

BIP Rady Ministrów i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

<https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r1163092894220,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-prawach-konsumenta-oraz-niektorych-innych-usta.html>

2021-10-25, 09:26

Numer projektu	UC86
Tytuł	Projekt ustawy o zmianie ustawy o prawach konsumenta oraz niektórych innych ustaw
Rodzaj dokumentu	projekty ustaw

Informacje o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań planowanych w projekcie

I.

W wyniku oceny funkcjonowania przepisów prawa konsumenckiego oraz oceny dyrektywy 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów przeprowadzonej przez Komisję Europejską w ramach programu REFIT ustalono, że część instrumentów ochrony praw konsumentów ma ograniczoną skuteczność i wymaga ulepszenia.

W ramach przeglądu zidentyfikowano następujące problemy dotyczące konsumentów i oferujących im usługi i towary przedsiębiorców na rynku polskim i europejskim:

- Brak przejrzystości usług i ofert proponowanych konsumentom korzystającym z internetowych platform handlowych. Obecnie konsument korzystający z internetowej platformy handlowej otrzymuje różnorodne oferty od dostawców zewnętrznych sprzedających na danej internetowej platformie handlowej, jak również oferty od samej internetowej platformy handlowej. Konsument nie zawsze wie, w jaki sposób ustalono ranking ofert prezentowanych im na internetowej platformie handlowej, ani od kogo kupują (czy od przedsiębiorców, czy od innych konsumentów). Konsument może pozostawać w błędnym przekonaniu, że ma do czynienia z przedsiębiorcami (a tym samym, że korzysta z praw przysługujących konsumentom).
- Niedostateczne dopasowanie instrumentów ochrony konsumenta do dynamicznie rozwijających się usług cyfrowych z uwzględnieniem „bezpłatnych” usług cyfrowych, tj. usług świadczonych w zamian za dane osobowe a nie za zapłatę ceny w pieniądzu.
- Nadmierna regulacja niektórych obowiązków informacyjnych przedsiębiorców.
- Brak precyzyjnych wytycznych dotyczących postępowania organów ochrony konsumenta w odniesieniu do produktów o podwójnej jakości.
- Brak skutecznych, odstraszających i bardziej proporcjonalnych sankcji za naruszenia unijnych przepisów w dziedzinie ochrony konsumentów oraz w niektórych państwach członkowskich brak indywidualnych środków prawnych w sytuacji, gdy konsument zostanie poszkodowany przez nieuczciwe praktyki handlowe.

Wynikiem ww. przeglądu było przyjęcie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniającej dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta, zwanej dalej dyrektywą „Omnibus”. Zgodnie z art. 7 dyrektywy Państwa członkowskie przyjmują i publikują przepisy niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia 28 listopada 2021 r. Państwa członkowskie stosują te przepisy od dnia 28 maja 2022 r.

Przepisy dyrektywy będą implementowane do krajowego porządku prawnego w drodze projektu ustawy o zmianie ustawy o prawach konsumenta oraz niektórych innych ustaw. Zmiany implementacyjne obejmą ustawy, które dokonywały implementacji ww. dyrektyw.

Rozwiązania przyjęte w projekcie ustawy dokonującej implementacji dyrektywy Omnibus mają na celu:

- zapewnienie większej przejrzystości konsumentom korzystającym z internetowych platform;
- rozszerzenie ochrony konsumentów usług cyfrowych z uwzględnieniem „bezpłatnych” usług cyfrowych, tj. usług świadczonych bez uiszczania płatności pieniężnej,
- usuwanie niektórych obowiązków informacyjnych ciążyących na przedsiębiorcach,
- doprecyzowanie regulacji odnoszących się do wprowadzających w błąd działań marketingowych w odniesieniu do produktów podwójnej jakości.

Dyrektywa Omnibus nakłada też na Państwa Członkowskie obowiązki w zakresie wzmocnienia przepisów dotyczących sankcji oraz spójnych parametrów ich określenia, a także przewiduje prawo konsumentów do indywidualnych środków prawnych, jeśli doznali uszczerbku w wyniku stosowania nieuczciwych praktyk handlowych. Jednak z uwagi na fakt, iż tego rodzaju instrumenty występują już w polskich przepisach z zakresu ochrony konsumentów dlatego też nie ma konieczności zmian w tym zakresie.

II.

Niezależnie od zmian wymaganych dyrektywą Omnibus planuje się również dodatkowe regulacje dotyczące umów zawieranych poza lokalem, mające na celu eliminację nieprawidłowości identyfikowanych przez Prezesa UOKiK. Analizy danych, którymi dysponuje UOKiK, dotyczące praktyk stosowanych przez przedsiębiorców prowadzących sprzedaż poza lokalem, a także istniejących instrumentów prawnych pozostających zarówno w dyspozycji konsumentów (wspomaganych przez rzeczników konsumentów czy organizację społeczną), jak i organów administracji, nie gwarantują wystarczającej ochrony konsumenta w odniesieniu do niektórych umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa.

Praktyka obserwowana przez UOKiK pokazała, że taki tryb zawierania umów rodzi dla konsumenta szczególne zagrożenia w porównaniu z umową zawartą w lokalu przedsiębiorstwa. Podczas sprzedaży dokonywanej np. na pokazach, wycieczkach, czy w trakcie badań, konsument na ogół bywa poddany większej presji psychologicznej ze strony przedsiębiorcy. Przedsiębiorca może m.in. wykorzystywać element zaskoczenia, stwarzać atmosferę „szczególnej okazji” lub w inny sposób wpływać na decyzję konsumenta co do zawarcia umowy. W związku z tym często zdarza się, że umowy takie są zawierane przez konsumenta pochopnie, bez dostatecznego przemyślenia i racjonalnych powodów. Dodatkowym czynnikiem ryzyka jest kierowanie takich ofert do szczególnej grupy konsumentów tj. osób starszych, głównie emerytów, którzy mają stałe źródło dochodów i tym samym łatwo uzyskują finansowanie swoich zakupów kredytem konsumenckim, zaciągającym przy okazji zakupu towaru lub usługi na pokazie. W ostatnich latach UOKiK obserwuje istotne nasilenie nieuczciwych praktyk przedsiębiorców funkcjonujących na rynku sprzedaży bezpośredniej, czyli zajmujących się sprzedażą towarów i usług poza lokalem przedsiębiorstwa (podczas pokazów, prezentacji, wykładów, pielgrzymek, wycieczek, pobytów w sanatoriach, jak również podczas tzw. sprzedaży door-to-door). Z danych UOKiK wynika, że skargi wpływające do UOKiK (ok. 600 rocznie) to 20% rzeczywistej liczby przypadków oraz że zgłaszane są przede wszystkim skargi na sprzedaż produktów o większej wartości. Należy zatem podkreślić, że liczba wpływających skarg prawdopodobnie nie odzwierciedla skali problemu, trzeba bowiem pamiętać, że kwestionowane praktyki w zakresie zawierania umów poza lokalem, w szczególności podczas pokazów skierowane są do osób starszych o mniejszej wiedzy na temat praw przysługujących konsumentowi. Najczęściej zgłaszane UOKiK potencjalne naruszenia praw konsumentów obejmują:

- ukrywanie handlowego celu pokazu zarówno na etapie zaproszenia na pokaz jak i podczas pokazu,
- wprowadzanie konsumentów w błąd co do stanu ich zdrowia, celem wzbudzenia potrzeby zakupu pakietu medycznego, wyrobu medycznego lub urządzenia paramedycznego,
- wprowadzanie w błąd konsumenta poprzez przypisywanie sprzedawanym produktom określonych certyfikatów lub wyróżnień, które albo nie istnieją albo nie zostały przyznane tym produktom,
- wprowadzanie w błąd konsumenta poprzez powoływanie się na autorytet osoby bądź instytucji,
- celowe podawanie zawyżonej wartości produktów sprzedawanych na pokazach, która nie stanowi ich faktycznej ceny sprzedaży, czy też wskazywanie na nieistniejące rabaty, co sugeruje konsumentom istnienie szczególnej korzyści cenowej (tzw. technika „uciekającej okazji”),
- techniki sprzedażowe mające na celu skłonienie do zawarcia dodatkowych umów dotyczących usług finansowych np. pożyczki, w celu sfinansowania płatności za oferowane w formie sprzedaży poza lokalem usługi czy produkty,
- nieuczciwe praktyki rynkowe na etapie wykonywania kontraktu, to w zdecydowanej większości działania, których celem lub skutkiem jest utrudnienie lub uniemożliwienie odstąpienia od umowy w ustawowym 14-dniowym terminie. Pomimo licznych działań UOKiK w tym obszarze, obecnie istniejące instrumenty prawne, pozostające zarówno w dyspozycji konsumentów (wspomaganych przez rzeczników konsumentów czy organizację społeczną), jak i organów administracji, w tym UOKiK, nie zawsze są wystarczająco skuteczne. Pomimo wielu wysiłków ze strony UOKiK oraz innych instytucji zaangażowanych w ochronę konsumentów w kraju, nie zmniejsza się ilość skarg dotyczących praktyk przedsiębiorców polegających m.in. na organizowaniu pokazów, w trakcie których konsument ma możliwość dokonania zakupu określonych towarów. Decyzje wydawane przez Prezesa Urzędu nie zawsze są skuteczne, bowiem bardzo często, w celu uniknięcia odpowiedzialności, przedsiębiorcy dokonują przekształceń podmiotowych, w rezultacie których, w chwili wydawania decyzji albo później, w toku postępowania sądowego lub egzekucji kary pieniężnej, podmiot już nie istnieje. Zdarza się również, że w cały proces manipulowania konsumentem przy sprzedaży produktu, zaangażowanych jest kilka podmiotów, tzn. inny podmiot zaprasza na pokazy, inny prowadzi i inny zawiera z konsumentem umowy. Taka rozproszona odpowiedzialność utrudnia działania nie tylko Prezesa Urzędu, ale również dochodzenie roszczeń indywidualnych przez konsumentów. Nie bez znaczenia dla skuteczności działań UOKiK ma też długotrwałość sądowej kontroli decyzji administracyjnych, która w obu instancjach wynosi średnio około 4 lat od wydania decyzji. Ponadto typy nieuczciwych działań przedsiębiorców na tym rynku cały czas ewoluują i stają się coraz bardziej wyrafinowane, a tym samym trudniejsze do zdefiniowania i zakwestionowania w oparciu o obowiązującą regulację prawną.

Konieczne stało się zatem podjęcie prac legislacyjnych nad nowymi rozwiązaniami prawnymi, które przyczynią się do zwiększenia poziomu ochrony konsumentów, zwłaszcza seniorów w zakresie umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa, w szczególności na pokazach – patrz pkt 2.II. „Istota rozwiązań ujętych w projekcie”.

Istota rozwiązań ujętych w projekcie

I.
Implementacja dyrektywy 2019/2161 Omnibus wymaga wprowadzenia zmian w kilku ustawach konsumenckich takich jak:

- w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2020 r. poz. 1076),
- w ustawie z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2070),
- w ustawie z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2019 r. poz. 178) oraz
- w ustawie z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz.U. z 2020 r. poz. 287).

Implementacja przyjmie formę projektu ustawy o zmianie ustawy o prawach konsumenta oraz niektórych innych ustaw. Zasadnicze zmiany będą wprowadzane do ustawy o prawach konsumenta oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom handlowym natomiast w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów zmiany są bardzo ograniczone.

Zmiany mają na celu zapewnienie większej przejrzystości konsumentom korzystającym z internetowych platform handlowych, rozszerzenie ochrony konsumentów na umowy obejmujące usługi cyfrowe, w tym usługi cyfrowe dostarczane w zamian za dane osobowe bez konieczności zapłaty ceny. Projekt przewiduje też usunięcie niektórych obciążeń nałożonych na przedsiębiorców np. obowiązku podawania w adresie przedsiębiorcy nr faxu.

W zakresie przepisów dyrektywy Omnibus, które przewidują skuteczniejsze, bardziej proporcjonalne i zniechęcające sankcje za powszechne naruszenia transgraniczne oraz w zakresie obowiązku do określenia indywidualnych środków prawnych ochrony praw konsumentów – należy wyjaśnić, że te rozwiązania nie wymagają implementacji, gdyż już obecne regulacje ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zawierają rozwiązania wymagane ww. dyrektywą, jak też przepisy ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym określają katalog środków prawnych przysługujących konsumentom w sytuacji naruszeń.

II.

Niezależnie od zmian wymaganych dyrektywą Omnibus planuje się wprowadzenie rozwiązań legislacyjnych mających na celu eliminację nieuczciwych praktyk rynkowych mających miejsce podczas sprzedaży poza lokalem. W tym zakresie proponuje się wprowadzenie kilku zmian w ustawie o prawach konsumenta oraz w przepisach ustawy o wyrobach medycznych, które pozwolą na:

- odstąpienie od niektórych umów o świadczenie usług zdrowotnych zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość (chodzi przede wszystkim o tzw. umowy obejmujące abonamenty medyczne, czyli odpłatne umowy opieki medycznej lub umowy o przystąpieniu do usług opieki medycznej zawarte pomiędzy prywatnym podmiotem leczniczym a osobą fizyczną (konsumentem) oraz odpłatne umowy o świadczenie usług zdrowotnych zawierane poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość pomiędzy prywatnym podmiotem leczniczym a osobą fizyczną (konsumentem));
- wprowadzenie zakazu zawierania umów o świadczenie usług finansowych podczas pokazu i wycieczki z uwagi na zidentyfikowanie przez UOKiK praktyk, na etapie przedkontraktowym, mających na celu zmuszanie konsumentów do zawierania umów kredytu konsumenckiego/pozyczki, w przypadku braku wystarczającej ilości środków finansowych do zakupu produktu/usługi; praktyki te obejmują wprowadzanie konsumenta w błąd oraz wywieranie presji, łącznie z przypadkami „podwożenia” konsumentów do banków, w celu zawarcia takich umów,
- wprowadzenie braku możliwości przyjęcia płatności w odniesieniu do umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa aż do czasu zakończenia biegu terminu na odstąpienie od umowy – regulacja ta pozwoli skutecznie ograniczyć ryzyko strat po stronie konsumentów. Konsumentami często są wprowadzani w błąd przez przedsiębiorców co do istnienia prawa do odstąpienia od umowy. Nawet jednak w przypadku odstąpienia od umowy w terminie, konsumentami często nie mogą odzyskać swoich pieniędzy i zmuszeni są wstępować na drogę sądową;
- wprowadzenie zakazu sprzedaży wyrobów medycznych poza lokalem przedsiębiorstwa w rozumieniu ustawy o prawach konsumenta - sprzedaż wyrobów medycznych należy do jednych z najczęstszych ofert podczas pokazów organizowanych w celach handlowych, podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do abonamentów medycznych, konsumentami najczęściej narażonymi na negatywne konsekwencje są osoby starsze - wprowadzenie proponowanej regulacji pozwoli to na skuteczną ochronę konsumenta.

Organ odpowiedzialny za opracowanie projektu	Prezes UOKiK
Osoba odpowiedzialna za opracowanie projektu	Tomasz Chrósty Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Organ odpowiedzialny za przedłożenie projektu RM	Prezes UOKiK
Planowany termin przyjęcia projektu przez RM	III kwartał 2021 r.
Informacja o rezygnacji z prac nad projektem (z podaniem przyczyny)	-

[Rejestr zmian](#)