

Warszawa, 9 września 2022 r.  
KL/342/171/AM/2022

Pan

**Krzysztof Tchórzewski**

Przewodniczący Komisji Gospodarki i Rozwoju  
Sejm RP

*Szanowny Panie Przewodniczący,*

w związku ze skierowaniem do rozpatrzenia przez sejmową Komisję Gospodarki i Rozwoju rządowego projektu ustawy *o zmianie ustawy o prawach konsumenta oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 2425) jako Konfederacja Lewiatan przedkładamy następujące uwagi i propozycje zmian do projektowanej ustawy, z prośbą o ich uwzględnienie w toku prac szanownej Komisji.

Przed przystąpieniem do omówienia uwag i propozycji szczegółowych w pierwszej kolejności pragniemy przedstawić dwa postulaty o największym praktycznym znaczeniu, których uwzględnienie jest konieczne, aby polscy przedsiębiorcy mieli realną możliwość dostosowania się do nowych albo zmienionych wymagań regulacyjnych w racjonalnych ramach czasowych. Mianowicie identyfikujemy konieczność i prosimy o:

- I. zsynchronizowanie prac legislacyjnych nad procedowanymi równolegle:
  1. rządowym projektem ustawy *o zmianie ustawy o prawach konsumenta oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 2425), dla którego organem upoważnionym do prezentowania stanowiska Rządu w toku prac parlamentarnych jest Minister Sprawiedliwości;
  2. rządowym projektem ustawy *o zmianie ustawy o prawach konsumenta oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 2476), dla którego organem upoważnionym do prezentowania stanowiska Rządu w toku prac parlamentarnych jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;tak, aby przepisy wyżej wymienionych ustaw wchodziły w życie w tym samym terminie;
- II. zapisanie w obu projektowanych ustawach (druki nr 2425 i 2476) co najmniej 6 miesięcznego *vacatio legis*.

#### **I. Zsynchronizowanie prac nad procedowanymi projektami ustaw.**

Podczas rządowego etapu prac legislacyjnych konsekwentnie wskazywaliśmy na potrzebę połączenia w jedną ustawę procedowanych niezależnie projektów dwóch ustaw o numerach UC53 oraz UC86 mających, co zamienne, taki sam tytuł (*o zmianie ustawy o prawach konsumenta oraz niektórych innych ustaw*), prowadzonych przez Ministra Sprawiedliwości oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Na etapie prac parlamentarnych projektom tym nadano odpowiednio numery druków 2425 oraz 2476.

Oba procedowane równolegle projekty ustaw przewidują znaczące zmiany do ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, oba projekty w znaczącym stopniu dotyczą treści i usług cyfrowych, a skutkiem obu projektów mogą być zmiany relacji kontraktowych na linii przedsiębiorca – konsument,

w szczególności w szeroko pojętym obszarze usług i treści cyfrowych. Za połączeniem obydwu projektów ustaw w jeden przemawiał także fakt, że procedowany przez Prezesa UOKiK projekt UC86 (obecnie druk nr 2476) wprowadza do ustawy o prawach konsumenta przepisy merytoryczne bazujące na takich pojęciach jak „treści cyfrowe”, „usługa cyfrowa”, „kompatybilność”, „funkcjonalność” oraz „interoperacyjność”, podczas gdy legalne definicje tych pojęć mają zostać wprowadzone do ustawy o prawach konsumenta równolegle procedowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości projektem UC53 (obecnie druk nr 2425). Procedowanie tych dwóch projektów ustaw w sposób równoległy rodziło i nadal rodzi ryzyko wprowadzenia do ustawy o prawach konsumenta niespójnych, a w skrajnym przypadku sprzecznych lub wzajemnie wykluczających się przepisów i rozwiązań. Dodatkowo, z dokumentów udostępnionych na etapie prac komisji prawniczej nad projektem UC86 wynika, że zasadność połączenia dwóch projektów w jedną ustawę dostrzegło również Rządowe Centrum Legislacji.

Ze względu na fakt, że z nieznanymi nam powodów projekty ustaw UC86 i UC53 (obecnie druki sejmowe 2425 oraz 2476) nie zostały połączone w jedną ustawę na etapie rządowych prac legislacyjnych, apelujemy o koordynację prac nad tymi projektami na etapie parlamentarnym tak, aby przepisy z nich wynikające weszły w życie w tym samym terminie. W przeciwnym razie może dojść do chaosu prawnego i niepotrzebnych obciążeń organizacyjnych i finansowych dla przedsiębiorców. Konieczność koordynacji prac legislacyjnych tak, aby obie ustawy wchodziły w życie w jednym terminie, jest podyktowana potrzebą uniknięcia sytuacji, w której fundamentalna dla relacji przedsiębiorca – konsument ustawa o prawach konsumenta jest poważnie zmieniana dwukrotnie, ustawą procedowaną przez Ministerstwo Sprawiedliwości (druk nr 2425) i tą procedowaną przez Prezesa UOKiK (druk nr 2476), w krótkich odstępach czasu, za każdym razem wymagając od przedsiębiorców zmian w systemach i dokumentach klienckich, wymuszając dwukrotną kampanię informacyjną skierowaną do konsumentów.

## II. Potrzeba zapewnienia co najmniej 6 miesięcznego *vacatio legis*.

Od początku rządowych prac legislacyjnych konsekwentnie zwracamy uwagę na konieczność zapewnienia przedsiębiorcom odpowiedniego czasu na przygotowanie się i wdrożenie zmian i wymogów wynikających z projektów ustaw UC86 i UC53 (obecnie druki sejmowe 2476 i 2425). Pomimo naszych próśb projekty obu ustaw przewidują *vacatio legis* wynoszące 14 dni. W naszej ocenie jest to czas nieadekwatny i niewystarczający biorąc pod uwagę zakres wymaganych zmian oraz specyfikę obszaru, w którym wymagane zmiany będą wprowadzane.

Projektowane ustawy będą wymagały zmian w systemach informatycznych, dokumentach oraz procedurach dotyczących w zasadzie wszystkich etapów relacji przedsiębiorca – konsument, poczynając od reklamy i prezentacji oferty, przez wykonywanie obowiązków informacyjnych oraz kontraktowanie, przez wykonywanie umowy, na obsłudze posprzedażowej kończąc. Jednocześnie projektowane ustawy dotyczą szeroko rozumianych relacji elektronicznych, usług i treści cyfrowych, a więc obszaru, w którym kluczową rolę pełni oprogramowanie i infrastruktura IT, czyli zasoby bardzo często nabywane przez przedsiębiorców (w różnych modelach) od zewnętrznych dostawców. Nie jest możliwe wprowadzenie dużych zmian w oprogramowaniu, dokumentach i procesach w ciągu 14 dni liczonych od dnia ogłoszenia ustaw w Dzienniku Ustaw.

Podczas prac legislacyjnych na projektem UC53 spotkaliśmy się ze stanowiskiem, z którego wynika, że w ocenie administracji publicznej 14-dniowe *vacatio legis* jest wystarczające z powołaniem się na argumenty takie jak: przekroczony termin implementacji dyrektyw UE, możliwość zapoznania się przez przedsiębiorców z zakresem zmian na podstawie tekstu samych dyrektyw UE oraz argument o niewielkiej zmienności przepisów projektowanych ustaw. Argumentacja taka jest wyraźną sugestią ze strony administracji do wdrażania zmian i wymagań regulacyjnych na podstawie przepisów dyrektyw UE i projektów ustaw, bez czekania na ogłoszenie ustaw w Dzienniku Ustaw. Nie możemy się zgodzić z taką argumentacją. Obowiązek terminowego implementowania dyrektyw UE do krajowego porządku prawnego ciąży na państwach członkowskich UE, a nie na przedsiębiorcach, którzy nie mają realnego wpływu na terminowość implementacji i nie mogą ponosić negatywnych konsekwencji (w postaci braku niezbędnego *vacatio legis*) braku implementacji w terminie wymaganym przez dyrektywę UE. Ponadto, dyrektywy UE (również te mające charakter maksymalnej harmonizacji) to akty prawne, które wyznaczają państwom członkowskim wspólne cele do osiągnięcia, państwom członkowskim pozostawiając wybór narzędzi, jakimi te cele zostaną osiągnięte, w wielu miejscach pozostawiając państwom członkowskim możliwość (opcję) implementowania konkretnego rozwiązania albo nie. Dokładnie tak właśnie jest z dyrektywami UE implementowanymi projektami ustaw UC86 i UC53 (obecnie druki sejmowe 2476 i 2425). Nie sposób ponadto nie zważyć, że polski porządek prawny zna liczne przykłady przepisów krajowych, które choć formalnie stanowią implementację dyrektywy UE, to w praktyce można powiedzieć, że są jedynie inspirowane przepisami UE. Wszystko to powoduje, że nie jest możliwe dostosowanie się do przyszłej regulacji ustawowej bazując tylko na tekście dyrektywy UE – gdyby tak było, musielibyśmy sobie odpowiedzieć na pytanie, jaki jest w ogóle sens uchwalania polskich ustaw implementujących dyrektywy UE, skoro można się do nich dostosować bazując na samych dyrektywach? Nie można wreszcie zgodzić się z argumentem ostatnim, jakoby wdrożenia można dokonać na podstawie projektu ustawy ze względu na małą zmienność projektu. Doświadczenia z obserwacji procesu legislacyjnego prowadzą do odwrotnych wręcz wniosków, a projektowane ustawy ulegają licznym, czasami zasadniczym zmianom na etapie prac rządowych (temu zresztą służą konsultacje, uzgodnienia i opiniowane oraz ścieżka akceptacji przez liczne komitety rządowe), a kolejne zmiany zachodzą na etapie prac parlamentarnych, gdzie głos decydujący mają posłowie i senatorowie, a żaden wnioskodawca nie może dać gwarancji, że ustawa zostanie uchwalona bez zmian w stosunku do wersji wniesionej do łaski marszałkowskiej. W naszej ocenie stanowisko administracji, z jakim spotkaliśmy się podczas dotychczasowych prac, pomija całkowicie rolę, jaką ma pełnić *vacatio legis* w polskim porządku prawnym. Ani obywatele ani przedsiębiorcy nie mogą być zmuszani do zmiany swojego zachowania (obywatel) czy zmiany zasad funkcjonowania (przedsiębiorca) i ponoszenia kosztów z tym związanych jedynie na podstawie projektów aktów prawnych. Źródłem prawa są akty prawne ogłoszone w Dzienniku Ustaw, a nie ich projekty, a *vacatio legis* to okres – liczony od dnia ogłoszenia aktu prawnego w Dzienniku Ustaw – który ma zapewnić, że adresaci norm wynikających z aktu prawnego będą mieli wystarczającą ilość czasu na dostosowanie się do nowego stanu prawnego.

Biorąc powyższe pod uwagę *vacatio legis* dla projektów ustaw, którym nadano numery druków 2425 i 2476, powinno wynosić co najmniej 6 miesięcy.

Z poważaniem,



Maciej Witucki

Prezydent Konfederacji Lewiatan



Do wiadomości:

Pani Agnieszka Tomczewska – Dyrektor Departamentu Prawa Europejskiego, Ministerstwo Sprawiedliwości

Pan Łukasz Wroński – Dyrektor Departamentu Ochrony Zbiorowych Interesów Konsumentów, UOKIK

Załącznik:

Apel Konfederacji Lewiatan oraz Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji z dnia 12 lipca br. dotyczący prac nad projektami *ustaw o zmianie ustawy o prawach konsumenta oraz niektórych innych ustaw* (których opiekunem merytorycznym są odpowiednio Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów)

member of 



Konfederacja Lewiatan  
ul. Zbyszka Cybulskiego 3  
00-727 Warszawa

tel.(+48) 22 55 99 900  
fax (+48) 22 55 99 910  
lewiatan@konfederacjalewiatan.pl  
www.konfederacjalewiatan.pl

NIP 5262353400  
KRS 0000053779  
Sąd Rejonowy dla  
m.st. Warszawy w Warszawie  
XIII Wydział Gospodarczy KRS

