

UZASADNIENIE DO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY O OCHRONIE KONKURENCJI I KONSUMENTÓW ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW

I. Potrzeba i cel uchwalenia projektowanej regulacji.

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

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

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

gotowych iść na skróty. Jest to szkodliwe dla konsumentów ale także tworzy ryzyka systemowe, bo sektor finansowy jest krwioobiegami całej gospodarki.

W ostatnich kilku latach zaobserwować można narastanie w Polsce problemu tzw. missellingu, czyli sprzedaży produktów niedopasowanych do potrzeb konsumenta. Dotyczy on w największym stopniu niektórych produktów finansowych, których stopień skomplikowania (naturalny lub celowy) wyklucza możliwości oceny ich odpowiedniości przez przeciętnego konsumenta. Przykładem takiego typu produktu są ubezpieczenia na życie i dożycie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym (UFK) lub tzw. polisolokaty. Produkty te zyskały ostatnio dużą popularność: wg. posiadanych informacji, na koniec III kwartału 2014 r. były one oferowane przez ponad 20 zakładów ubezpieczeniowych. Polska Izba Ubezpieczeń 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.

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.

Ryzyko to zmaterializowało się w wyniku kryzysu finansowego. Wg danych NBP⁴ średni kurs CHF w 2008 r., a więc w roku w którym udzielono najwięcej kredytów denominowanych w tej walucie wyniósł ok. 2,2 PLN, wzrastając do 3,44 PLN w roku ubiegłym i do 3,93 PLN w pierwszych miesiącach roku obecnego (do 13 marca włącznie), proporcjonalnie zwiększając wartość zobowiązań kredytobiorców CHF. Wskazuje się, że zobowiązania kredytobiorcy zaciągającego kredyt o wartości 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.

Planowana regulacja, wprowadzająca zakaz proponowania konsumentom nabycia usług finansowych nieodpowiadających potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowania nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru, ma na celu niejako wymuszenie na przedsiębiorcach etycznego postępowania w zakresie proponowania konsumentom produktów finansowych. Powinni oni dokonywać oceny swoich produktów pod kątem ich przydatności dla określonych grup konsumentów i kierować je do grup, dla których dany produkt jest rzeczywiście przeznaczony, w sposób niewprowadzający w błąd, zgodny z dobrymi obyczajami. Tylko w ten sposób może być zapewnione na rynku usług finansowych bezpieczeństwo konsumentów z natury słabszych – przede wszystkim osób starszych, gorzej sytuowanych, mniej pewnie poruszających się w tej tematyce i bardziej przez to narażonych na nieuczciwe działania przedsiębiorców. Należy jednocześnie podkreślić, że planowana regulacja nie ma charakteru normy nakładającej obowiązki na przedsiębiorców tym zakresie.

Kolejną kwestią wymagającą pilnej regulacji jest usprawnienie systemu eliminowania z obrotu niedozwolonych postanowień wzorców umów zawieranych z konsumentami (kształtujących prawa i obowiązki konsumenta w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami,

⁴ Tabele kursów średnich Narodowego Banku Polskiego

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

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

rażąco naruszających jego interesy, z wyjątkiem postanowień określających główne świadczenia stron, sformułowanych w sposób jednoznaczny – art. 385¹ Kodeksu cywilnego). Obecnie system ten opiera się na kontroli sądowej – Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów orzeka o uznaniu danego postanowienia wzorca umowy za niedozwolone i zakazuje jego wykorzystywania. W oparciu o prawomocne orzeczenie sądu Prezes UOKiK dokonuje wpisu takiego postanowienia do rejestru postanowień wzorców umownych uznanych za niedozwolone. Dopiero po wpisaniu danego postanowienia do rejestru Prezes UOKiK może wszcząć przeciwko przedsiębiorcy stosującemu takie postanowienie postępowanie w sprawie praktyki naruszającej zbiorowy interes konsumentów i nałożyć na niego karę.

Obecne rozwiązania nie zapewniają skutecznej eliminacji niedozwolonych postanowień wzorców umów z obrotu, 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. Propozycja dokonania zmian w systemie kontroli klauzul, mająca na celu uproszczenie środowiska prawnego, w którym działają przedsiębiorcy, jest również odpowiedzią na sygnały z rynku docierające do Prezesa UOKiK.

Próba usprawnienia systemu została podjęta przez Ministra Sprawiedliwości. Projekt nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego w tym zakresie przewidywał tryb obejmujący, jak do tej pory, wytoczenie powództwa przed SOKiK zgodnie z art. 479³⁶ Kpc i następne, jednak przewidujący istotne modyfikacje tej procedury (zawężony zostałby katalog osób posiadających czynną legitymację procesową efektywnie wyłączając indywidualnych konsumentów; sąd orzekający w sprawie dysponowałby większą swobodą, tj. miał możliwość orzekania ponad lub poza żądaniem; proponowano zmiany w zakresie tzw. rozszerzonej prawomocności wyroków SOKiK - wyrok miałby być skuteczny wobec danego przedsiębiorcy oraz podmiotów, którym przysługiwałaby legitymacja czynna do wytoczenia powództwa w sprawie o uznanie tego samego postanowienia (w tym samym wzorcu) za niedozwolone (479⁴³ Kpc); postanowienie niedozwolone nadal wpisywane byłoby do rejestru). W zakresie postępowania w sprawie stosowania przez przedsiębiorcę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów polegających na stosowaniu niedozwolonych postanowień wzorca, Prezes UOKiK sam oceniałby, czy dane postanowienie jest niedozwolone (np. opierając się na postanowieniach wpisanych do rejestru), miałby również możliwość nałożenia kary. Odnośnie do rejestru klauzul, zmianie uległaby jego funkcja – miałby on charakter edukacyjno – informacyjny, klauzule w nim zapisane stanowiłyby wskazówkę co do ewentualnej abuzywności klauzul tożsamyh z wpisanymi do rejestru (rejestr miałby ułatwiać ocenę zasadności wytoczenia powództwa w trybie kontroli abstrakcyjnej przez podmiot zainteresowany). Rejestr zostałby udoskonalony (w szczególności usprawnieniu miałby ulec sposób wyszukiwania, wyroki zamieszczane byłyby

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

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

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

Ponadto zmiana systemu orzekania w sprawach niedozwolonych klauzul umownych z sądowno-administracyjnego na administracyjny z kontrolą sądową powinna spowodować zwiększenie jego skuteczności. Projekt przewiduje możliwość nakładania kar pieniężnych za stosowanie tego rodzaju postanowień we wzorcach umów – kary te mają pełnić przede wszystkim funkcję prewencyjną, jako najskuteczniejszy środek odstraszenia przedsiębiorców od stosowania tego rodzaju praktyk (łączy się to z rezygnacją z kar - grzywny - nakładanych na mocy Kodeksu wykroczeń). Z drugiej strony, skuteczność projektowanego modelu abstrakcyjnej kontroli postanowień wzorców umowy przejawia się na płaszczyźnie możliwości koncyliacyjnego zakończenia sporu, czy to na etapie postępowania wyjaśniającego, decyzji zobowiązującej (art. 23c) lub wystąpienia do przedsiębiorcy (art. 49a), bez wykorzystywania sankcji kary pieniężnej.

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

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

przedsiębiorców wykorzystujących w swoich wzorcach umów zakwestionowane przez sąd postanowienia).

Proponowane zmiany przyczynią się także do wyeliminowania niepożądanych działań niektórych organizacji *quasi* konsumenckich (czy innych osób nastawionych na realizację celów zarobkowych, nie zaś ochrony interesów konsumentów) - niemożliwe będzie „rozdrabnianie” spraw jedynie w celu pomnożenia możliwych do uzyskania kosztów procesowych. Ponadto, w związku ze zniesieniem obowiązku publikacji orzeczeń w 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.

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

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

ale także w pozostałych obszarach. Odniesienie się jedynie do sektora finansowego byłoby niecelowe i mogłoby wskazywać na dyskryminowanie tej branży.

II. Zakres projektowanej regulacji.

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

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

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

Ponadto, w szerszym zakresie, wprowadzenie:

- instytucji decyzji tymczasowych w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów,

- prewencyjnego trybu występowania przez Prezesa UOKiK do przedsiębiorców,

- możliwości przeprowadzenia przeszukania w sprawach dotyczących naruszenia zbiorowych interesów konsumentów oraz dokonywania czynności zmierzających do dokonania zakupu towaru ("tajemniczy klient"),

- możliwości nieodpłatnej publikacji komunikatów dotyczących zachowań lub zjawisk mogących stanowić istotne zagrożenie dla interesów konsumentów i ostrzeżeń publicznych przez Prezesa UOKiK oraz przedstawiania sądom przez Prezesa UOKiK, jeżeli stwierdzi on, że przemawia za tym interes publiczny, istotnego poglądu w sprawach dotyczących ochrony konkurencji i konsumentów,

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

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

- wprowadzenie zakazu stosowania we wzorcach umów zawieranych z konsumentami postanowień wskazanych w art. 385¹ par. 1 KC,

- wprowadzenie możliwości określenia przez Prezesa UOKiK środków usunięcia skutków stosowania tego rodzaju klauzul,

- wprowadzenie możliwości przyjęcia zobowiązań przedsiębiorcy co do usunięcia skutków naruszenia (decyzja zobowiązaniowa),

- przesądzenie skutków prawnych decyzji Prezesa UOKiK w tym zakresie,

- stworzenia procedury postępowania Prezesa UOKiK w ww. sprawach,

- przyznanie konsumentom, rzecznikom konsumentów, Rzecznikowi Ubezpieczonych oraz organizacjom konsumenckim uprawnienia do zgłoszenia Prezesowi UOKiK zawiadomienia dotyczącego podejrzenia naruszenia zakazu stosowania we wzorcach umów klauzul abuzywnych,

- wprowadzenie możliwości dopuszczenia do udziału w postępowaniu wskazanych wyżej podmiotów w charakterze zainteresowanego,

- wprowadzenie kar pieniężnych za wykorzystywanie przez przedsiębiorców niedozwolonych klauzul we wzorcach umów (analogicznych do kar nakładanych przez Prezesa UOKiK w przypadku stosowania praktyk naruszających zbiorowy interes konsumentów),
- dokonanie stosownych zmian w Kodeksie postępowania cywilnego.

III. Opis proponowanych rozwiązań

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

Podstawową zmianą w zakresie wzmocnienia ochrony praw konsumentów na rynku usług finansowych jest wprowadzenie do katalogu zakazanych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów nazwanej praktyki polegającej na proponowaniu konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów, ustalonych z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowaniu nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru (art. 24 ust. 2 pkt 4). Zmiana ta ma na celu nakłonienie przedsiębiorców do refleksji co do rzeczywistych potrzeb odbiorców na etapie poprzedzającym wystąpienie ze swoją ofertą. Zanim więc przedstawia taką ofertę konkretnym osobom, powinni przeprowadzić analizę, czy rzeczywiście dana usługa służy zaspokojeniu ich potrzeb, czy jest dla nich korzystna, czy jest prezentowana w sposób dostatecznie czytelny i adekwatny do jej charakteru (przykładem takiej nieadekwatności może być proponowanie skomplikowanych usług finansowych przez telefon). Sposób ustalania „potrzeb” konsumenta powinien być odpowiedni do danej usługi. Proponowany przepis nie narzuca przedsiębiorcom obowiązku dokonywania w każdym przypadku rozległych, wyczerpujących badań/wywiadów, przeciwnie, przy ustalaniu potrzeb konsumentów oczekiwane jest jedynie uwzględnianie takich cech konsumentów, które są relewantne do rodzaju proponowanej usługi. Przykładowo - w odniesieniu do przedsiębiorcy świadczącego drobne usługi finansowe na małą skalę (np. pożyczki „chwilówki” na małe kwoty), nie jest pożądane (a nawet dozwolone) ustalanie przez przedsiębiorcę np. stanu zdrowia konsumenta. Podkreślić trzeba, że założeniem projektodawcy było, aby proponowany przepis nie kreował po stronie przedsiębiorców żadnych dodatkowych obowiązków w zakresie zbierania danych o konsumentach. Obowiązek ustalania tych danych może wynikać z innych przepisów lub dobrych obyczajów. Innymi słowy, proponowany przepis nie narzuca na przedsiębiorców obowiązku ustalania potrzeb konsumentów, a jedynie statuuje jako praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów zaniechanie realizacji tego obowiązku, wynikającego jednak z innych przepisów lub dobrych obyczajów. Dodatkowo w art. 24 ust. 2 zd. 1 doprecyzowano, zgodnie z postulatem Sądu Najwyższego, że przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy.

Jednocześnie podkreślić trzeba, że celem regulacji określającej nową praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów nie jest umożliwienie Prezesowi Urzędu kwestionowania samej usługi finansowej (jej treści, elementów składowych), a jedynie jej „niedopasowanie” przez przedsiębiorcę do potrzeb danych grup klientów. Innymi słowy, Prezes Urzędu nie uzyska poprzez tenże przepis prawa do kwestionowania nawet bardzo ryzykownych produktów finansowych, pod warunkiem, że oferowane będą one we właściwy,

zgodny z prawem lub dobrymi obyczajami sposób, tj. np. z zapewnieniem konsumentom wszelkich istotnych informacji o cechach tych produktów, w tym łączących się z nimi ryzykach, a ponadto, będą one dopasowane do potrzeb (możliwości) danego konsumenta.

Propozycja wprowadzenia tej zmiany do ustawy została poprzedzona m.in. analizą rozwiązań przyjętych w Wielkiej Brytanii, gdzie od 2013 r. FCA (Financial Conduct Authority) na podstawie wytycznych przygotowanych przez FSA (Financial Services Authority) stosuje tzw. „nowe podejście do usług finansowych”. Opiera się ono na przyjęciu zasady, iż większość produktów oferowana indywidualnym konsumentom jest dostosowana do potrzeb określonych grup konsumentów, a problemy pojawiające się na rynku nie dotyczą cech tych produktów, ale tego czy produkty oferowane są właściwej grupie konsumentów. Przedsiębiorcy mają obowiązek projektowania produktów dostosowanych do określonych kategorii klientów. Nowe podejście przewiduje nastawienie na eliminowanie sytuacji, gdy niewłaściwie oferowany produkt może spowodować straty po stronie konsumentów, w przypadkach masowej sprzedaży. Działania FCA dotyczą sprawowania kontroli *ex ante* i *ex post*, z naciskiem na działania *ex ante* i prewencję zagrożeń mogących pojawić się w przyszłości. Interwencja jest stosowana przez FCA w razie konieczności, aby uchronić konsumentów przed potencjalnym zagrożeniem (zastosowanie instrumentu nie wymaga zaistnienia problemu na rynku (np. skarg konsumentów), wystarczająca jest analiza własna organu).

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

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

W projekcie przewidziano również możliwość szybkiej reakcji na praktyki w szczególności sposób zagrażające zbiorowym interesom konsumentom (jeżeli zagrożenia te są poważne i trudne do usunięcia) – w takim przypadku Prezes UOKiK będzie mógł jeszcze przed zakończeniem postępowania wydać decyzję tymczasową, zobowiązującą do zaniechania określonych działań (art. 101a, wzorowany na rozwiązaniach obowiązujących obecnie w postępowaniach w sprawie praktyk ograniczających konkurencję - art. 89; będzie miał zastosowanie nie tylko w stosunku do niewłaściwie proponowanych usług finansowych, ale do wszelkich praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów). Decyzja tymczasowa będzie wydawana na okres nie dłuższy, niż do wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawie. Pojawiające się wątpliwości dotyczące stosowania do decyzji tymczasowej art. 10 kpa wskazują na konieczność doprecyzowania tej kwestii analogicznie do art. 89 ustawy. Wyłączenie prawa do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oznacza jedynie, że Prezes UOKiK przed wydaniem decyzji tymczasowej nie musi wzywać przedsiębiorcy do zapoznania się z aktami i ustosunkowania do zebranych dokumentów. Wprowadzone rozwiązanie przyczyni się do usprawnienia postępowań prowadzonych przed Prezesem Urzędu. Ponadto, zaproponowano regulację, zgodnie z którą w przypadku wniesienia odwołania od decyzji tymczasowej, Prezes Urzędu przekazuje je wraz z aktami sprawy do sądu niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania odwołania. Sąd ochrony konkurencji i konsumentów rozpoznaje odwołanie w terminie 2 miesięcy od dnia przekazania odwołania.

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

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

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

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

Ponadto wydłużeniu ulegnie z 1 roku do 3 lat okres przedawnienia w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Przedmiotowa zmiana służyć będzie zwiększeniu poziomu ochrony konsumentów przed praktykami naruszającymi zbiorowe interesy konsumentów. W aktualnie obowiązującym terminie przedawnienia bezprawna praktyka przedsiębiorcy (lub jej skutki) mogą się nie ujawnić, co może powodować brak możliwości podjęcia przez Prezesa UOKiK postępowania administracyjnego, w efekcie którego organ stwierdzając zaniechanie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów może nakazać przedsiębiorcy usunięcie trwających skutków naruszenia.

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

B. Niedozwolone postanowienia umowne

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

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

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

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

W projekcie przewiduje się wprowadzenie zakazu stosowania we wzorcach umów zawieranych z konsumentami postanowień, o których mowa w art. 385¹ par. 1 KC, tj. postanowień kształtujących ich prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszających ich interesy (nie dotyczy to postanowień określających główne świadczenia stron, jeżeli zostały sformułowane w sposób jednoznaczny) – art. 23a. Wprowadzenie tego zakazu jest niezbędne, ponieważ definiuje praktykę zakazaną i de facto określa zakres i znamiona działania bezprawnego oraz łączy się z przyznaną Prezesowi UOKiK kompetencją do nakładania kar pieniężnych za jego łamanie (łączy się to z rezygnacją z kar - grzywny - nakładanych na mocy Kodeksu wykroczeń). Przyjęcie takiego rozwiązania powinno zapewnić większą skuteczność eliminacji niedozwolonych klauzul umownych z obrotu (efekt prewencyjny kar pieniężnych).

W przypadku naruszenia ww. zakazu Prezes UOKiK będzie wydawał decyzję uznającą dane postanowienie za niedozwolone i zakazującą jego wykorzystywania (art. 23b). Decyzje takie będą wydawane zarówno dla postanowień stosowanych w dacie wydania decyzji, jak i takich, które w dacie wydania decyzji zostały już usunięte ze wzorca. W przypadku zaniechania stosowania przez przedsiębiorcę postanowienia wzorca umowy, orzeczone przez Prezesa UOKiK zakaz wykorzystywania niedozwolonego postanowienia wzorca umowy będzie odnosił się do przyszłości, natomiast możliwość wszczęcia przez Prezesa UOKiK postępowania w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone będzie ograniczona 3-letnim okresem przedawnienia (art. 99f) w porównaniu do aktualnie obowiązującego art. 479³⁹ kpc, zgodnie z którym nie wnosi się powództwa jeżeli od zaniechania minęło 6 miesięcy.

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

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

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

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

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

W projekcie przewidziano również możliwość wydania decyzji zobowiązaniowej (art. 23c). W przypadku, jeżeli Prezes UOKiK w toku postępowania stwierdzi stosowanie niedozwolonych postanowień wzorców umowy, a przedsiębiorca zobowiąże się do podjęcia (zaniechania) określonych działań zmierzających do zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków, Prezes UOKiK będzie mógł wydać decyzję, w której uzna postanowienie wzorca umowy za niedozwolone, zakaże jego wykorzystywania i jednocześnie zobowiąże przedsiębiorcę do wykonania tych zobowiązań. Wydanie decyzji zobowiązaniowej jest korzystne zarówno z punktu widzenia ochrony konsumentów (klauzule abuzywne zostaną szybciej wyeliminowane z obrotu – przedsiębiorca co do zasady nie będzie wnosił odwołań), jak i z punktu widzenia przedsiębiorcy (nie zostanie na niego nałożona kara pieniężna; zaprzestanie naruszenia i usuwanie jego skutków będzie się odbywało na warunkach określonych przez niego (i zaakceptowanych przez Prezesa UOKiK), więc w sposób możliwie dla przedsiębiorcy korzystny.

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

Jeżeli Prezes UOKiK stwierdzi, że wymaga tego ważny interes konsumentów, może swojej decyzji (w całości lub części) nadać rygor natychmiastowej wykonalności, tym samym

zapewniając natychmiastową eliminację szczególnie szkodliwej klauzuli z wzorca i ew. przyspieszenie działań przedsiębiorcy dotyczących usunięcia negatywnych skutków stosowania tej klauzuli. Pozwoli to na zminimalizowanie szkód, jakie ponoszą konsumenci w związku ze stosowaniem danego postanowienia umownego (art. 99d).

Skuteczność wydawanych przez Prezesa UOKiK decyzji (w zakresie niedozwolonych postanowień wzorców umownych, ale również pozostałych wydawanych na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów) zostanie wzmocniona również poprzez wprowadzenie przepisów o ich obowiązkowej publikacji przez Prezesa UOKiK (art. 31b). Prezes Urzędu będzie publikował na stronie internetowej Urzędu sentencje decyzji wydawanych na podstawie przepisów ustawy wraz ze wskazaniem stron, określeniem wysokości kar i uzasadnieniem. Publikacja uzasadnienia nie będzie obejmowała tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również innych informacji podlegających ochronie na podstawie odrębnych ustaw. Publikacja opatrzona będzie informacją o prawomocności decyzji. Upowszechnienie decyzji Prezesa UOKiK będzie miało pozytywny skutek, jeżeli chodzi o świadomość konsumentów (ale i przedsiębiorców) co do stwierdzanych przez ten organ naruszeń - świadomość ta jest niezbędna nie tylko do lepszej orientacji co do praktyk, które w świetle prawa ochrony konkurencji i konsumentów są zakazane, ale może być impulsem do wystąpienia na drogę sądową w stosunku do przedsiębiorców naruszających ich prawa.

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

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

Podobnie jak w przypadku postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję lub postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, postępowanie właściwe będzie mogło być poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym (art. 47 ust. 2, art. 48 ust. 2 pkt 1a). Postępowanie w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone może zostać wszczęte z urzędu. Niemniej jednak konsumenci, rzecznicy konsumentów, Rzecznik Ubezpieczonych oraz organizacje konsumenckie będą miały prawo zgłoszenia Prezesowi UOKiK zawiadomienia dotyczącego podejrzenia naruszenia zakazu z art. 23a, co pośrednio oznacza możliwość zainicjowania postępowania - w takim bowiem przypadku Prezes UOKiK będzie mógł wszcząć postępowanie z urzędu (projekt Ministerstwa Sprawiedliwości nie przewidywał takich możliwości dla konsumentów w postępowaniu przed SOKiK - wg. projektu indywidualny konsument nie miał możliwości zainicjowania postępowania; mogła to zrobić na podstawie pochodzących od niego informacji kwalifikowana organizacja konsumencka). Składający zawiadomienie nie będą stronami prowadzonych postępowań, a zatem zwolnieni zostaną z

obciążających strony obowiązków - pełne wyjaśnienie sprawy spoczywać będzie na Prezesie Urzędu. Postępowanie administracyjne prowadzone jest bowiem w interesie publicznym, na organie administracji spoczywa obowiązek wszechstronnego zbadania sprawy, co w tego rodzaju postępowaniach jest szczególnie istotne. Co więcej, Prezes UOKiK w modelu administracyjnym, w przeciwieństwie do obecnego modelu sądowego, nie jest związany zakresem „żądania” strony inicjującej postępowanie. Postępowanie będzie bowiem wszczynane z urzędu, a zawiadomienie składane przez konsumenta czy inny uprawniony podmiot nie ogranicza zakresu postępowania. Biorąc pod uwagę powyższe, możliwe będzie dokonanie kompleksowej oceny postanowień wzorca umowy, z korzyścią dla konsumentów. Pozwoli to na zapewnienie realizacji celów dyrektywy 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich w jeszcze większym stopniu, bowiem eliminacja niedozwolonych postanowień będzie jeszcze bardziej skuteczna.

Ustawa określa elementy zawiadomienia tj. wskazanie przedsiębiorcy, któremu zarzucane jest stosowanie niedozwolonych postanowień wzorca umów; opis stanu faktycznego będącego podstawą zawiadomienia (np. okres, którego dotyczy stosowanie klauzuli); wskazanie postanowienia wzorca umowy naruszającego zakaz, o którym mowa w art. 23a; uprawdopodobnienie naruszenia zakazu określonego w art. 23a; dane identyfikujące zgłaszającego zawiadomienie. Organ w terminach określonych Kodeksie postępowania administracyjnego przekaze zawiadamiającemu informację o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem. Prezes UOKiK, w wyniku rozpatrzenia zawiadomienia, informuje zawiadamiającego o czynnościach, jakie zamierza podjąć (np. o wszczęciu postępowania wyjaśniającego bądź w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone) bądź poinformuje go o braku podstaw do wszczęcia postępowania. W tym drugim przypadku dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy w sposób oczywisty z informacji zawartych w zawiadomieniu oraz posiadanych przez Prezesa UOKiK wynika, że nie naruszono zakazu z art. 23a (np. umowa nie została zawarta z wykorzystaniem wzorca lub nie została zawarta między konsumentem a przedsiębiorcą, sprawa została już rozpatrzona przez Prezesa UOKiK w innym postępowaniu). Ponadto przewidziano wprowadzenie możliwości dopuszczenia do udziału w postępowaniu w charakterze zainteresowanego konsumenta, rzecznika konsumentów, rzecznika ubezpieczonych oraz organizacji konsumenckiej, uprawnionych do zgłoszenia Prezesowi UOKiK zawiadomienia dotyczącego podejrzenia naruszenia zakazu stosowania we wzorcach umów klauzul abuzywnych. Zainteresowany będzie miał prawo składania dokumentów i wyjaśnień co do okoliczności sprawy, a także prawo wglądu do akt w zakresie, w jakim nie naruszy to tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również innych tajemnic podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów. Prezes Urzędu poinformuje podmiot zainteresowany o sposobie załatwienia sprawy. Zainteresowanemu nie będzie przysługiwać prawo do wniesienia odwołania od decyzji.

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

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

Wydając decyzję w sprawie stosowania niedozwolonych postanowień umownych Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę karę w wysokości do 10% obrotu osiągniętego w roku poprzedzającym wydanie decyzji (art. 106a ust. 1 pkt 3a). Jest to kara analogiczna do kar nakładanych przez Prezesa UOKiK na przedsiębiorców za naruszenie innych zakazów określonych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów (dotyczących

praktyk ograniczających konkurencję, praktyk naruszających zbiorowy interes konsumentów oraz dokonania koncentracji bez zgody Prezesa UOKiK). Wprowadzenie możliwości nakładania kar za stosowanie niedozwolonych klauzul jest niezbędne dla zapewnienia skuteczności przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazujących stosowania takich klauzul, a tym samym dla skuteczności wypełniania nałożonych na Państwa Członkowskie UE zobowiązań wynikających z dyrektywy 93/13. Art. 7 tej dyrektywy zobowiązuje Państwa Członkowskie UE do ustanowienia stosownych i skutecznych środków prawnych, które będą zapobiegać stałemu stosowaniu przez przedsiębiorców niedozwolonych klauzul w umowach z konsumentami. Z kolei z samej zasady efektywności wynika również obowiązek, niezależny od treści przepisów prawa pierwotnego lub wtórnego UE, by prawo krajowe zawierało przepisy zapewniające skuteczne, odstraszające sankcje za naruszenie uprawnień wynikających z prawa UE. Gdy akt prawa unijnego nie przewiduje sankcji za naruszenie wynikających z niego praw, nie wystarczy odpowiednie zastosowanie przepisów prawa krajowego w celu uzupełnienia luki. Trybunał Sprawiedliwości UE wymaga, by prawo krajowe przewidywało wprost kary, które są efektywne, proporcjonalne i zniechęcają do naruszania praw podmiotowych. Brak takich sankcji stanowi naruszenie prawa unijnego.

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

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów będzie też regulowała przesłanki ustalenia wysokości ww. kary – przyjęto, iż ze względu na charakter praktyki (czyny godzące w interesy konsumentów) właściwe będzie przyjęcie przesłanek stosowanych w odniesieniu do kar za naruszenie zbiorowych interesów konsumentów. Przesłankami, jakie bierze się pod uwagę określając wymiar kary, będą okoliczności naruszenia zakazu oraz recydywa, a także okres, stopień i skutki rynkowe naruszenia. Okolicznościami łagodzącymi wymiar kary – dobrowolne usunięcie skutków naruszenia, zaniechanie stosowania praktyki przed wszczęciem postępowania lub bezpośrednio po jego wszczęciu, podjęcie z własnej inicjatywy działań w celu zaprzestania naruszenia lub usunięcia jego skutków oraz współpraca z Prezesem UOKiK w toku postępowania (art. 111 ust. 3 pkt 1a). Przesłankami obciążającymi, wpływającymi na wyższy wymiar kary (mieszczący się jednak w maksymalnej wysokości do 10% obrotu) będą: znaczny zasięg terytorialny naruszenia lub jego skutków, znaczne korzyści osiągnięte przez przedsiębiorcę w związku z naruszeniem, dokonanie uprzednio podobnego naruszenia lub jego umyślność (art. 111 ust. 4 pkt 1a).

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

Wprowadzenie do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przepisów wprost zakazujących stosowania niedozwolonych klauzul we wzorcach umów zawieranych z konsumentami (jako odrębnej zakazanej praktyki) powoduje konieczność wykreślenia z

dotychczasowego katalogu zakazanych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów stosowania postanowień wzorców umów wpisanych do rejestru klauzul niedozwolonych na podstawie wyroku sądu (uchylenie art. 24 ust. 2 pkt 1).

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

Ponadto zaproponowano zmiany w ustawie Prawo bankowe, ustawie o funduszach inwestycyjnych i o obrocie instrumentami finansowymi w zakresie dostępu Prezesa UOKiK do przewidzianych w tych ustawach informacji prawnie chronionych. Uzyskanie przez Prezesa UOKiK uprawnień w zakresie dostępu do wskazanych wyżej informacji leży w interesie publicznym, będzie służyć skuteczniejszemu prowadzeniu przez Prezesa UOKiK postępowań i eliminowaniu z obrotu zakazanych praktyk uderzających w interesy konsumentów. Należy wskazać, iż takie uprawnienie zapewni Prezesowi UOKiK skuteczne narzędzie weryfikacji informacji przekazywanych w ramach prowadzonych postępowań. W niektórych przypadkach, bez dostępu do danych objętych tajemnicą zawodową nie jest bowiem możliwa weryfikacja ogólnych twierdzeń opartych na dokonanej przez przedsiębiorcę analizie takich danych, ani też weryfikacja jej poprawności. W sposób oczywisty przekłada się to na trudności, a wielokrotnie brak możliwości udowodnienia przedsiębiorcy zarzucanej mu nieuczciwej praktyki, a co za tym idzie - skuteczność działań Prezesa UOKiK i eliminację nieuczciwej praktyki z obrotu.

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

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

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

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

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

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

W związku z koniecznością ustalenia wzajemnej relacji przepisów obecnie obowiązujących i przepisów projektowanych, całkowicie zmieniających model kontroli abstrakcyjnej postanowień wzorców umów przyjęto, że prowadzony na podstawie dotychczasowych przepisów rejestr niedozwolonych klauzul będzie funkcjonował przez 10 lat od wejścia w życie ustawy. W stosunku do klauzul wpisanych do rejestru Prezes UOKiK będzie orzekał o stosowaniu praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów na podstawie przepisów dotychczasowych (art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów), nie dłużej jednak niż przez 10 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, z uwzględnieniem wydanych w tym zakresie orzeczeń sądowych, w szczególności uchwały Sądu Najwyższego w sprawie III CZP 17/15 oraz wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-119/15.

Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 6 miesięcy od daty ogłoszenia. Z uwagi na zakres planowanych zmian, wskazany okres *vacatio legis* wydaje się niezbędny dla podmiotów, których nowelizacja dotyczy, na zaznajomienie się z jej treścią i na przygotowanie do stosowania znowelizowanych przepisów.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt przewiduje uchylenie w ustawie Kodeks postępowania cywilnego (Kpc) działu IV b w części pierwszej w księdze pierwszej w tytule VII dotyczącego postępowania w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone i przeniesienie tej regulacji (po wskazanych w pkt 2 zmianach) do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Należy zauważyć, iż ww. przepisy Kpc wprowadziły do polskiego porządku prawnego zasady wynikające z dyrektywy 93/13/EWG o niedozwolonych klauzulach w umowach konsumenckich z dnia 5 kwietnia 1993 r. (Dz. Urz. UE L 95/29 z 21.4.1993), która w art. 7 nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek zapewnienia stosownych i skutecznych

środków mających na celu zapobieganie stałemu stosowaniu nieuczciwych warunków w umowach zawieranych przez sprzedawców i dostawców z konsumentami. Dyrektywa nie przesądza w jakim trybie (sądowym czy administracyjnym) powinna odbywać się skuteczna kontrola pozwalająca na zapobieganie stałemu stosowaniu nieuczciwych warunków w umowach zawieranych przez przedsiębiorców z konsumentami.

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

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

Projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej UOKiK zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.). Do Urzędu wpłynęło zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem ustawy przekazane przez Polską Federację Rynku Nieruchomości. Szczegółowe odniesienie się do uwag zamieszono w raporcie z konsultacji publicznych i opiniowania.