



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 19 października 2022 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o prawach konsumenta,
ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Prawo prywatne międzynarodowe**

(druk nr 830)

I. Cel i przedmiot ustawy

Przedłożona Senatowi ustawa o zmianie ustawy o prawach konsumenta, ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Prawo prywatne międzynarodowe ma na celu implementację dwóch dyrektyw:

– dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/771 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów, zmieniającej rozporządzenie (UE) 2017/2394 oraz dyrektywę 2009/22/WE i uchylającej dyrektywę 1999/44/WE (Dz. Urz. UE L 136 z 22.05.2019, str. 28 oraz Dz. Urz. UE L 305 z 26.11.2019, str. 63); zwanej dalej: „SGD” lub „dyrektywa towarową”, oraz

– dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/770 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie niektórych aspektów umów o dostarczanie treści cyfrowych i usług cyfrowych (Dz. Urz. UE L 136 z 22.05.2019, str. 1 oraz Dz. Urz. UE L 305 z 26.11.2019, str. 60); zwanej dalej: „DCD” lub „dyrektywą cyfrową”).

Dyrektywy te weszły w życie z dniem 11 czerwca 2019 r., a państwa członkowskie zobowiązane były do przyjęcia implementujących je przepisów do dnia 1 lipca 2021 r., z mocą od dnia 1 stycznia 2022 r.

Zasadniczym celem obu dyrektyw jest usunięcie najważniejszych przeszkód w rozwoju transgranicznego handlu elektronicznego, przyczynienie się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego i zapewnianie przy tym wysokiego poziomu ochrony konsumentów,

w szczególności przez ustanowienie wspólnych przepisów dotyczących niektórych wymagań w odniesieniu do umów zawartych między przedsiębiorcami a konsumentami o dostarczanie treści cyfrowych lub usług cyfrowych, w tym przepisów dotyczących:

- zgodności towaru lub usługi z umową,
- środków ochrony prawnej w przypadku braku zgodności z umową lub ich niedostarczenia oraz sposobów korzystania z tych środków,
- sposobów korzystania z gwarancji.
- zmiany treści cyfrowej lub usługi cyfrowej.

Przedmiotowe dyrektywy opierają się na harmonizacji maksymalnej (art. 4 SGD i DCD), co oznacza, że państwa członkowskie nie mogą przyjmować ani utrzymywać regulacji odmiennych od tych przyjętych w dyrektywach, w tym ustanawiać wyższego poziomu ochrony konsumentów (z wyjątkami wskazanymi w przepisach obu dyrektyw).

Dyrektywa towarowa SGD zastępuje dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji, implementowaną ustawą z dnia 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego, zmienioną następnie ustawą z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, zwaną dalej „u.p.k.”. Dyrektywa ustanawia przepisy dotyczące zgodności towarów z umową, środki ochrony prawnej w przypadku braku zgodności z umową oraz zasady korzystania z tych środków.

Dyrektywa cyfrowa DCD reguluje prawa i obowiązki przedsiębiorców i konsumentów będących stronami umów o dostarczanie treści cyfrowej lub usług cyfrowych. Oprócz przepisów dotyczących odpowiedzialności przedsiębiorcy za niezgodność treści cyfrowej lub usługi cyfrowej z umową, dyrektywa reguluje również inne aspekty tychże umów, m.in. zasady dostarczania oraz zmiany treści cyfrowej lub usługi cyfrowej, a także kwestie aktualizacji.

W zmienianym art. 2 ustawy o prawach konsumenta uzupełniony został ustawowy słowniczek o definicje „towaru”, „trwałości”, „usługi cyfrowej”, „towaru z elementami cyfrowymi”, „środowiska cyfrowego”, „integracji”, „kompatybilności”, „funkcjonalności”, „interoperacyjności oraz „ceny”.

W art. 7a u.p.k. przewiduje się skrócenie z 30 do 14 dni terminu w jakim przedsiębiorca jest obowiązany udzielić odpowiedzi na reklamację konsumenta.

W dodawanym art. 7aa ustawa stanowi, że dotyczące konsumenta przepisy zmienianej ustawy zawarte w rozdziałach 4, 5a i 5b stosowane będą również do osoby fizycznej zawierającej umowę bezpośrednio związaną z jej działalnością gospodarczą, gdy z treści tej umowy wynika, że nie ma ona dla tej osoby charakteru zawodowego, wynikającego w szczególności z przedmiotu wykonywanej przez nią działalności gospodarczej.

Brak „charakteru zawodowego” oznacza, że przepisy dotyczące konsumentów będą chronić również osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą, gdy treść zawieranej przez nie umowy wskazuje, że umowa dotyczy czynności pozostającej poza zakresem prowadzonej działalności gospodarczej i nie jest czynnością wykonywaną przez niego profesjonalnie (gdy czynność ma charakter uboczny lub incydentalny).

Przepisami dodawanego w ustawie rozdziału 5a dokonuje się implementacji SGD. Nowo wprowadzone przepisy przewidują przy umowie sprzedaży towaru wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu cywilnego o rękojmi (art. 43a ust. 1) i odrębne uregulowanie tej materii w ustawie o prawach konsumenta.

Zakres przedmiotowy dodanych przepisów dotyczy nie tylko umowy sprzedaży ale też innych umów zobowiązujących do przeniesienia własności towaru na konsumenta (np. umowa o dzieło, umowa dostawy), zgodnie z zakresem dyrektywy SGD. Dotyczy też umów zobowiązujących do przeniesienia własności towaru z elementami cyfrowymi.

Art. 43a ust. 1 jednoznacznie przesądza o odrębności nowo przyjętych regulacji w stosunku do ogólnych przepisów Kodeksu cywilnego w zakresie rękojmi i gwarancji, natomiast przepisy Kodeksu cywilnego o rękojmi pozostaną aktualne w przypadku dokonywania umów sprzedaży nieruchomości.

W efekcie implementacji rozwiązań przyjętych w dyrektywie SGD ustawa reguluje kwestię uprawnień konsumenta w przypadku braku zgodności nabytego towaru z umową.

Przyjęcie rozwiązania ujętego w SGD stanowi *novum* na gruncie polskiego prawa cywilnego, bowiem stanowi odejście od instytucji wady fizycznej i prawnej rzeczy na rzecz oceny zgodności towaru z umową.

W art. 43b określa się zasady oceny zgodności towaru z umową, wyróżniając przy tym elementy subiektywne (ust. 1) i obiektywne (ust. 2). W ust. 4 przewidziano wyłączenia odpowiedzialności przedsiębiorcy (sprzedawcy) za brak zgodności towaru z umową

w zakresie, o którym mowa w ust. 2 lub 3, jeżeli konsument został wyraźnie poinformowany, że konkretna cecha towaru odbiega od wymogów zgodności z umową oraz najpóźniej w chwili zawarcia umowy wyraźnie i odrębnie zaakceptował brak konkretnej cechy towaru.

Przepis art. 43c ust. 1 określa czasowe granice odpowiedzialności przedsiębiorcy z tytułu rękojmi oraz zakres przeniesienia ciężaru dowodu. W stosunku do przepisów dotychczasowych wydłużono okres, w którym ciężar dowodu zgodności towaru z umową zostaje przeniesiony na przedsiębiorcę z roku do dwóch lat od chwili dostarczenia towaru.

Art. 43d–43f określają prawa, których dochodzić może konsument z tytułu rękojmi i skorelowane z nimi obowiązki przedsiębiorcy. Ustawa wprowadza hierarchię środków ochrony konsumenta.

W pierwszej kolejności konsument będzie miał prawo domagać się przywrócenia zgodności towaru z umową przez jego naprawę lub wymianę. Dopiero w dalszej kolejności, (gdy nastąpi jedna z negatywnych przesłanek wskazanych w art. 43e ust. 1), konsument będzie mógł skorzystać z kolejnych uprawnień, tzn. żądać obniżenia ceny lub odstąpić od umowy.

W art. 43e ust. 6 przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym przedsiębiorca ma obowiązek zwrócić konsumentowi cenę niezwłocznie, ale nie później niż w terminie 14 dni od otrzymania towaru lub dowodu jego zwrotu. Tożsame rozwiązanie przyjęto w art. 43l ust. 6.

Art. 43g zawiera uzupełniającą regulację dotyczącą gwarancji udzielanej na rzecz konsumenta, w zakresie w jakim art. 17 SGD wymaga ochrony wykraczającej ponad regulację gwarancji znajdującą się już w Kodeksie cywilnym. Obecnie obowiązujące przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące gwarancji w zasadzie wykonują postanowienia dyrektywy SGD dlatego nie zachodzi potrzeba szerszego uregulowania kwestii gwarancji w ustawie o prawach konsumenta.

Termin przedawnienia roszczenia nabywcy towaru będzie określany na zasadach ogólnych (art. 118 i n. k.c.), które są dla niego znacznie korzystniejsze, niż zawarte w k.c., a wyłączone niniejszą nowelizacją (art. 43a ust. 1) przepisy szczególne dotyczące przedawnienia roszczeń z rękojmi (art. 568 § 2 k.c.). Posłużenie się ogólnymi terminami przedawnienia roszczeń ma na celu zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony konsumenta, przyczyniając się do ograniczania wprowadzania na polski rynek towarów wadliwych, zmotywowania sprzedawców do sprawnej realizacji zgłoszeń dotyczących

wadliwości towaru oraz zapobiegania przedłużaniu przez nich realizacji żądań konsumentów, w celu doprowadzenia do upływu terminu dochodzenia roszczeń w postępowaniu sądowym.

Przepisami dodawanego w ustawie rozdziału 5b "Umowy o dostarczanie treści cyfrowej lub usługi cyfrowej" dokonuje się implementacji dyrektywy cyfrowej DCD. Rozmiar tej regulacji jest bardziej rozbudowany niż regulacji wdrożeniowej dotyczącej SGD ze względu na brak odpowiednich przepisów w dotychczasowym, krajowym porządku prawnym.

Przepisy art. 43h definiują zakres pojęcia treści cyfrowej oraz usługi cyfrowej natomiast przepisy art. 43i wskazują do których umów polegających na dostarczaniu treści cyfrowej lub usługi cyfrowej nie będą miały zastosowania przepisy dodawanego rozdziału.

W art. 43j regulowane są zasady dostarczania treści lub usługi cyfrowej, postępowanie w przypadku niedostarczenia treści lub usługi oraz przesłanki odstąpienia od umowy. Obowiązek dowodowy w zakresie dostarczenia treści cyfrowej obciąża przedsiębiorcę.

Przepisy art. 43k dotyczą zgodności treści cyfrowej lub usługi cyfrowej z umową, oraz odpowiedzialności przedsiębiorcy w razie jej braku i stanowią odpowiednik przepisów art. 43b.

Przy ocenie zgodności z umową należy wziąć między innymi pod uwagę, do jakiego celu są zazwyczaj wykorzystywane treści cyfrowe lub usługi cyfrowe tego samego rodzaju. Powinny one również charakteryzować się cechami i funkcjami działania, którymi zazwyczaj charakteryzują się treści cyfrowe lub usługi cyfrowe tego samego rodzaju, z uwzględnieniem obowiązujących przepisów prawa, norm technicznych lub dobrych praktyk. Zgodnie z ust. 5 przedsiębiorca nie ponosi odpowiedzialności, jeżeli konsument, najpóźniej w chwili zawarcia umowy, został wyraźnie poinformowany, że konkretna cecha treści cyfrowej lub usługi cyfrowej odbiega od wymogów zgodności z umową określonych w ust. 2 lub 3 oraz wyraźnie i odrębnie zaakceptował brak konkretnej cechy treści cyfrowej lub usługi cyfrowej.

W art. 43l ust. 1 i 3 określono granice czasowe odpowiedzialności przedsiębiorcy za brak zgodności treści lub usługi cyfrowej z umową dostarczanej jednorazowo, częściami i w sposób ciągły oraz przesłanki wskazujące, kiedy domniemanie odpowiedzialności przedsiębiorcy może zostać wyłączone (art. 43l ust. 5).

Uprawnienia konsumenta w przypadku braku zgodności treści cyfrowej lub usługi cyfrowej z umową zostały określone w art. 43m, zaś w art. 43n ust. 1 wskazano, kiedy konsument może złożyć oświadczenie o obniżeniu ceny albo odstąpieniu od umowy.

Art. 43o określa obowiązki przedsiębiorcy po odstąpieniu przez konsumenta od umowy. W ust. 3 przewidziano, że przedsiębiorca może żądać zwrotu nośnika materialnego na którym dostarczał treść cyfrową. Należy wskazać, że przez nośnik materialny należy rozumieć takie rzeczy, jak np. płyty DVD, CD, pamięć podręczną USB i kartę pamięci oraz tym podobne przedmioty.

Zmiany przepisów Kodeksu cywilnego, zawarte w art. 2 ustawy polegają na usunięciu odrębności dotyczących przepisów o rękojmi przy sprzedaży rzeczy ruchomych, które wobec wyłączenia stosowania przepisów Kodeksu cywilnego do umów sprzedaży towarów stają się bezprzedmiotowe. Należy jednak zaznaczyć, że przepisy k.c. będą nadal znajdowały zastosowanie do umów sprzedaży nieruchomości zawieranych między przedsiębiorcą jako sprzedającym a osobą fizyczną (konsumentem) jako kupującym.

W art. 5 ustawa określa czternastodniowy okres *vacatio legis*, uznając go za wystarczający i odpowiedni, zgodnie z normą zawartą w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 63. posiedzeniu w dniu 6 października 2022 r. pochodziła z przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 2425). Projekt ustawy wpłynął do Sejmu w dniu 6 lipca 2022 r.

I czytanie projektu ustawy odbyło się na 61. posiedzeniu Sejmu. Projekt ustawy został przesłany do Komisji Gospodarki i Rozwoju.

Komisja przedstawiła sprawozdanie (druk sejmowy nr 2622), w którym wносиła o przyjęcie przedłożonego w sprawozdaniu projektu ustawy bez poprawek.

W dniu 5 października 2022 r., trakcie drugiego czytania projektu ustawy, zgłoszonych zostało pięć poprawek, które zmierzały do:

- 1) skrócenia z 30 do 14 dni czasu w jakim przedsiębiorca jest obowiązany udzielić odpowiedzi na reklamację konsumenta,
- 2) wskazania, że przepisy rozdziału czwartego ustawy dotyczą wyłącznie umów zawieranych na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa,
- 3) dodania przepisu w którym określone zostają przypadki wyłączenia odpowiedzialności przedsiębiorcy za brak zgodności towaru z umową,
- 4) wydłużenia okresu *vacatio legis* ustawy do 6 miesięcy,

5) wydłużenia okresu *vacatio legis* ustawy do 3 miesięcy.

W trzecim czytaniu Sejm przyjął poprawki oznaczone numerami 1–3. Za przyjęciem ustawy w całości, wraz z przyjętymi poprawkami głosowało 441 posłów, przy braku głosów przeciwnych i 2 głosach wstrzymujących się. 17 posłów nie głosowało.

III. Uwagi szczegółowe i propozycje poprawek

1) w art. 1 w pkt 6 ustawa nadaje nowe brzmienie przepisowi art. 7a ust. 1 ustawy o prawach konsumenta. Jego celem jest skrócenie z 30 do 14 dni czasu w jakim przedsiębiorca jest obowiązany udzielić odpowiedzi na reklamację konsumenta.

Przedmiotem niniejszej uwagi jest użyte w przepisie sformułowanie „jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej”. Sformułowanie to jest tzw. odesłaniem zewnętrznym pustym. Ustawodawca odsyła do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych. Użyta metoda formułowania odesłania jest niezgodna z § 156 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej, który to przepis przy konstruowaniu odesłań nakłada na prawodawcę obowiązek jednoznacznego, precyzyjnego wskazania przepisu lub przepisów prawnych do których odsyła.

Jednocześnie należy rozważyć czy zawarte w tym miejscu odesłanie do innych przepisów istniejących w systemie prawnym ma jakieś uzasadnienie merytoryczne. Z punktu widzenia normy prawnej zakodowanej w art. 7a ust. 1 nie ma znaczenia, że inne, odrębne przepisy mogą ustanawiać inne terminy niż wskazany w omawianym przepisie. Treść normy z odesłaniem i bez niego pozostaje taka sama. Wskazane w innych aktach prawnych terminy będą stanowiły *lex specialis* w stosunku do przepisu o charakterze *lex generalis* zawartego w ustawie o prawach konsumenta, jeżeli zaś nie będą dotyczyły spraw o charakterze konsumenckim będą miały charakter autonomiczny.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 6, w ust. 1 wyrazy „Jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, przedsiębiorca” zastępuje się wyrazem „Przedsiębiorca”;

2) w art. 1 w pkt 15, w art. 43b w ust. 1 w pkt 2 oraz w art. 43k w ust. 1 w pkt 2 ustawa posługuje się nieprawidłowym formułowaniem „w momencie zawarcia umowy”. W analogicznych przypadkach, w innych przepisach ustawy oraz w przepisach Kodeksu cywilnego stosuje się wyrażenie „w chwili zawarcia umowy”.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 15, w art. 43b w ust. 1 w pkt 2 oraz w art. 43k w ust. 1 w pkt 2 wyrazy „w momencie” zastępuje się wyrazami „w chwili”;

3) w art. 1 w pkt 15 zawarto nowy rozdział 5a dotyczący umów zobowiązujących do przeniesienia własności towaru na konsumenta. W art. 43b określa się zasady oceny zgodności towaru z umową, wyróżniając przy tym elementy subiektywne (ust. 1) i obiektywne (ust. 2). Te subiektywne i obiektywne wymogi zgodności z umową stanowią transpozycję art. 6 i art. 7 dyrektywy towarowej SGD.

Wśród kryteriów obiektywnych zawartych w art. 43 ust. 2 w pkt 3 ujęto wymóg dostarczenia towaru z akcesoriami i instrukcjami, których konsument może rozsądnie oczekiwać.

Poza zakresem regulacji krajowej pozostawiono wymóg dostarczenia opakowania towaru. Tymczasem w art. 7 ust. 1 lit. c SGD dyrektywa wskazuje jako obiektywnie wymagane dołączenie towaru wraz z akcesoriami, w tym opakowaniem i instrukcją instalacji lub innymi instrukcjami, których konsument może zasadnie oczekiwać.

Zgodnie z polskim rozumieniem słowa „akcesorium” (za Słownikiem języka polskiego PWN) jest to narzędzie lub inny drobny przedmiot potrzebny do wykonywania jakiejś czynności, jakiegoś rzemiosła albo dodatkowy składnik wyposażenia. W przypadku telefonu komórkowego są to np: ładowarka, słuchawki lub szpilka do otwierania obudowy telefonu. W przypadku nabycia telefonu opakowanie stanowi odrębny od akcesoriów element nabywanego towaru. Pominięcie opakowania jako koniecznego elementu towaru, może przynieść przedsiębiorcom znaczne oszczędności jednak istnieje obawa, iż niektórzy przedsiębiorcy chcący sprzedać towary poekspozycyjne, po naprawie lub tzw. testery, będą mogli sprzedawać je jako towary pełnowartościowe nie będąc obowiązani do dostarczania ich w opakowaniu, które często stanowi podstawowy i oczywisty dowód autentyczności i nowości towaru.

Należy dokonać oceny, czy pominięcie opakowania jako wymaganego elementu umowy sprzedaży towaru ma charakter istotny. W przypadku stwierdzenia, że brak opakowania ma istotne znaczenie z punktu widzenia konsumenta wskazane byłoby dodanie następującej poprawki:

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 15, w art. 43b w ust. 2 w pkt 3 po wyrazach „dostarczany z” dodaje się wyrazy „opakowaniem,”;

4) w art. 1 w pkt 16 należy wprowadzić poprawki, które pozwolą na doprecyzowanie wprowadzanych ustawą zmian do treści załącznika nr 1 ustawy. Ich konieczność wynika z tego, że w załączniku nr 1 istnieją dwa odnośniki oznaczone nr 1. Poprawka polegająca na wykreśleniu wyrazu „ruchomą” dotyczy odnośnika, który znajduje się w dalszej części załącznika w instrukcji wypełniania.

Po wtóre, ponieważ wyraz „rzecz” po raz pierwszy występuje przed zmianą polegającą na wykreśleniu wyrazu „ruchomą”, należy również przestawić kolejność zmian wprowadzanych literami a i b.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 16 skreśla się lit. a oraz dodaje się lit. c w brzmieniu:

„c) w instrukcji wypełniania, w odnośniku nr 1 skreśla się wyraz „ruchomą”;

5) formułując treść art. 561³ Kodeksu cywilnego, w art. 2 w pkt 7 ustawy, nie wzięto pod uwagę jednej z zasad ujętej w § 23 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej oraz związanych z nią poglądów doktryny. Odesłania określające wzajemną relację przepisów formułuje się tylko wówczas, jeżeli relacja ta nie jest oczywista i istnieje prawdopodobieństwo, iż właściwa interpretacja normy byłaby utrudniona.

Niepoprawnym z punktu widzenia techniki legislacyjnej jest zabieg polegający na „zabezpieczeniu” sposobu i przebiegu rozumowania interpretatora poprzez dodanie zwrotu „z zastrzeżeniem”. Jeżeli bowiem istnieje konieczność sformułowania zastrzeżenia wyłącznie w celu poinformowania adresata, iż w innym przepisie sformułowano wyjątek od normy, używa się wyrażenia „z wyjątkiem”, jeżeli zaś istnieje konieczność sformułowania zastrzeżenia wyłącznie w celu poinformowania adresata, iż w innym przepisie sformułowano uszczegółowienie normy, używa się wyrażenia „z uwzględnieniem”.

Wobec powyższego nowelizowany przepis art. 561³ Kodeksu cywilnego powinien wskazać na wyjątek o którym mowa w przepisie wskazanym w odesłaniu.

Propozycja poprawki:

W art. 2 w pkt 7 wyrazy „Z zastrzeżeniem art. 561¹ § 2 koszty” zastępuje się wyrazem „Koszty” oraz na końcu dodaje się wyrazy „, z wyjątkiem, o którym mowa w art. 561¹ § 2”.

Beata Mandylis

Główny legislator