

BIP Rady Ministrów i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

<https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/prace-legislacyjne-rady/wykaz-prac-legislacyjny/r2102,Projekt-ustawy-o-pozasadowym-rozwiazywaniu-sporow-konsumenckich.html>
2020-10-23, 14:23

Numer projektu	UC36
Tytuł	Projekt ustawy o pozasadowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich
Rodzaj dokumentu	projekty ustaw
Informacje o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań planowanych w projekcie	<p>Projekt ustawy o pozasadowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, opracowany na podstawie założeń przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 31 marca 2015 r., jest przygotowywany w związku z koniecznością wdrożenia opublikowanego w dniu 18 czerwca 2013 r. pakietu legislacyjnego tj: dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich [1]) oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich) [2].</p> <p>Zasadniczym celem pakietu legislacyjnego i wdrażanych na jego podstawie przepisów jest zapewnienie konsumentom możliwości dobrowolnego składania wniosków o rozstrzygnięcie sporów z przedsiębiorcami do podmiotów oferujących niezależne, bezstronne, przejrzyste, skuteczne oraz szybkie metody ich alternatywnego rozwiązywania. Dostęp do taniach i efektywnych sposobów rozwiązywania sporów konsumenckich będzie korzystny także dla przedsiębiorców, którzy uzyskają instrument pozwalający na uniknięcie długotrwałych i kosztownych procesów sądowych w sytuacjach spornych z konsumentami. Dlatego też, Dyrektywa ADR zakłada stworzenie we wszystkich państwach członkowskich jednolitego systemu pozasadowego rozstrzygania sporów, który obejmie swym zakresem wszelkie zaistniałe na rynku unijnym spory między konsumentem a przedsiębiorcą, w wyniku na tle zawartych umów sprzedaży rzeczy lub świadczenia usług, w tym także umów zawartych za pośrednictwem internetu oraz umów transgranicznych. Niezależnie od powyższego, z uwagi na zarzuty Komisji Europejskiej, w projekcie ustawy należy wprowadzić dwie dodatkowe regulacje konieczne ze względu na brak odpowiedniej transpozycji art. 6 ust. 1 lit. e dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 maja 2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych [3](...) oraz braku zgodności z ww. dyrektywą niektórych wymogów określonych w ustawie w ustawie z 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług [4] i wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych (uchylenie nr 2013/2248). Wskazane zarzuty zostały przekazane przez Komisję Europejską w uzasadnionej opinii z dnia 18 czerwca 2015 r. skierowanej do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.</p> <p>W celu osiągnięcia stanu zgodności polskich przepisów z ww. dyrektywą 2005/29/WE należy dokonać zmiany legislacyjnej w ustawie z 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym [5] oraz w ustawie z 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług. Istota niezbędnych zmian dostosowujących do wymogów dyrektywy oraz ocena skutków regulacji wynikających z tego dostosowania zostanie przedstawiona w pkt 2.</p> <p>Termin implementacji upłynął 9.07.2015 r.</p>
	<p>[1] Dz. Urz. UE L 165 z 18 czerwca 2013 r., str. 63. [2] Dz. Urz. UE L 165 z 18 czerwca 2013 r., str. 1. [3] Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 maja 2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniającej dyrektywę Rady 84/450/WE, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 149 z 11 czerwca 2005 r., str. 22) [4] Dz. U. z 2014 r., poz. 915. [5] Dz. U. Nr 171, poz. 1206, z późn. zm.</p>

Istota rozwiązań ujętych w projekcie

Istotą projektu ustawy jest stworzenie systemu, który zapewni konsumentom mającym miejsce zamieszkania w Unii Europejskiej możliwość pozasądowego rozstrzygnięcia sporów z przedsiębiorcami mającymi siedzibę na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej. System powinien mieć charakter całonajwyższy, zapewniać pełny zasięg horyzontalny i być wolny od luk. System ten powinien obejmować wszystkich przedsiębiorców za wyjątkiem tych działających w sektorach, które *expressis verbis* wyłączone są z dyrektywy.

Projekt ustawy obejmuje trzy główne obszary tj. obszar o charakterze materialnym i proceduralnym oraz obszar instytucjonalny. Implementacja części materialnej dyrektywy ADR ma miejsce w ustawie o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich.

Kwestie proceduralne będą implementowane w drodze zmian w zakresie ustaw kompetencyjnych organów, w strukturach których lub przy których działają lub mają działac podmioty ADR takich jak: Komisja Nadzoru Finansowego, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, Rzecznik Finansowy oraz Inspekcja Handlowa.

Implementacja obszaru instytucjonalnego ma miejsce zarówno w ustawie o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, jak również w szeregu ustaw szczegółowych. Takie podejście wynika z przyjęcia modelu mieszanego tworzącego system ADR. W modelu mieszanym istnieją obok siebie zarówno podmioty ADR niepubliczne, jak i publiczne. Podmioty te mogą współpracować i wzajemnie się uzupełniać tworząc spójną i funkcjonalną strukturę. Rozwiązanie zakłada wykorzystanie obecnie istniejących struktur publicznych i niepublicznych podmiotów ADR oraz wypracowanych w ich ramach procedur. Wariant oparty jest na podziale sektorowym rynku.

Dodatkowo dla wypełnienia ewentualnych luk systemowych rozwiązanie przewiduje utworzenie podmiotu ADR o charakterze horyzontalnym, którego zakres działania obejmowałby sprawy, dla których nie został utworzony właściwy ADR sektory. Funkcję tą będzie pełnił Inspekcja Handlowa.

Niezależnie od wskazanych rozwiązań systemowych projekt zawiera rozwiązania szczegółowe m.in. takie jak:

- zapewnienie łatwego dostępu do postępowania dla obu stron w formie internetowej i nieinternetowej bez względu na ich siedzibę lub miejsce zamieszkania,
- udział w postępowaniu ma charakter dobrowolny, chyba, że przepisy szczególne stanowią inaczej,
- podmiot ADR w ramach postępowania ADR może stosować następujące rodzaje interwencji: proponowanie rozwiązania, narzucanie rozwiązania, doprowadzenie do spotkania stron w celu ułatwienia polubownego rozstrzygnięcia,
- brak obowiązku poddania się rozstrzygnięciu podmiotu ADR (dotyczy postępowań ADR, w których rozstrzygnięcie opiera się na zaproponowanym rozwiązaniu),
- brak obowiązku korzystania przez strony z pomocy prawnika lub doradcy prawnego (jednakże w ramach postępowania strony nie mogą być pozbawione prawa do zasięgnięcia niezależnej porady ani do bycia reprezentowanym lub wspieranym przez stronę trzecią na dowolnym jego etapie),
- postępowanie ADR jest dla konsumentów nieodpłatne lub dostępne za opłatą o nieznacznej wysokości,
- podmiot ADR, do którego wniesiono skargę, powiadamia o tym strony sporu natychmiast po otrzymaniu wszystkich dokumentów zawierających odpowiednie informacje dotyczące skargi,
- wynik postępowania ADR jest udostępniany w terminie 90 dni kalendarzowych od daty otrzymania przez podmiot ADR kompletnej skargi.

Projekt ustawy określa również zasady na jakich prowadzone jest postępowanie ADR, obowiązki państw członkowskich prowadzących postępowanie i obowiązki przedsiębiorców uczestniczących w postępowaniu, rejestr podmiotów ADR i zasady wpisu.

W celu osiągnięcia stanu zgodności polskich przepisów z dyrektywą 2005/29/WE proponuje się aby w projekcie uwzględnić dodatkowo:

1) zmianę w art. 5 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, tak aby uwzględnił wskazane przez Komisję brakujące elementy tj: „niezbędne (...) wymiany lub naprawy” oraz

2) zmianę w art. 4 ust 1 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług - polegającą na wykreśleniu zdania drugiego o treści: „W przypadku obniżki ceny uwidacznia się także informację o przyczynie wprowadzenia obniżki”.

Zarzuty Komisji dotyczące niewłaściwej transpozycji przepisów dyrektywy 2005/29/WE były przedmiotem dialogu z władzami polskimi w latach 2012-2014 w ramach generalnej oceny całego procesu transpozycji dyrektywy we wszystkich państwach członkowskich (sprawa EU-Pilot 2613/11/JUST). W wyniku ww. postępowania pozostały dwa zarzuty, co do których KE nie przyjęła argumentacji PL i przedłożyła stosowną uzasadnioną opinię, w której wzywa PL do odpowiedniej zmiany przepisów krajowych.

Ad. 1 Odnośnie pierwszej z proponowanych zmian, KE zarzuciła niewłaściwą implementację art. 6 ust. 1 lit. e dyrektywy 2005/29/WE, zgodnie z którym zakazane są działania wprowadzające w błąd m.in. w zakresie lit. e) *niezbędne usługi, części, wymiany lub naprawy*.”

Władze polskie argumentowały, że wyrażenie „wymiany lub naprawy” są na gruncie prawa polskiego rozumiane jako „główne cechy produktu”, występującego w art. 6 ust. 1 lit. b) dyrektywy i transponowanym do ustawy o nieuczciwych praktykach rynkowych w art. 5 ust. 3 pkt 2, który brzmi:

„3. Wprowadzające w błąd działanie może w szczególności dotyczyć:

2) cech produktu, w szczególności jego pochodzenia geograficznego lub handlowego, ilości, jakości, sposobu wykonania, składników, daty produkcji, przydatności, możliwości i spodziewanych wyników zastosowania produktu, wyposażenia dodatkowego, testów i wyników badań lub kontroli przeprowadzanych na produkcie, zezwoleń, nagród lub wyróżnień uzyskanych przez produkt, ryzyka i korzyści związanych z produktem.”

Komisja nie zaakceptowała w/w argumentacji i wskazała, że wyrażenia „niezbędne wymiany lub naprawy” nie można interpretować jako części cech głównych produktu, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

Mając na uwadze powyższe, należy zmienić art. 5 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, tak aby uwzględnił wskazane przez Komisję brakujące elementy tj. : „niezbędne (...) wymiany lub naprawy.”

Ad 2. Zmiana w art. 4 ust 1 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług jest konieczna w związku z zarzutami Komisji dotyczącymi przepisów krajowych, które nie są zgodne z pełną harmonizacją dyrektywy 2005/29/WE przewidzianą w jej art. 4 (tj. niezgodność z dyrektywą 2005/29/WE § 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad uwidaczniania cen towarów i usług oraz sposobu oznaczania cen towarów przeznaczonych do sprzedaży (Dz. U. z 2002 r. Nr 99, poz. 894 z późn. zm., „rozporządzenie cenowe”).

Komisja zakwestionowała następujące konkretne wymogi określone w w/w przepisie rozporządzenia:

- w odniesieniu do sprzedaży internetowej wymóg wskazania przekreślonej dotychczasowej ceny obok promocyjnej lub obniżonej ceny oraz wymóg wskazania pojęcia „podwyżka cen” w przypadku podwyższenia ceny wraz z podaniem przyczyny lub przyczyn dokonanej obniżki lub podwyżki ceny;
- w odniesieniu do reklam towarów i usług oraz wszystkich przypadków sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa innej niż sprzedaż internetowa. wymóg wskazania przekreślonej dotychczasowej ceny obok promocyjnej lub obniżonej ceny oraz wymóg wskazania pojęć „przecena”, „obniżka ceny” lub „podwyżka ceny”;
- w przypadku obniżenia lub podwyższenia ceny wraz z podaniem przyczyny lub przyczyn dokonanej obniżki lub podwyżki ceny.

RP argumentowała, że §7 rozporządzenia dokonuje transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. w sprawie ochrony konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom (Dz. U. L 80 z 18.3.1998. s. 27–31, „dyrektywa 98/6/WE”) w zakresie podawania cen. Jako że dyrektywa 98/6/WE jest oparta o zasadę minimalnej harmonizacji, w ocenie RP ustawodawca polski, wprowadzając korzystniejsze dla konsumentów przepisy, miał do tego prawo. RP nie zgodziła się z tezą Komisji, jakoby wskazane przepisy ww. rozporządzenia nie odzwierciedlały praktyki wymienionej w załączniku I do dyrektywy 2005/29/WE i przez to mogły z nią kolidować.

RP argumentowała, że przepisy dyrektywy 98/6/WE w zakresie nakreślonym przez Komisję mają charakter nakazów tj. obowiązków o charakterze pozytywnym, natomiast załącznik I do dyrektywy 2005/29/WE zawiera katalog zakazanych praktyk. W ocenie RP nie wydawało się więc zasadnym odniesienie obowiązków określonych w ww. rozporządzeniu do tzw. czarnej listy nieuczciwych praktyk i formułowanie związane z tym tezy o niezgodnym z dyrektywą rozszerzeniu ww. zamkniętego katalogu.

Komisja odrzuciła w/w argumentację i wskazała, że z art. 4 dyrektywy 2005/29/WE wynika, że państwa członkowskie nie mogą ani utrzymywać przepisów, które zakładają niższy poziom ochrony konsumentów, ani nadal utrzymywać bardziej restrykcyjnych lub nakazowych przepisów w dziedzinach podlegających harmonizacji przewidzianej w dyrektywie. Dyrektywa 2005/29/WE nie nakłada wyraźnie na przedsiębiorców wymogu uwidocznienia dotychczasowej ceny, ani trakcie przeceny ani podawania obniżonej lub podwyższonej ceny bądź przyczyny lub przyczyn takiej obniżki.

Jak wynika z uzasadnionej opinii, zastrzeżenia Komisji dotyczą § 7 ust. 2 i 3 ww. rozporządzenia Ministra Finansów odnoszących się do sprzedaży internetowej i poza lokalem przedsiębiorstwa, jednak analiza uzasadnionej opinii Komisji oraz powołane przez nią orzecznictwo TSUE wskazują, że Komisja jest przeciwna ustanawianiu jakichkolwiek ograniczeń w zakresie uwidaczniania cen towarów lub usług poza tymi, które wymienio wprost w dyrektywie 2005/29/WE oraz dyrektywie 98/6/WE.

W wyroku w sprawie C-421/12 (Komisja Europejska przeciwko Królestwu Belgii Trybunał orzekł, że „uregulowania krajowe zakazujące w sposób ogólny praktyk, które nie zostały wymienione w załączniku I do dyrektywy 2005/29, bez przeprowadzenia indywidualnego badania ich „nieuczciwego” charakteru w świetle art. 5–9 tej dyrektywy stoją w sprzeczności z treścią art. 4 tej dyrektywy i są sprzeczne z celem pełnej harmonizacji. do jakiego dąży ta dyrektywa, nawet jeśli wspomniane uregulowania mają na celu zapewnienie wyższego poziomu ochrony konsumentów (...). Dyrektywa 98/6 nie ma na celu ochrony konsumentów od ogólnego podawania cen lub faktu, czy ogłoszenia o obniżkach cen odzwierciedlały rzeczywistość gospodarczą, lecz w zakresie podawania cen produktów poprzez odniesienie do różnorodnych jednostek miary (...). Utrzymanie w mocy bardziej restrykcyjnych przepisów krajowych w odniesieniu do ogłaszania obniżek cen nie można uzasadnić przepisami dyrektywy 98/6/WE.”

Z powyższego wyroku wynika, że na mocy dyrektywy 2005/29/WE kwestie takie jak, czy wskazanie przyczyn dokonanej obniżki lub podwyżki ceny, stanowi istotne informacje, które należy podać konsumentowi, oraz czy pominięcie takich informacji wprowadza w błąd w rozumieniu dyrektywy, władze krajowe i sądy powinny rozpatrywać dla każdej sprawy indywidualnie w zależności od okoliczności danej sprawy i nie mogą być same w sobie zakazane. Co się zaś tyczy dyrektywy 98/6/WE, Komisja stoi na stanowisku, że nie reguluje ona kwestii uwidaczniania obniżek cen, a zatem regulacje krajowe wprowadzające wymóg informowania o przyczynach obniżek cen, nie mogą być uzasadniane potrzebą jej implementacji.

Określone zatem w § 7 rozporządzenia cenowego wymogi wskazania przekreślonej dotychczasowej ceny obok promocyjnej lub obniżonej ceny pojęć „przecena”, „obniżka ceny” lub „podwyżka ceny” oraz podania przyczyny lub przyczyn dokonanej obniżki lub podwyżki ceny nie są zgodne z pełną harmonizacją dyrektywy 2005/29/WE przewidzianą w jej art. 4.

Mając na uwadze powyższe, dostosowanie się do uwag Komisji wskazanych w uzasadnionej opinii wymaga nie tylko wprowadzenia stosownych zmian do przepisów rozporządzenia cenowego (według wiedzy projektodawcy Minister Gospodarki przygotowane wydanie nowego aktu wykonawczego – zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 4 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług), ale również nowelizacji ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług, poprzez uchylenie treści zdania drugiego art. 4 ust. 1 ww. ustawy, tj. „W przypadku obniżki ceny uwidacznia się także informację o przyczynie wprowadzenia obniżki.”, która w tym zakresie jest niezgodna z prawem UE.

Cena Skutków Regulacji dotycząca ww. przepisów zmienianych w związku z uzasadnioną opinią Komisji Europejskiej z dnia 18 czerwca 2015 r.

Odnośnie pierwszej z proponowanych zmian, uwzględniając czysto techniczny charakter zmiany ustawy o nieuczciwych praktykach handlowych, należy wskazać, że nie będzie ona wywoływała żadnych skutków finansowych, społecznych i gospodarczych.

Odnośnie natomiast drugiej z proponowanych zmian można określić następujące ogólne skutki regulacji:

1. Wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny.

Adresatami zmienianych przepisów są przedsiębiorcy, konsumenci. Zmiana tych przepisów będzie miała też pośredni wpływ na zakres obowiązków Inspekcji Handlowej.

2. Informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych.

Na obecnym etapie prac proponowana zmiana była konsultowana z Ministerstwem Finansów, Ministerstwem Gospodarki, Ministerstwem Sprawiedliwości i Ministerstwem Spraw Zagranicznych. Resorty nie zgłosiły zastrzeżeń do proponowanych zmian.

3. Przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Proponowane zmiany nie będą miały wpływu na sektor finansów publicznych.

4. Przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na rynek pracy.

Proponowane zmiany nie będą miały wpływu na rynek pracy.

5. Przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców.

Proponowane zmiany, zwłaszcza zmiana przepisu ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług polegająca na uchyleniu obowiązku informowania o przyczynie obniżenia ceny towaru spowoduje zmniejszenie ilości obowiązków nakładanych na przedsiębiorców.

6. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.

Proponowane zmiany, zwłaszcza zmiana przepisu ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług polegająca na uchyleniu obowiązku informowania o przyczynie obniżenia ceny towaru spowoduje zmniejszenie ilości obowiązków nakładanych na przedsiębiorców.

Proponowane zmiany nie mają wpływu na pozostałe obszary wymienione w formularzu OSR.

Organ odpowiedzialny za opracowanie projektu	UOKiK
Osoba odpowiedzialna za opracowanie projektu	Marek Niechciał Prezes UOKiK
Organ odpowiedzialny za przedłożenie projektu RM	UOKiK
Planowany termin przyjęcia projektu przez RM	I kwartał 2016 r. - ZREALIZOWANY - Rada Ministrów przyjęła 31 maja 2016 r. ze zmianami
Informacja o rezygnacji z prac nad projektem (z podaniem przyczyny)	-

Data modyfikacji : 07.09.2016

[Rejestr zmian](#)
