w ramach kontroli incydentalnej postanowień umownych, sprawowanej przez sądy powszechne. Proponowane zmiany przyczynią się także do wyeliminowania niepożądanych działań niektórych organizacji *quasi* konsumenckich (czy innych osób nastawionych na realizację celów zarobkowych, nie zaś ochrony interesów konsumentów) – niemożliwe będzie „rozdrabnianie” spraw jedynie w celu pomnożenia możliwych do uzyskania kosztów procesowych. Ponadto, w związku ze zniesieniem obowiązku publikacji orzeczeń w Monitorze Sądowym i Gospodarczym, a także brakiem opłat obciążających przedsiębiorcę w postępowaniu administracyjnym (na wzór opłaty od pozwu), ograniczona zostanie możliwość swobodnego „wymuszania” na przedsiębiorcach dokonywania określonych darowizn na rzecz tych organizacji w zamian za rezygnację z wytoczenia powództwa.

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

Część dotycząca wzmocnienia konsumenta na rynku w szczególności w zakresie usług finansowych:

UOKiK analizował w szczególności rozwiązania przyjęte w Wielkiej Brytanii, gdzie od 2013 r. FCA (Financial Conduct Authority) na podstawie wytycznych przygotowanych przez FSA (Financial Services Authority) stosuje tzw. „nowe podejście do usług finansowych”. Opiera się ono na przyjęciu zasady, iż większość produktów oferowana indywidualnym konsumentom jest dostosowana do potrzeb określonych grup konsumentów, a problemy pojawiające się na rynku nie dotyczą cech tych produktów, ale tego czy produkty oferowane są właściwej grupie konsumentów. Przedsiębiorcy mają obowiązek projektowania produktów dostosowanych do określonych kategorii klientów. Nowe podejście przewiduje nastawienie na eliminowanie sytuacji, gdy niewłaściwie oferowany produkt może spowodować straty po stronie konsumentów, w przypadkach masowej sprzedaży. Działania FCA dotyczą sprawowania kontroli *ex ante* i *ex post*, z naciskiem na działania *ex ante* i prewencję zagrożeń mogących pojawić się w przyszłości. Interwencja jest stosowana



przez FCA w razie konieczności, aby uchronić konsumentów przed potencjalnym zagrożeniem (zastosowanie instrumentu nie wymaga zaistnienia problemu na rynku (np. skarg konsumenckich), wystarczająca jest analiza własna organu). FCA ma możliwość m.in. całkowicie zakazać sprzedaży produktu ze względu na duże ryzyko dla konsumentów – wymaga to wcześniejszych konsultacji z przedsiębiorcą (jeżeli jest konieczność pilnej interwencji, ingerencja w produkt może się odbyć bez wcześniejszych konsultacji, ale nie na dłużej niż 12 miesięcy). Wcześniejsza interwencja FCA na rynku usług finansowych możliwa jest dzięki poprawie sposobu w jaki zbierane będą informacje o sytuacji na rynku. Proces ten ma bazować na informacjach i danych wytwarzanych w ramach samego organu, na analizach ekonomicznych i rynkowych, skargach i zapytaniach konsumenckich, analizie informacji przekazywanych przez media, danych zbieranych od organizacji konsumenckich i profesjonalnych firm. Ponadto, przewiduje się możliwość składania super-skarg przez niektóre z organizacji konsumenckich. FCA zbada wówczas zagadnienia, które będą podnoszone w skargach i opublikuje odpowiedź w ciągu 90 dni, wskazując jak zajęto się sprawą i czy zdecydowano się podjąć jakieś działania. Przewidziana jest również współpraca z Rzecznikiem ds. Finansowych (*Financial Ombudsman Service*) oraz współpraca z organizacjami konsumenckimi i sieć konsumencka (*Consumer Network*). W przypadku nowych regulacji w Polsce, ta współpraca miałaby miejsce z Komisją Nadzoru Finansowego, Rzecznikiem Ubezpieczonych oraz powiatowymi (miejskimi) rzecznikami konsumentów.

Część dotycząca niedozwolonych postanowień umownych:

W krajach UE przyjęto różne systemy kontroli niedozwolonych postanowień umownych, zarówno w trybie sądowym, jak i administracyjnym. Np. w Niemczech przewidziano model sądowy, powództwo w przedmiocie uznania postanowienia wzorca za niedozwolone mogą wносить również organizacje społeczne, których zadaniem jest ochrona praw konsumentów. Z kolei w Austrii przewidziano możliwość zawarcia „ugody” przez Consumer Information Association (organizację konsumencką) z przedsiębiorcą przed wytoczeniem powództwa; przedsiębiorca zobowiązuje się do niestosowania postanowienia, a jeśli zobowiązanie nie zostanie wykonane jest możliwość nakładania kar pieniężnych. W Szwecji legitymację do inicjowania postępowania w ramach kontroli abstrakcyjnej ma Consumer Ombudsman, przy czym orzeczenie wydane w sprawie wiąże tylko danego przedsiębiorcę. Legitymację czynną do inicjowania kontroli abstrakcyjnej niedozwolonych postanowień umownych w krajach UE posiadają z reguły organizacje, których statutowym celem jest ochrona interesów konsumentów. W niektórych krajach krąg legitymowanych czynnie organizacji konsumenckich jest ściśle reglamentowany, co przybiera postać indywidualnego („imiennego”) wskazania poszczególnych organizacji, albo szczegółowego określenia przesłanek, które organizacja ta musi spełniać (spełnienie tych przesłanek potwierdza wpis na stosowną listę). Wśród tych przesłanek szczególnie istotne znaczenie ma reprezentatywność organizacji na poziomie krajowym lub liczba jej członków, choć stosowane bywają także inne kryteria (np. czas działania). W niektórych systemach prawnych kontrolę abstrakcyjną może zainicjować prokurator (prawo hiszpańskie, portugalskie i węgierskie), natomiast w większości uprawnienie to mają organizacje przedsiębiorców. Jeżeli chodzi o publikację orzeczeń wydawanych w trybie kontroli abstrakcyjnej, w krajach UE przyjęte są różne rozwiązania, np. we Włoszech stosuje się publikację na stronach urzędu; na Litwie i Finlandii orzecznictwo w sprawach postanowień niedozwolonych również publikowane jest w internecie, a w Czechach i Grecji publikowane jest w prasie.

#### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Organizacje konsumenckie, rzecznicy konsumentów, Rzecznik Ubezpieczonych	Ok. 868 374 1	<a href="http://www.ngo.pl/">http://www.ngo.pl/</a>	Uprawnienie do składania zawiadomienia dotyczącego naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 23a.
Przedsiębiorcy zawierający umowy z konsumentami	Ok. 730 000	Szacunki własne na podstawie danych GUS	Większa pewność prawna dzięki usprawnieniu systemu kontroli niedozwolonych klauzul umownych.
Przedsiębiorcy działający na rynkach finansowych	Ok. 2500	Szacunki własne na podstawie danych KNF obejmujących: rynek bankowy, kapitałowy, ubezpieczeniowy, emerytalny i Rejestr Usług Płatniczych oraz SKOK.	Promowanie przedsiębiorców działających na rynku usług finansowych, którzy kierują się uczciwością kupiecką.
UOKiK	1		Zwiększenie obciążeń w związku z nowym rodzajem postępowań w sprawach o

			uznanie postanowień wzorca za niedozwolone.
SOKiK	1		Zmniejszenie obciążeń, w związku z wprowadzeniem administracyjnego systemu kontroli niedozwolonych klauzul umownych.
Konsumenci	Ok. 31,5 mln osób	GUS (liczba osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym, dane za 2013 r.)	Zwiększenie bezpieczeństwa transakcji, wzrost zaufania do rynków, zwłaszcza finansowych.
Nadawcy publiczni	2 (TVP S.A. i PR S.A.)		Obowiązek bezpłatnej emisji ostrzeżeń (art. 73a ustawy) i komunikatów.

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

W dniu 31 marca 2015 r. odbyły się prekonsultacje w sprawie nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w aspekcie konsumenckim. W czasie spotkania zaprezentowano zakres planowanych zmian. W spotkaniu brali udział m.in. przedstawiciele organizacji konsumenckich, przedsiębiorców, a także organów państwowych.

W dniu 14 kwietnia 2015 r. przesłano projekt do uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych, obejmujących organizacje konsumenckie, przedsiębiorców, jak również przedstawiciele doktryny prawa oraz środowisk prawniczych (poniżej listy podmiotów, do których został wysłany projekt).

### Konsultacje publiczne – lista podmiotów:

1. Prezes Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, Przewodniczący Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego
2. Polski Związek Firm Deweloperskich
3. Polska Izba Turystyki
4. Stowarzyszenie Konsumentów Polskich
5. Federacja Konsumentów
6. Stowarzyszenie Rzeczników Konsumentów
7. Miejski Rzecznik Konsumentów w Warszawie
8. Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji
9. Centrum im. Adama Smitha
10. Polskie Stowarzyszenie Sprzedaży Bezpośredniej
11. Katarzyna Marczyńska, Arbiter Bankowy przy Związku Banków Polskich
12. Związek Pracodawców Branży Internetowej
13. Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce
14. Związek Firm Pożyczkowych
15. Związek Firm Doradztwa Finansowego
16. Stowarzyszenie Krzewienia Edukacji Finansowej
17. Europejskie Centrum Przedsiębiorczości
18. Stowarzyszenie Na Rzecz Obrony Praw Konsumenta i Obywatela „Pro Futuris”
19. Stowarzyszenie „Nabici w mBank”
20. LWB Kancelaria Prawnicza „Przywiązani do polisy”
21. Związek Stowarzyszeń Rada Reklamy
22. Naczelna Rada Zrzeszeń Handlu i Usług
23. Polskie Stowarzyszenia Marketingu SMB
24. Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych
25. Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie
26. Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji
27. Forum Odpowiedzialnego Biznesu
28. Polska Izba Ubezpieczeń
29. Związek Banków Polskich
30. Krajowa Izba Gospodarcza
31. Stowarzyszenie Prawa Konkurencji
32. Polskie Stowarzyszenie Prawników Przedsiębiorstw
33. Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych
34. Polski Komitet Narodowy Międzynarodowej Izby Handlowej
35. Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.
36. Amerykańska Izba Handlowa w Polsce
37. Forum Obywatelskiego Rozwoju
38. Fundacja Batorego – Obywatelskie Forum Legislacji

39. Związek Pracodawców i Przedsiębiorców
40. Fundacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw
41. Konfederacja Pracodawców Polskich
42. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
43. Polska Izba Handlu
44. Polska Izba Pośredników Ubezpieczeniowych i Finansowych
45. Polski Klub Biznesu.

Reprezentatywne organizacje pracodawców:

1. Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej
2. Konfederacja „Lewiatan”
3. Związek Rzemiosła Polskiego
4. Związek Pracodawców Business Centre Club

#### Opiniowanie – lista podmiotów:

1. Pełnomocnik Rządu do spraw Informacji i Edukacji Finansowej w zakresie Budżetu, Finansów Publicznych i Instytucji Finansowych oraz Ochrony Finansów Publicznych
2. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
3. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego
4. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
5. Krajowa Rada Rzeczników Konsumentów
6. Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Prawnych, Zakład Prawa Konkurencji
7. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa
8. Prokurator Generalny
9. Rzecznik Ubezpieczonych
10. Narodowy Bank Polski
11. Sąd Najwyższy
12. Sąd Apelacyjny w Warszawie
13. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
14. Krajowa Rada Sądownictwa
15. Naczelna Rada Adwokacka
16. Krajowa Rada Notarialna
17. Krajowa Rada Radców Prawnych
18. Rada Legislacyjna
19. Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego
20. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej
21. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
22. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

Uwagi do projektu ustawy zgłosiło 46 podmiotów w ramach uzgodnień, opiniowania oraz konsultacji, a także konsumenci. Ponadto wpłynęło 1 zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem ustawy w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.).

W dniu 25 maja 2015 r. odbyła się konferencja uzgodnieniowa, w której udział wzięli przedstawiciele administracji państwowej, organizacji konsumenckich, przedsiębiorców, jak również przedstawiciele doktryny prawa oraz środowisk prawniczych. Szczegółowe odniesienie się do zgłoszonych uwag zostało zamieszczone w tabelach uwag opublikowanych na stronie RCL RPL oraz w Raporcie z konsultacji i opiniowania. Dodatkowo w dniach 22–27 maja br. odbyły się robocze spotkania z przedstawicielami Sądu Najwyższego, Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Rządowego Centrum Legislacji oraz Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego.

#### 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2015 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)	
<b>Dochody ogółem</b>													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
<b>Wydatki ogółem</b>													
budżet państwa													



JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
<b>Saldo ogółem</b>													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													

Źródła finansowania	Wejście w życie ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw, co do zasady, nie spowoduje skutków finansowych. Zadania te będą realizowane w ramach środków finansowych, które już dziś w zwiększonym wymiarze skierowane są na realizację zadań związanych ze wzmożoną kontrolą rynku usług finansowych. W 2015 r., poprzez rozdysponowanie rezerw, budżet Prezesa UOKiK został dodatkowo zasilony kwotą 4.548.934 zł na wzmocnienie działań związanych z ochroną interesów konsumentów, w szczególności na rynku usług finansowych. Przy utrzymaniu w następnych latach poziomu finansowania zadań realizowanych przez Prezesa UOKiK nie powstaną nowe skutki finansowe wynikające z wejścia w życie ustawy.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Zapewnienie skutecznego wykorzystania narzędzi, które wprowadza niniejszy projekt regulacji wymaga zwiększenia zasobów kadrowych komórek UOKiK zajmujących się ochroną konsumentów.

**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 ... r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Projektowane zmiany przyniosą wymierne, lecz trudne do oszacowania korzyści po stronie konsumentów wynikające z lepszej ich ochrony przed usługami nieodpowiadającymi ich potrzebom, w szczególności przed niedopasowanymi usługami finansowymi. Skala potencjalnych korzyści pieniężnych dla konsumentów jest istotna. W przypadku „missellingu” ubezpieczeń na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym straty indywidualnych konsumentów wynoszą od kilku do kilkuset tysięcy złotych. Polisy takie posiada już prawie 3 mln konsumentów, a według danych Polskiej Izby Ubezpieczeń, w okresie od 2012 r. do III kwartału 2014 r. składka przypisana brutto z tytułu polis z UFK wyniosła łącznie ponad 34 mld zł. Według danych portalu Analizy Online, w 2014 r. wartość aktywów zgromadzonych w ubezpieczeniowych funduszach kapitałowych przekroczyła 50 mld zł. Na podstawie danych przedstawionych w raporcie Rzecznika Ubezpieczonych, konsumenci, którzy składali doń skargi w latach 2011–2012 ponieśli straty w średniej wysokości ok. 25 tys. zł. Biorąc pod uwagę kumulację wpłat na lokaty oraz fakt, że w latach 2011–2014 skargę na te produkty złożyło w sumie ok. 3500 konsumentów, można szacować, że ich straty wyniosły w tym okresie łącznie ok. 100 mln zł. Dokładne straty związane z kredytami denominowanymi w walutach obcych (w szczególności w CHF) są trudne do oszacowania, jednak znaczna ilość i wartość takich kredytów sugerują, że mogą być one znaczące. Według dostępnych danych, na koniec 2013 r. w portfelach banków znajdowało się 562,5 tys. kredytów w						

		CHF, a ich przeciętna wartość wynosiła 241,2 tys. zł, co daje wolumen kredytów na poziomie 135 mln zł. Dzięki lepszej ochronie konsumentów będą dokonywać trafniejszych wyborów w obszarze finansów osobistych i unikać strat finansowych, na które nie są przygotowani. W dłuższym okresie większe zaufanie konsumentów do rynków finansowych przyczyni się do szybszego rozwoju tych rynków, co poprawi dobrobyt zarówno po stronie konsumentów jak i przedsiębiorców.
Niemierzalne	Przedsiębiorcy – nadawcy publiczni	Obowiązek emisji ostrzeżeń (art. 73a ustawy) i komunikatów przez nadawców publicznych skutkować będzie kosztami alternatywnymi w postaci niezrealizowanych przychodów z emisji materiałów komercyjnych (reklam). Zapewnienie skutecznego przekazu publicznego będzie każdorazowo wymagać wielokrotnej emisji krótkich komunikatów w ciągu co najmniej kilku dni. Koszt niezrealizowanych przychodów z tytułu emisji takiej serii komunikatów (reklam) można szacować na ok. 370 tys. zł dla TVP S.A. i ok. 140 tys. zł dla PR S.A. Faktyczne roczne koszty tego obowiązku są trudne do skwantyfikowania, gdyż trudno obecnie przewidzieć jak często Prezes UOKiK będzie korzystał z uprawnień do wystosowywania publicznych ostrzeżeń w tej formie.
	Przedsiębiorcy działający na rynkach finansowych	Nowe rozwiązania będą promować przedsiębiorców działających na rynku usług finansowych, którzy kierują się uczciwością kupiecką i przez to będą również eliminować ewentualne zaburzenia procesu konkurencji. Bezpośrednim skutkiem działań będzie zatem spadek przychodów przedsiębiorców, którzy nie kierują się uczciwością kupiecką oraz oferują produkty finansowe niedopasowane do potrzeb konsumentów, oraz wzrost przychodów przedsiębiorców, którzy nie naruszają zbiorowych interesów konsumentów. Poprawa alokacji środków wpłynie korzystnie na zaufanie konsumentów do rynków, w szczególności do rynków finansowych, co będzie sprzyjać szeroko rozumianemu rozwojowi gospodarczemu kraju.
	Przedsiębiorcy zawierający umowy z konsumentami	Reforma systemu kontroli abstrakcyjnej postanowień wzorców umów uznanych za niedozwolone wpłynie na obniżenie ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej. Reforma ma na celu eliminację zauważonych nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu kontroli abstrakcyjnej postanowień wzorców umów uznanych za niedozwolone. Powinna ona spowodować usprawnienie tego systemu i zwiększenie jego transparentności. Dodatkowo proponowana zmiana pozwoli na zwiększenie pewności prawa po stronie przedsiębiorców, gdyż wprowadzany system zakłada zawężenie skutków wydawanego rozstrzygnięcia jedynie do danego przedsiębiorcy i konsumentów, którzy zawarli z tymże przedsiębiorcą umowę zawierającą niedozwolone postanowienie. Ponadto proponowany system przewiduje narzędzia pozwalające na bezpośrednie przełożenie skutków wydanego orzeczenia na sytuację prawną konsumentów związanych z przedsiębiorcą umową zawierającą niedozwolone postanowienie. Prezes Urzędu, wydając decyzję o uznaniu danej klauzuli za abuzywną będzie mógł zobowiązać przedsiębiorcę do powiadomienia konsumentów o wydanym orzeczeniu i jego skutku, tj. braku mocy wiążącej danego postanowienia wzorca. Dodatkowo fakt, że orzekając o niedozwolonym charakterze postanowienia wzorca umowy, Prezes Urzędu będzie uprawniony do nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę stosującego to postanowienie, pozwoli na osiągnięcie skutku prewencyjnego zarówno wobec tego przedsiębiorcy, jak i innych, działających na rynku.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		
<b>8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu</b>		
<input type="checkbox"/> nie dotyczy		

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input checked="" type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input checked="" type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input checked="" type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input checked="" type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy

Komentarz:

Zmniejszenie liczby procedur dla przedsiębiorców w związku z rezygnacją z postępowań z art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zwiększenie obciążeń UOKiK w związku z wprowadzeniem postępowań w sprawach o uznanie postanowień wzorca za niedozwolone.

## 9. Wpływ na rynek pracy

## 10. Wpływ na pozostałe obszary

<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
--	--	---

Omówienie wpływu

## 11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

II kwartał 2015 r. – przygotowywanie projektu ustawy zmieniającej ustawę

II kwartał 2015 r. – konsultacje publiczne, opiniowanie i uzgodnienia międzyresortowe, KRM, RM

II–III kwartał 2015 r. – przekazanie rządowego projektu ustawy do Marszałka Sejmu RP

I–II kwartał 2016 r. – wejście ustawy w życie (6 miesięcy od daty ogłoszenia)

## 12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Dokonanie analizy *ex post* planowane jest po 4 latach od wejścia w życie projektowanych przepisów, tak aby ocenie podlegały co najmniej 3 pełne lata funkcjonowania regulacji. W związku z brakiem mierników mogących służyć ocenie podstawowego celu regulacji, czyli ograniczenia zjawiska „missellingu”, w analizie *ex post* wykorzystane zostaną mierniki długofalowego celu regulacji, czyli wzrostu zaufania konsumentów do rynków. Analiza *ex post* uwzględni zatem zmianę liczby skarg dotyczących stosowania „missellingu” przez instytucje finansowe zgłaszanych do UOKiK, KNF i Rzecznika Ubezpieczonych. Zakładany rezultat to istotny spadek liczby takich skarg.

Zmiana poziomu zaufania do instytucji powinna być również weryfikowana na podstawie wyników badań społecznych realizowanych wśród konsumentów usług finansowych. Spośród dostępnych, cyklicznie realizowanych badań za najbardziej wiarygodne można uznać wyniki badań realizowanych w ramach Diagnozy Społecznej.

Stopień zaufania do instytucji*:	2013 r. (poziom wyjściowy)	2019 r. (zakładany rezultat)	2021 r. (zakładany rezultat)
Banki komercyjne	57,4%	58,4%	59,4%
Zakłady ubezpieczeń na życie	47,4%	48,4%	49,4%
Zakłady ubezpieczeń majątkowych**	44,5%	45,5%	46,5%

\*Stopień zaufania: iloraz liczby odpowiedzi wskazujących na duże lub umiarkowane zaufanie do wszystkich odpowiedzi, z pominięciem odpowiedzi: „nie mam zdania”.

\*\*Zastosowano terminologię używaną w Diagnozie Społecznej.

Niezależnie od zastosowania powyższych mierników, skuteczność narzędzi prawnych pozostających w dyspozycji UOKiK będzie podlegała ciągłemu monitoringowi, który przyjmie postać m.in. organizowanych przez UOKiK konferencji, seminariów i spotkań z interesariuszami.

### **13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)**

- Rynek firm pożyczkowych w Polsce – raport.
- Ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym. Raport Rzecznika Ubezpieczonych.
- Opis brytyjskiego systemu ochrony konsumenta na rynku usług finansowych.
- Analiza Ministerstwa Finansów.
- Prezentacja KNF „Wpływ silnego osłabienia PLN względem CHF na stabilność polskiego sektora bankowego oraz sytuację finansową kredytobiorców”.



Warszawa, dnia 23 czerwca 2015 r.

Minister  
Spraw Zagranicznych

DPUE.920.629.2015/bc/10

dot.: RM-10-65-15 z 19.06.2015r.

Pan  
Maciej Berek  
Sekretarz Rady Ministrów

**Opinia**

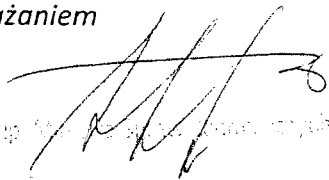
**o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej**

*Szanowny Panie Ministrze,*

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

**Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.**

Z poważaniem



Adam Jasser  
Prezes Urzędu Ochrony  
Konkurencji i Konsumentów

Do wiadomości:

Pan Adam Jasser

Prezes Urzędu Ochrony

Kancelaria Urzędu Ochrony  
Konkurencji i Konsumentów  
Department Rady Ministrów

wpłynęło 25-06-2015

### **13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)**

- Rynek firm pożyczkowych w Polsce – raport.
- Ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym. Raport Rzecznika Ubezpieczonych.
- Opis brytyjskiego systemu ochrony konsumenta na rynku usług finansowych.
- Analiza Ministerstwa Finansów.
- Prezentacja KNF „Wpływ silnego osłabienia PLN względem CHF na stabilność polskiego sektora bankowego oraz sytuację finansową kredytobiorców”.