

<p>Nazwa projektu Ustawa o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Adam Jasser - Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Agata Zawłocka-Turno, Dyrektor, Departament Prawny, UOKiK, agata.zawlocka@uokik.gov.pl, nr. tel. 22 55 60 163</p>	<p>Data sporządzenia 18.06.2015</p> <p>Źródło: Expose, inicjatywa MF, MS i UOKiK</p> <p>Nr w wykazie prac: 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 podaje¹, 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 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 działu². 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 danych³, o ile do 2005 r. udzielono poniżej 70 tys. kredytów 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 NBP⁴ średni kurs

¹ 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>.

² 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>.

³ 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.

⁴ Tabele kursów średnich Narodowego Banku Polskiego

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 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 rocznie⁵. W przypadku tych produktów problemy, z którym 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 kwoty⁶. 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 drogich 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 poprzez 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 SOKiK wynika, że w okresie od 2012 do końca 2014 r. do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów 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. Rekomendacje

Nowelizacja usprawni i przyspieszy interwencję Prezesa UOKiK poprzez:

- 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 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 poprzez 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

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

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

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;

- przywrócenie instytucji przeszukania oraz 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. 385¹ § 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 Kpa prześle 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 MSiG, 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.

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 wnosić 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 kraj 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	http://www.ngo.pl/	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, 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.

14 kwietnia 2015 r. przestano projekt do uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych, obejmujących organizacje konsumenckie, przedsiębiorców, jak również przedstawicieli 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. Prokuratura 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 o działalności lobbینگowej.

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]											Łącznie (0-10)	
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
Dochody ogółem													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Wydatki ogółem													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Saldo ogółem													
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 roku, 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 wykorzystanie narzędzi, które wprowadza niniejszy projekt regulacji wymaga zwiększenia zasobów kadrowych komórek UOKiK zajmujących się ochroną konsumentów.
--	---

7. WNIOSKI I REKOMENDACJE

		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	<p>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 miliardy 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. złotych. 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 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 CHF, a ich przeciętna wartość wynosiła 241,2 tys. zł, co daje wolumen kredytów na poziomie 135 mln zł. Dzięki lepszej ochronie konsumenci 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.</p>						

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 jako 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 gospodarstwu 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		

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

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 elektronizacji.	<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 środowisko naturalne, sytuację i rozwój regionalny, demografię, mienie państwowe, informatyzację i zdrowie

<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
--	--	---

10. Wpływ na środowisko naturalne, sytuację i rozwój regionalny, demografię, mienie państwowe, informatyzację i zdrowie

<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

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 planowane jest monitorowanie i ewaluacja? Jak 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”.