

Warszawa, 1 września 2022 r.  
KL/334/166/AM/2022

Pan  
**Tomasz Chróstny**  
Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

*Szanowny Panie Prezesie,*

W nawiązaniu do zaproszenia do konsultacji nowej wersji *projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (UC 15)*, Konfederacja Lewiatan, w załączeniu, przesyła uwagi do projektu.

Po przeprowadzonej analizie, dostrzegamy pozytywne zmiany w projekcie ustawy, które uwzględniają wnioski Konfederacji Lewiatan wyrażone w stanowisku z dnia 12 października 2020 r. (sygn. KL/476/338/AM/2020), wskazujące na potrzebę rezygnacji z tworzenia kolejnego sektorowego rejestru domen.

Poniżej przedstawiamy, do rozważenia, uwagi do nowej wersji projektu ustawy, które, mam nadzieję, okażą się pomocne w toku dalszych prac legislacyjnych.

Z poważaniem,



**Maciej Witucki**  
Prezydent Konfederacji Lewiatan

Do wiadomości:

Pan **Łukasz Wroński**  
Dyrektor Departamentu Ochrony Zbiorowych Interesów Konsumentów UOKIK

---

Załącznik: Stanowisko Konfederacji Lewiatan do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (UC 15) (wersja z dnia 1 sierpnia 2022 r.)

**Stanowisko Konfederacji Lewiatan**  
**do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych**  
**ustaw**  
**(numer w wykazie prac legislacyjnych: UC 15) (wersja z dnia 1 sierpnia 2022 r.)**

## 1. Uwagi ogólne

Konfederacja Lewiatan z aprobatą odnosi się do pomysłu poddania nowej wersji projektu ustawy ponownym konsultacjom publicznym, zważywszy na istotne zmiany, jakie zostały wprowadzone do projektu, które wymagają ponownej, pogłębionej analizy.

Pozostajemy przy stanowisku, że „wyłączenie interfejsu internetowego przez uniemożliwienie dostępu do strony internetowej”, jest środkiem najdalej idącym, przewidzianym w projekcie, pozostającym w dyspozycji Prezesa UOKiKu. Zwracamy uwagę na to, że wspomniany środek przyznaje Prezesowi UOKiKu kompetencję do decydowania czy dana strona może być wyświetlana użytkownikom Internetu czy nie. Zastosowanie tego środka w praktyce, w połączeniu z zapewnieniem możliwości natychmiastowej wykonalności decyzji o wyłączeniu interfejsu, może stanowić bardzo poważne zagrożenie dla prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, bądź prowadzić, z dnia na dzień de facto eliminacji przedsiębiorców z rynku, zwłaszcza zważywszy na obecnie długi okres oczekiwania na rozpatrzenie sprawy przez sąd. Zastosowanie tak daleko idących środki przeciwko przedsiębiorcy bez możliwości poddania decyzji Prezesowi UOKiKu kontroli sądowej jest naruszeniem zasady dwuinstancyjności i jest nieproporcjonalne, zwłaszcza w kontekście innych narzędzi dostępnych Prezesowi UOKiK, które równie skutecznie mogą chronić konsumentów.

Mimo zapewnienia, że zastosowanie omawianego środka będzie „proporcjonalne do wagi i rodzaju naruszenia”, brakuje dodatkowych mechanizmów zabezpieczających rynek przed arbitralnością i ostatecznością decyzji o usunięciu domeny internetowej i zapewniających możliwość szybkiego zakwestionowania takich rozwiązań.

KL pozytywnie ocenia pomysł rezygnacji w projekcie ustawy z pomysłu wprowadzenia nowego, zarządzanego przez Prezesa UOKiK, rejestru domen internetowych, które miały być blokowane przez dostawców Internetu.

Jeśli w ocenie Projektodawcy nie ma innej możliwości osiągnięcia zakładanego celu niż poprzez umożliwienie Prezesowi UOKiK wydawania rozstrzygnięć skutkujących blokowaniem dostępu do stron internetowych z wykorzystaniem mechanizmu publicznego rejestru blokowanych domen, to wykorzystanie istniejącego rejestru hazardowego (w taki sposób, że Minister Finansów na żądanie Prezesa UOKiK będzie wpisywał domeny do rejestru hazardowego) uznajemy za rozwiązanie bardziej racjonalne i efektywniejsze kosztowo od rozwiązania zaproponowanego w pierwotnej wersji przedłożenia.

Zwracamy dodatkowo uwagę na to, że stosowanie przepisów o uniemożliwieniu dostępu do strony wpisanej do rejestru budzi nasze wątpliwości, a w szczególności stosowanie nie wprost, ale „odpowiednio” przepisu art. 15f ust. 4 projektu ustawy.

Wpisanie domeny do rejestru prowadzonego przez Ministra Finansów oznacza w konsekwencji m.in. nieodpłatnie uniemożliwienie dostępu do strony internetowej wykorzystującej nazwę tej domeny czy nieodpłatnie umożliwienie dostępu do strony internetowej wykorzystującej nazwę tej domeny nie później niż w ciągu 48 godzin od wykreślenia nazwy tej domeny z rejestru. Chcąc uniknąć wszelkich odrębności i nieścisłości w ramach procedury wpisania przez Ministra Finansów domeny wskazanej przez Prezesa UOKiK do rejestru hazardowego, cytowany przepis art. 15f ust. 5 ustawy o grach hazardowych powinien zależeć zastosowanie wprost, a nie „odpowiednio”.

KL zgłasza wątpliwości, co do sposobu sformułowania przepisów, zapewniających Prezesowi UOKiK możliwość nakładania kar finansowych na przedsiębiorców, w przypadku choćby nieumyślnego nie wykonania żądania usunięcia treści, ograniczenia dostępu lub wyłączenia interfejsu internetowego, lub nie wykonania żądania usunięcia pełnej nazwy domenowej oraz zarejestrowania jej na Prezesa Urzędu. Art. 26a ust. 1 oraz art. 26c ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów bowiem, nie określają **żądań**, a **tymczasem w projekcie ustawy** mówi się o możliwości nałożenia kary za niewykonanie żądań. W konsekwencji nie jest jasne, jaki rodzaj przedsiębiorców będzie podlegał karze - czy będzie ona nakładana na przedsiębiorcę, który jest stroną postępowania w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów (sprawca naruszenia), i który nie wykonał tego nakazu, czy może kara z tego przepisu będzie nakładana na innego przedsiębiorcę (np. dostawcę usług hostingowych), który niejako subsydiarnie ma wykonać żądanie Prezesa UOKiK wobec jego niewykonania przez przedsiębiorcę - stronę postępowania prowadzonego przez Prezesa UOKiK. Ponadto nie przewidziano dla powyższego innego przedsiębiorcy żadnego środka prawnego zakwestionowania żądania bezpodstawnego lub niewykonalnego, np. skierowanego do niewłaściwego podmiotu, wskazującego inną stronę internetową niż objęta decyzją wydaną na podstawie art. 26a czy nie wskazującego wszystkich informacji koniecznych do wykonania żądania. Postulujemy, aby żądanie, jako akt nakładający na określony podmiot obowiązki, było przedmiotem decyzji Prezesa UOKiK. Być może taka jest intencja projektodawcy, jednak nie znalazła ona odzwierciedlenia w projekcie.



## II. Uwagi szczegółowe

Lp.	Przepis projektu ustawy zmieniającej	Zmiana proponowana w projekcie	Propozycja zmian*, uzasadnienie
1.	Art. 1 pkt 1	<p>Dodanie w art. 26 nowych ust. 2a i 2b:</p> <p>„2a. W przypadku braku innych skutecznych środków, które mogą doprowadzić do zaprzestania naruszenia zbiorowych interesów konsumentów oraz w celu zapobieżenia ryzyku wyrządzenia poważnych zagrożeń dla tych interesów Prezes Urzędu może w decyzji, o której mowa w ust. 1, zobowiązać przedsiębiorcę do:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) zamieszczenia wyraźnego ostrzeżenia dla konsumentów wchodzących na interfejs internetowy;</li> <li>2) usunięcia treści, ograniczenia dostępu lub wyłączenia interfejsu internetowego lub</li> <li>3) ograniczenia dostępu lub wyłączenia interfejsu internetowego przez uniemożliwienie dostępu do strony internetowej.</li> </ol> <p>Środki te powinny być proporcjonalne do wagi i rodzaju naruszenia.</p> <p>2b. Decyzja wydana na podstawie ust. 2a podlega natychmiastowemu wykonaniu.</p>	<p>„2a. W przypadku braku innych skutecznych środków, które mogą doprowadzić do zaprzestania <b>poważnych</b> naruszeń zbiorowych interesów konsumentów, <b>mogących spowodować poważną szkodę konsumentom</b>, oraz w celu zapobieżenia <del>ryzyku wyrządzenia</del> <b>dalszym</b> poważnym <del>zagrożeń dla</del> <b>naruszeniom</b> tych interesów, Prezes Urzędu może w decyzji, o której mowa w ust. 1, zobowiązać przedsiębiorcę do:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) zamieszczenia wyraźnego ostrzeżenia dla konsumentów wchodzących na interfejs internetowy;</li> <li>2) usunięcia <b>oznaczonych</b> treści <b>lub</b>, ograniczenia dostępu <del>lub wyłączenia do</del> interfejsu internetowego. <del>lub</del></li> <li>3) <del>ograniczenia dostępu lub wyłączenia interfejsu internetowego przez</del> <b>uniemożliwienie dostępu do strony internetowej.</b></li> </ol> <p>Środki te powinny być proporcjonalne do wagi i rodzaju <b>stwierdzonych</b> naruszeń <del>nia</del>. 2b. Decyzja wydana na podstawie ust. 2a <del>podlega natychmiastowemu wykonaniu.</del> Jeżeli przedsiębiorca nie wykona zobowiązania określonego w decyzji stosuje się art. 26a - 26c.”</p> <p>Projektowana nowa kompetencja Prezesa Urzędu zakłada bardzo daleko idącą ingerencję w działalność przedsiębiorców,</p>

		<p>Jeżeli przedsiębiorca nie wykona zobowiązania określonego w decyzji stosuje się art. 26a - 26c.”</p>	<p>pozwalając decydować Prezesowi Urzędu o istnieniu, wyglądzie i funkcjonalnościach strony internetowej przedsiębiorcy.</p> <p>Zwłaszcza druga przesłanka, umożliwiająca wydanie takiej decyzji „w celu zapobieżenia ryzyku wyrządzenia poważnych zagrożeń” jest sformułowana bardzo ogólnie, a przy tym niejasno. Jest przy tym niespójna z przesłanką pierwszą, która odwołuje się do „zaprzestania naruszeń”, a zatem naruszeń, które już mają miejsce. Odwoływanie się w drugiej przesłance do „ryzyka wyrządzenia” – jak należy rozumieć – możliwych, przyszłych „poważnych zagrożeń” pozostawia Prezesowi Urzędu bardzo dużą przestrzeń do interpretacji. Prezes Urzędu może każdorazowo stwierdzać jej spełnienie, jeśli przedsiębiorca promuje swoją ofertę w Internecie, ponieważ promowanie swojej oferty w Internecie sprawia wg Prezesa Urzędu, że praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów może być objęta nieograniczona liczba konsumentów, co przemawia za szczególnie uzasadnionym podejrzeniem ryzyka zagrożenia. Należy zauważyć także, że użyte w projekcie wyrażenie „wyrządzenia poważnych zagrożeń” różni się istotnie od wyrażenia, występującego w art. 9 ust. 4 lit. g Rozporządzenia 2017/2394: „wyrządzenia poważnych szkód”. Wyrażenie użyte w projekcie (notabene niepoprawne językowo – naruszenia można „dopuszczyć się”, a nie „wyrządzić je”) istotnie rozluźnia związek między praktyką przedsiębiorcy a rzeczywistym uszczerbkiem dla zbiorowych interesów konsumentów.</p> <p>Mając na uwadze proponowaną w nowym ust. 2b natychmiastową wykonalność takiej decyzji, Prezes Urzędu może zdecydować,</p>
--	--	---	---

			<p>bez kontroli sądowej, o faktycznej likwidacji działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorcę, do którego skierowano taką decyzję. Praktyka pokazuje, że uchylene przez sąd decyzji Prezesa Urzędu będzie mogło nastąpić po wielu miesiącach od jej wydania. Faktyczne niezapowiedziane / nagłe zaprzestanie działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę może okazać się wówczas zdarzeniem o nieodwracalnym charakterze. Może spowodować szkodę u tegoż przedsiębiorcy, jego kontrahentów, jak i samych konsumentów.</p> <p>Odnosnie do treści projektowanego art. 26 ust. 2b, należy zwrócić także uwagę, że mówi on o „decyzji wydanej na podstawie ust. 2a”. Tymczasem ust. 2a nie stanowi podstawy wydania odrębnej decyzji - co wynika wprost z treści tego przepisu („w decyzji, o której mowa w ust. 1”). Zatem projektowany ust. 2 b może być rozumiany tylko jako wprowadzający natychmiastową wykonalność decyzji, o której mowa w ust. 1 - czyli decyzji, która zawiera także rozstrzygnięcie o środkach usunięcia skutków naruszeń, o karze i o kosztach postępowania. Biorąc pod uwagę treść Rozporządzenia, jak również uzasadnienie projektu, wydaje się, że taki rezultat nie jest zamierzony. Gdyby natychmiastowa wykonalność rozstrzygnięcia w sprawach, o których mowa w ust. 2a miała być utrzymana (co, jak wyżej wskazaliśmy, wydaje się środkiem nieproporcjonalnym do celu, co najmniej w zakresie uniemożliwienia dostępu do strony internetowej, a także nie przewidzianym w Rozporządzeniu), to brzmienie projektowanych przepisów powinno zostać zmienione w sposób, jednoznacznie wykluczający natychmiastową wykonalność</p>
--	--	--	---





			<p>pozostałej części decyzji, o której mowa w art. 26 ust. 1.</p> <p>Alternatywnie do powyższego, w sytuacji braku aprobaty dla wykreślenia ust. 2a (natychmiastowa wykonalność), poddajemy pod rozagę kwestię zapewnienia dodatkowych zabezpieczeń dla rynku, w sytuacji, gdy organ nadzorczy zdecyduje się sięgnąć po to daleko idące rozwiązanie. Postulujemy dodanie możliwości wstrzymania na wniosek strony wykonania decyzji Prezesa UOKiK w całości lub w części, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków dla przedsiębiorcy, do czasu rozstrzygnięcia wniosku przez sąd.</p>
2.	Art. 1 pkt 6	<p>Nowy art. 101b</p> <p>„Art. 101b 1. Jeżeli w toku postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zostanie uprawdopodobnione, że dalsze stosowanie zarzucanej praktyki może spowodować poważne zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów i brak jest innych skutecznych środków, Prezes Urzędu przed zakończeniem postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów może, w drodze decyzji, zobowiązać przedsiębiorcę, któremu jest zarzucane stosowanie praktyki do:</p> <p>1) zamieszczenia wyraźnego ostrzeżenia dla konsumentów</p>	<p>„Art. 101b 1. Jeżeli w toku postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zostanie uprawdopodobnione, że dalsze stosowanie zarzucanej praktyki może spowodować poważne zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów, <b>mogących spowodować poważną szkodę konsumentom</b> i brak jest innych skutecznych środków, Prezes Urzędu przed zakończeniem postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów może, w drodze decyzji, zobowiązać przedsiębiorcę, któremu jest zarzucane stosowanie praktyki do:</p> <p>1) zamieszczenia wyraźnego ostrzeżenia dla konsumentów wchodzących na interfejs internetowy;</p> <p>2) usunięcia <b>oznaczonych</b> treści <b>lub</b>, ograniczenie dostępu <b>lub wyłączenie do</b> interfejsu internetowego.;</p>

		<p>wchodzących na interfejs internetowy;</p> <p>2) usunięcia treści, ograniczenie dostępu lub wyłączenie interfejsu internetowego;</p> <p>3) ograniczenia dostępu lub wyłączenia interfejsu internetowego przez uniemożliwienie dostępu do strony internetowej.</p> <p>2. Decyzja wydana na podstawie ust. 1 podlega natychmiastowemu wykonaniu. Jeżeli przedsiębiorca nie wykona zobowiązania stosuje się art. 26a - 26b.</p> <p>3. W decyzji, o której mowa w ust. 1, Prezes Urzędu określa czas jej obowiązywania. Decyzja ta obowiązuje nie dłużej niż do czasu wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawie. Prezes Urzędu może przedłużyć, w drodze decyzji, czas jej obowiązywania. Zdanie drugie stosuje się odpowiednio.</p> <p>4. W decyzji, o której mowa w ust. 1, nie nakłada się kary, o której mowa w art. 106 ust. 1 pkt 4.</p> <p>5. Przepisy art. 89 ust. 5 i 6 stosuje się odpowiednio.”</p>	<p><del>3) ograniczenia dostępu lub wyłączenia interfejsu internetowego przez uniemożliwienie dostępu do strony internetowej.</del></p> <p>Środki te powinny być proporcjonalne do wagi i rodzaju <b>uprawdopodobnionego</b> naruszenia.</p> <p><del>2. Decyzja wydana na podstawie ust. 1 podlega natychmiastowemu wykonaniu.</del> Jeżeli przedsiębiorca nie wykona zobowiązania stosuje się art. 26a - 26b.</p> <p>3. W decyzji, o której mowa w ust. 1, Prezes Urzędu określa czas jej obowiązywania. Decyzja ta obowiązuje nie dłużej niż do czasu wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawie. Prezes Urzędu może przedłużyć, w drodze decyzji, czas jej obowiązywania. Zdanie drugie stosuje się odpowiednio.</p> <p>4. W decyzji, o której mowa w ust. 1, nie nakłada się kary, o której mowa w art. 106 ust. 1 pkt 4.</p> <p>5. Przepisy art. 89 ust. 5 i 6 stosuje się odpowiednio.”</p> <p>W odniesieniu do wskazanego przepisu należy powtórzyć uwagi poczynione w odniesieniu do proponowanych nowych ust. 2a i 2b w art. 26, a dodatkowo szczególnie krytycznie ocenić możliwość skorzystania z takich środków, jak wyłączenie interfejsu internetowego i uniemożliwienie dostępu do strony internetowej, przed zamknięciem postępowania w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, na podstawie samego uprawdopodobnienia. Przy ocenie skutków proponowanej regulacji konieczne jest odpowiedzenie na pytanie, czy w przypadku, gdy postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów nie doprowadzi do</p>
--	--	---	--



			<p>stwierdzenia tych praktyk, przedsiębiorca zrujnowany wskutek decyzji na podstawie art. 101b będzie mógł dochodzić naprawienia szkody.</p> <p>Należy też zwrócić uwagę, że brzmienie projektowanego artykułu 101b jest wzorowane na art. 101a, jednak z niezrozumiałych powodów zabrakło w nim przesłanki trudności do usunięcia zagrożeń. Jeżeli ustawa ma przyznawać Prezesowi UOKiK wyjątkowe (gdyż służące przed zakończeniem właściwego postępowania antymonopolowego) uprawnienia do znaczącej ingerencji w działalność przedsiębiorcy na podstawie tylko uprawdopodobnienia, to uprawnienia te powinny być stosowane jedynie wówczas, gdy ich niezastosowanie będzie powodować trudne do usunięcia zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów.</p> <p>Odnosnie decyzji o natychmiastowej wykonalności - uwagi przedstawione w tabeli odnośnie art. 1 pkt 1 ustawy mają zastosowanie również do art. 1 pkt 6 projektu ustawy.</p>
--	--	--	--

\*Proponowane zmiany są zaznaczone

