|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Nazwa projektu**  Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów  **Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące**  Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów,  Ministerstwo Finansów,  Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji,  Przewodniczący Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego,  Ministerstwo Infrastruktury,  Ministerstwo Cyfryzacji  **Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu**  Pan Tomasz Chróstny, Prezes UOKiK  **Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu**  Izabela Szewczyk – Krzyżanowska, Dyrektor Departamentu Ochrony Zbiorowych Interesów Konsumentów, tel. 55 60 424  Maja Janicka, główny specjalista ds. legislacji, Departament Ochrony Zbiorowych Interesów Konsumentów, tel. 55 60 149 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | **Data sporządzenia 23.09.2020**  **Źródło:**  Prawo UE  **Nr w wykazie prac: UC15** | | | | | | | | | | | |
| **OCENA SKUTKÓW REGULACJI** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. **Jaki problem jest rozwiązywany?** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Ochrona konsumentów stanowi w dzisiejszym świecie coraz większe wyzwanie, z uwagi na zmiany zachodzące w obrocie gospodarczym. Rozwój nowoczesnych technologii i związana z nim postępująca cyfryzacja gospodarki, w tym w szczególności usług finansowych (FinTech), oprócz korzyści, przynosi również zagrożenia dla sytuacji kosnumentów. Gospodarka cyfrowa umożliwia łatwiejsze przenoszenie działalności gospodarczej i dotarcie do szerokiego grona konsumentów. Rozwój ten w ostatnim dziesięcioleciu ulega coraz większemu przyspieszeniu w zakresie oferowanych konsumentom nowych, coraz bardziej różnorodnych i skomplikowanych produktów, w tym produktów finansowych (czego przykładem były m.in.: kredyty hipoteczne oparte o kurs walut obcych, ubezpieczenia z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, produkty rynku Forex, kryptowaluty, obligacje korporacyjne). Jednocześnie coraz trudniejsze, m.in. z uwagi zmienność środowiska Internetu, staje się monitorowanie działalności gospodarczej, pod kątem pojawiających się zagrożeń, jak również identyfikacja nieuczciwych podmiotów, które często prowadzą działaność o charakterze transgranicznym.  Faktem jest, że rosnąca skala i różnorodność wyzwań związanych z dynamicznym rozwojem rynku i koniecznością ochrony interesów konsumentów w nowych obszarach rynków w szczególności rynków cyfrowych, stawia organy państwa przed koniecznością podejmowania coraz bardziej zintensyfikowanych działań nadzorczych i regulacyjnych.  Powyższe wyzwania zauważa również Komisja Europejska. Z uwagi na konieczność dostosowania i unowocześnienia narzędzi, którymi dysponują organy właściwe w sprawie ochrony zbiorowych interesów konsumnetów, podjęto decyzję o rewizji rozporządzenia 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów. W sprawozdaniu przygotowanym w 2015 r. KE przedstawiła wyniki ewaluacji skuteczności tego rozporządzenia i zawartych w nim mechanizmów operacyjnych. Ocena ich funkcjonowania wykazała konieczność poprawy i unowocześnienia narzędzi, którymi dysponują organy, w celu zapewnienia większej skuteczności oraz efektywności mechanizmów i intrumentów w nim przewidzianych.  Prezes UOKiK jako organ własciwy w sprawie ochrony zbiorowych interesów konsumentów również dostrzega konieczność uzupełniania uprawnień i dostosowania narzędzi ochrony zbiorowych interesów konsumenta do aktualnych zjawisk i problemów występujących w obrocie gospodarczym, które dotykają konsumentów.  Celem projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów jest zatem nie tylko wdrożenie do polskiego porządku prawnego rozporządzenia nr 2017/2394 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylającego rozporządzenie nr 2006/2004/WE (rozporządzenie CPC), lecz przede wszystkim, podniesienie poziomu ochrony konsumentów oraz zwiększenie skuteczności działania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.  W 2019 r. Prezes UOKiK wszczął 158 postępowań z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i skierował do przedsiębiorców 542 tzw. wystąpień „miękkich”, które stanowią nieformalne narzędzie, mające na celu ugodowe usunięcie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. W 2019 r. wpłynęło 6558 sygnałów z rynku dotyczących naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Średnia ilość postępowań prowadzonych w latach 2014 – 2018 to 694, 2 postępowań rocznie.  Należy jednak podkreślić, że w toku prowadzenia ww. postępowań identyfikowane są trudności wynikające, w części przypadków, z pewnych niedoskonałości rozwiązań funkcjonujących w obowiązującym prawie. Dlatego na poparcie zasługują zmiany zmierzające do ich ograniczenia. Trudności te wynikają m.in. z niedostosowania części obecnie obowiązujących przepisów, do realiów cyfryzacji gospodarki, która w coraz większym stopniu daje możliwość prowadzenia działalności gospodarczej i świadczenia usług o charakterze transgranicznym z dowolnego miejsca na świecie, co oprócz niewątpliwych korzyści, stwarza zagrożenie utrudnień w egzekwowaniu praw konsumentów.  Nowe rozporządzenie CPC przyznaje organom odpowiedzialnym za ochronę praw konsumentów minimalne kompetencje oraz instrumenty dochodzeniowe i egzekucyjne, które zostały wzmocnione w stosunku do poprzednio obowiązującego rozporządzenia. Ich wdrożenie pozwoli na uzupełnienie istniejących już kompetencji Prezesa UOKiK. Należy podkreślić, że Prezes UOKIK już w chwili obecnej posiada szereg kompetencji przewidzianych w rozporządzeniu CPC, takich jak możliwość nakładania kar za naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, wydawania decyzji tymczasowych, możliwość wystąpienia o informacje i dokumenty od przedsiębiorcy, a także innych organów administracji publicznej, podjęcie czynności zmierzających do zakupu bez ujawnienia tożsamości kontrolującego (tajemniczy klient) a także przeprowadzenia kontroli u przedsiębiorcy. Dlatego proponuje się, aby organem, który zostanie wyposażony w nowe kompetencje, przyznane na mocy przedmiotowego rozporządzenia, był Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Proponuje się także, aby w przypadku niektórych narzędzi kompetencje Prezesa UOKiK wykonywane były przez inne organy właściwe lub z ich udziałem.  Nowe kompetencje przewidziane przedmiotowym rozporządzeniem rozszerzają istniejące w polskim systemie ochrony konsumentów, uprawnienia Prezesa UOKiK. Są to przede wszystkim cztery kluczowe, komplementarne do realizowanych obecnie, kompetencje:   1. rozszerzenie zakresu możliwości dostępu do informacji od publicznego organu, podmiotu lub agencji krajowych. Obowiązujący przepis art. 72 uokik wskazuje na obowiązek udostępnienia Prezesowi Urzędu znajdujących się w posiadaniu organów administracji publicznej akt oraz istotnych informacji dla postępowania toczącego się przed Prezesem UOKiK. Wprowadzenia wymaga: śledzenie przepływów środków finansowych i danych lub potwierdzanie tożsamości osób zaangażowanych w przepływ środków finansowych i danych, oraz potwierdzenie tożsamości osób zaangażowanych w przepływ środków finansowych i danych, oraz informacji o rachunkach bankowych i własności stron internetowych; 2. uprawnienie do nabywania towarów lub usług w tym, w razie potrzeby, z wykorzystaniem możliwości przedstawienia się jako inna osoba/ukrycia tożsamości; 3. uprawnienia dot. interfejsu internetowego. Zgodnie z art. 9 ust. 4 pkt g rozporządzenia CPC w przypadku braku innych skutecznych środków, które mogą doprowadzić do zaprzestania lub zakazania naruszenia objętego niniejszym rozporządzeniem oraz w celu zapobieżeniu ryzyku wyrządzenia poważnych szkód zbiorowym interesom konsumentów prawo do nakazania: 4. usunięcia treści lub ograniczenia dostępu do interfejsu internetowego lub nakazania umieszczenia wyraźnego ostrzeżenia dla konsumentów wchodzących na interfejs internetowy, 5. dostawcy usług hostingowych usunięcia lub wyłączenia interfejsu internetowego lub ograniczenia dostępu do niego, lub 6. w odpowiednich przypadkach nakazania rejestrom domen i podmiotom rejestrującym domeny usunięcia pełnej nazwy domenowej (FQDN) i umożliwienia właściwemu organowi jej rejestracji. 7. rozszerzenie instytucji przeszukania także na postępowania konsumenckie (art. 105n uokik).   Należy podkreślić, że nadanie Prezesowi UOKiK ww. kompetencji wpłynie pozytywnie na zwiększenie wykrywalności naruszeń poprzez nowe możliwości pozyskiwania materiału dowodowego, a co za tym idzie zwiększenie skuteczności egzekwowania przez Prezesa UOKiK ochrony zbiorowych interesów konsumentów.  Na przykład możliwość pozyskania przez Prezesa UOKiK potwierdzenie tożsamości osób zaangażowanych w przepływ środków finansowych i danych, oraz informacji o rachunkach bankowych i własności stron internetowych pozwoli na skuteczne ustalenie podmiotów odpowiedzialnych za naruszenie. Pozwoli również na ustalenie wzajemnych powiązań pomiędzy podmiotami w sytuacji, gdy dane podmioty oferowały towary bądź usługi na zasadzie konsorcjum, bądź gdy ich powiązania są niejasne – taka sytuacja miała miejsce w przypadku tzw. „afery GetBack”, gdzie w oferowanie obligacji korporacyjnych było zaangażowanych wiele podmiotów, jednak ich powiązania i rola w udzielaniu konsumentom nieprawdziwych informacji była często celowo zagmatwana celem uniknięcia odpowiedzialności. Zastosowanie wskazanego narzędzia i dostęp do informacji na temat przepływów finansowych między rachunkami pozwoli na ustalenie nie tylko podmiotu odpowiedzialnego za naruszenie, lecz także zakresu naruszenia . Przyczyni się to do wyeliminowania lub zredukowania liczby przypadków, w których nie dochodzi do wszczęcia postępowania z uwagi na brak możliwości ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za naruszenie, lecz także zakresu, rodzaju i sposobu naruszenia. W prowadzonych postępowaniach, w szczególności odnoszących się do tzw. „piramid finansowych” lub inwestycji alternatywnych, Prezes UOKiK niejednokrotnie staje wobec konieczności przeanalizowania przepływów finansowych przedsiębiorcy m.in. w celu ustalenia czy przedsiębiorca oferowany towar w ogóle posiada, czy środki pochodzące z wpłat konsumentów są rzeczywiście inwestowane czy np. nie są transferowane za granicę, jak również ustalenia czy system wynagrodzeń członków struktury sprzedaży, pracowników, pośredników bądź kontrahentów przedsiębiorcy nie wskazuje, że dany system nosi cechy tzw. piramidy finansowej. Obecnie w takich sytuacjach Prezes UOKiK w prowadzonych postępowaniach zmuszony jest szukać tzw. dowodów pośrednich – np.: treści ofert, reklam, umów, regulaminów bądź zeznań świadków, które często nie odzwierciedlają rzeczywistego przebiegu procesu sprzedaży, struktury sprzedaży czy modelu finansowego przedsiębiorcy, bądź nie potwierdzają, że przedsiębiorca faktycznie posiada deklarowany i oferowany towar, co w przypadku takich postępowań ma fundamentalne znaczenie. Przykładem są tu postępowania prowadzone w sprawie systemów promocyjnych typu piramida, bądź oferowania inwestowania w tzw. inwestycje alternatywne np.: w wino, diamenty, dzieła sztuki. Zdarzały się przypadki, kiedy wyniki tego typu postepowań skutkowały m.in. zawiadomieniem prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Dostęp do informacji na temat przepływów finansowych między rachunkami umożliwiłby w takich sprawach bardziej sprawne działanie Prezesa Urzędu, szybszą identyfikację naruszeń przepisów i w uzasadnionych przypadkach szybsze, i bardziej precyzyjne zawiadomienie prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Powinno przyczynić się to do wyeliminowania lub zredukowania liczby przypadków, w których nie dochodzi do wszczęcia postępowania z uwagi na brak możliwości ustalenia podmiotu odpowiedzialnego lub istnieją trudności ze zdefiniowaniem czy i w jaki sposób przedsiębiorca narusza przepisy dot. ochrony konsumentów (szczególnie w zakresie usług finansowych). Przyczyniłoby się to również do skrócenia czasu prowadzenia postępowań i lepszej ekonomiki ich prowadzenia wynikającej z możliwości zastosowania narzędzia, które w najlepszym stopniu pozwoli ustalić czy nastąpiło naruszenie przepisów.  Możliwość zakupu towarów i usług, z zastosowaniem ukrytej lub przybranej tożsamości, pozwoli na pozyskanie materiału dowodowego, do którego Prezes UOKiK miał do tej pory ograniczony dostęp. Dotychczas obowiązujące przepisy, regulujące instytucję tajemniczego klienta (art. 105ia uokik) pozwalały na podjęcie przez kontrolującego, działającego pod ukrytą tożsamością, czynności zmierzających do zakupu towaru, ale już nie pozwalały na samo dokonanie zakupu. Kontrolujący na podstawie art. 105 ia uokik mógł zatem sprawdzić sposób oferowania danego towaru, skontrolować zakres udzielanych przez sprzedającego informacji, w tym również w zakresie ewentualnego wprowadzania konsumenta w błąd. Jednak brak jest możliwości zawarcia umowy, co w wielu przypadkach, uniemożliwia skontrolowanie całego procesu sprzedaży i praktyk z tym związanych, na przykład podczas pokazów. Niejednokrotnie okazuje się bowiem, że umowa zawierana przez konsumenta nie dotyczy oferowanych podczas pokazu towarów czy usług i dodatkowo związana jest z koniecznością nabycia dodatkowych produktów np. zawarcia umowy pożyczki. Często okazuje się również, że nieuczciwy przedsiębiorca w trakcie pokazu „podsuwa” konsumentowi (najczęściej w wieku senioralnym) do podpisu umowę zakupu mówiąc że jest to jedynie „zapisanie się”, „rezerwacja” danego towaru na warunkach „promocyjnych”. W takich sytuacjach na postawie obecnych uprawnień Prezes UOKiK ma ograniczone możliwości działania.  Potrzeba zastosowania tzw. „zakupu testowego” staje się również coraz silniejsza w dobie sprzedaży coraz bardziej skomplikowanych i ryzykownych usług finansowych, gdyż w takich przypadkach nie jest możliwe skonfrontowanie treści oferty składanej przez przedstawiciela banku, instytucji finansowej lub pośrednika i treści umowy zawieranej z konsumentem na podstawie tej oferty. Ponadto w przypadku zakupu tzw. „usług finansowych” często nawet do przedstawienia oferty konieczne jest podanie danych konsumenta, bądź wypełnienie odpowiednich dokumentów, co wiąże się z koniecznością użycia ukrytej tożsamości. Tytułem przykładu: w przypadku tzw. „afery GetBack” zastosowanie narzędzia w postaci „tajemniczego klienta” byłoby utrudnione nawet na etapie oferowania nabycia obligacji korporacyjnych, gdyż złożenie oferty było uzależnione od wcześniejszej pisemnej deklaracji konsumenta, że jest taką ofertą zainteresowany.  W sytuacji, w której działania kontrolującego ograniczają się jedynie do etapu przedumownego, nie ma możliwości pozyskania dowodów dotyczących całego procederu kupna – sprzedaży, zorganizowanego w taki sposób, by wprowadzić konsumenta w błąd. Wprowadzenie instytucji umożlwiającej dokonanie takiego zakupu oraz przetestowanie oferowanego produktu, pozwoli na pozyskanie całości materiału dowodowego dotyczącego takich praktyk, w ramach jednego postępowania kontrolnego.  W okolicznościach braku współpracy kontrolowanego przedsiębiorcy z Urzędem, bądź też w przypadku działań przestępczych przeszukanie daje lepsze możliwości pozyskania materiału dowodowego. Przeszukanie, od zwykłej procedury kontroli, różni się głównie tym, że materiał dowodowy pozyskiwany jest przede wszystkim przez samego kontrolującego, pełni on bowiem rolę aktywną. Zwykła kontrola bazuje na materiale przekazanym przez kontrolowanego (co w niektórych sytuacjach może skutkować udzieleniem przez kontrolowanego nieprawdziwych informacji), przeszukanie pozwoli na bardziej dokładne i skuteczne dotarcie do materiału dowodowego, który do tej pory nie był udostępniany. Obecnie przedsiębiorcy, wobec których Prezes UOKiK prowadzi postępowania niejednokrotnie odmawiają przekazywania informacji oraz dokumentów powołując się na wolność od samooskarżenia się, co – z uwagi na konsekwencję takiego zachowania, w postaci braku możliwości wykorzystania przez Prezesa UOKiK wobec tych przedsiębiorców art. 50 uokik oraz skorelowanej z tym przepisem, wynikającej z art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik sankcji za nieudzielenie informacji żądanych przez Prezesa Urzędu na podstawie art. 50, bądź udzielenie informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd - wydłuża okres gromadzenia materiału dowodowego.  Obowiązek przedstawienia informacji stoi często w sprzeczności z prawem do wolności od samooskarżania się. Zwraca na to uwagę m.in. doktryna i orzecznictwo dotyczące stosowania unijnego prawa konkurencji w kontekście uprawnień dochodzeniowych Komisji Europejskiej. Podnosi się, że żądanie przekazania informacji podlegać powinno ograniczeniom z uwagi na istnienie praw podstawowych, zagwarantowanych m.in. w art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zgodnie z regułą powstałą na bazie orzeczenia [ETS](https://www.gazetaprawna.pl/tagi/ets) z 18 października 1989 r. w sprawie 374/87 Orkem v. Komisja, Komisja, żądając dostarczenia informacji w formie decyzji, nie może zmuszać przedsiębiorcy do dostarczenia odpowiedzi na pytania, które mogłyby wymagać przyznania się do naruszenia. Jego udowodnienie ciąży na Komisji. KE jest jednak uprawniona do nakazania przedsiębiorcy dostarczenia wszystkich koniecznych informacji odnoszących się do faktów, które mogą być mu znane, i – jeśli to konieczne – do dostarczenia odnoszących się do nich dokumentów będących w jego posiadaniu. Nawet gdy mogą być obciążające i w konsekwencji użyte do stwierdzenia naruszenia reguł konkurencji. Konwencja w stosunku do Polski weszła w życie 19 stycznia 1993 r. Wolność od samooskarżania stanowiąca element gwarantowanej w jej art. 6 zasady rzetelnego procesu stosownie do art. 91 ust. 1 Konstytucji jest częścią krajowego porządku prawnego. Skutkiem tej interpretacji powinno być zagwarantowanie przedsiębiorcom przez Prezesa UOKiK co najmniej ograniczonej wolności od samooskarżenia w prowadzonych przez organ postępowaniach. Przypomnieć również należy, że do postępowania dowodowego przed Prezesem UOKiK stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego (art. 84 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów), co powoduje, że to postępowanie ma bardziej charakter postępowania przed sądem, niż postępowania przed organem administracji.  Należy podkreślić, że w obrębie systemu ochrony konsumentów, już obecnie funkcjonuje przeszukanie, w przypadku postępowań antymonopolowych. Nie jest to zatem nowa kompetencja, lecz rozszerzenie kompetencji już istniejącej. Przedsiębiorcy są zatem świadomi, że należy liczyć się z zastosowaniem tego rodzaju kontroli, w przypadkach dotyczących obszaru należącego do właściwości Prezesa UOKiK. Należy w tym miejscu również wskazać, że w związku z rozwojem technologii cyfrowych i komunikacji internetowej rośnie liczba przedsiębiorców świadomie naruszających przepisy dotyczące oferowania konsumentom towarów i usług w różnych sektorach rynku. Przedsiębiorcy ci liczą na anonimowość bądź na utrudnione egzekwowanie prawa w przypadku świadczenia usług transgranicznych np. spoza obszaru UE, gdy w Polsce posiadają jedynie biura sprzedaży, bądź centra call-center w których dochodzi do największych naruszeń, które jedynie w ograniczony sposób mogą podlegać kontroli. Pełne wyjaśnienie sytuacji, np. dotarcie do zapisów nagrań z rozmów, do danych poczty e-mail lub danych zgromadzonych na dyskach komputerowych, jak również do rzeczywiście używanych manuali sprzedażowych, lub dokumentów z przeprowadzonych szkoleń (w tym z notatek pracowników) umożliwiłoby w takich przypadkach zastosowania narzędzi w postaci przeszukania. Nie jest to możliwe w trakcie kontroli w sytuacji, gdy kontrolowany, pewnych danych bądź informacji przekazać nie chce. Dotychczas w postępowaniach Prezes UOKiK formułował wnioski sugerujące, że przedsiębiorca np. sam odpowiada za takie szkolenie pracowników, w efekcie którego wprowadzają oni w błąd konsumentów, jednak wobec braku możliwości dotarcia do potwierdzających to dokumentów w trakcie kontroli i stanowiska przedsiębiorcy, że zjawiska takie miały charakter indywidualny i były spowodowane błędami pracowników, nie było możliwe uzasadnienie zarzutów (np. sprawy dot. pośredników sprzedających polisy z UFK). Tu również należy wskazać, że w przypadku sprawy GetBack informacja o tym, że organy zarządzające spółką już wcześniej miały świadomość sytuacji spółki i błędnej strategii pozyskiwania finansowania z długu, która ma fundamentalne znaczenie dla postępowania prowadzonego przez Prezesa UOKiK nie została uzyskana w wyniku kontroli Prezesa UOKiK, ale przez KNF w wyniku kontroli, której zakres i charakter bardziej odpowiadał proponowanej dla Prezesa UOKiK instytucji przeszukania. Z uwagi na powyższe, wprowadzenie możliwości przeszukania w sprawach dotyczących ochrony konsumenta powinno ograniczyć ww. trudności dotyczące pozyskania informacji od przedsiębiorcy, identyfikowane w praktyce prowadzenia postępowań z zakresu ochrony konsumenta.  Jak wskazano powyższej, nowa treść rozporządzenia CPC, była odpowiedzią na wyzwania związane z ekspansją gospodarki cyfrowej i elektronicznej. Do znaczącej liczby naruszeń praw konsumentów dochodzi w obszarze handlu elektronicznego. Szybko rośnie również liczba nieprawidłowości w przypadku oferowania usług finansowych za pośrednictwem Internetu w tym takich o charakterze oszustwa. Strony internetowe oferujące niebywale zyskowne instrumenty finansowe (np. w rynek Forex, kryptowaluty, obligacje korporacyjne, crowfounding, itp.) powstają ciągle i ich liczba rośnie.  Niezwykle istotne jest zatem wprowadzenia narzędzi dedykowanych wykrywaniu naruszeń w Internecie. Koniecznym dopełnieniem monitoringu stron internetowych, oferujących produkty lub usług w Internecie, jest możliwość podjęcia przez organ właściwy w sprawach ochrony konsumentów, skutecznych działań związanych zapobieganiem takim naruszeniom. Rozporządzenie CPC, odpowiadając na te wyzwania, wprowadza możliwość nakazania przedsiębiorcy usunięcia nieprawidłowych treści ze strony, zamieszczenia na stronie ostrzeżenia lub w ostateczności usunięcia nazwy domenowej. Do tej pory działania Prezesa UOKiK w tym zakresie, podejmowane były na podstawie. art. 14 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Na podstawie przedmiotowego przepisu właściwie każdy może wystąpić do hostingodawcy. Przepisy tej ustawy nie wskazują bowiem, od kogo ma pochodzić wiarygodna wiadomość, a forma jej sporządzenia jest dowolna. Zarówno urzędowe zawiadomienie, rozumiane jako wszelkie pismo pochodzące od sądów, organów administracji publicznej lub organów jednostek samorządu terytorialnego, jak i wiarygodna wiadomość mają dla hostingodawcy takie samo znaczenie. Skuteczność wystąpienia Prezesa UOKiK w tym przypadku zależy de facto od dobrej woli hostingodawcy. Wprowadzenie samoistnej podstawy prawnej pozwoli na zwiększenie skuteczności Prezesa UOKiK w tym zakresie, i ściganie naruszeń w obszarze gospodarki elektronicznej, która w chwili obecnej najbardziej narażona jest na nadużycia, ponieważ najłatwiej można je w Internecie ukryć. W związku z powyższym, sfera ta jest kluczowa dla działania Prezesa UOKiK i efektywnego zapobiegania działalności podmiotów, które narażają konsumentów na negatywne konsekwencje.  Reasumując, wdrożenie ww. kompetencji zwiększy możliwości wykrywania naruszeń, pozyskiwania materiału dowodowego oraz eliminacji naruszeń zbiorowych interesów konsumentów. Pozwoli to na podniesienie poziomu ochrony konsumentów. Warto również podkreślić, że konsumenci nie są jedynymi beneficjentami wprowadzanych zmian, również w interesie uczciwie działających przedsiębiorców jest eliminacja podmiotów nieuczciwych, stosujących metody, które dające przewagę konkurencyjną, niedostępną dla przedsiębiorców respektujących przepisy prawa.  Jednocześnie należy podkreślić, że każda z ww. kompetencji zostanie wdrożona w taki sposób, by zapewnić respektowanie zasad sprawiedliwości proceduralnej w relacjach z przedsiębiorcami. Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie zostały opisane w pkt. 2 dotyczących istoty rozwiązań przyjętych w projekcie. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. **Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. **Nadanie kompetencji Prezesowi UOKiK**   Celem projektu jest uzupełnienie kompetencji w zakresie ochrony konsumentów, o kompetencje przewidziane rozporządzeniem CPC. Co do zasady, rozporządzenia UE, nie podlegają transpozycji ponieważ obowiązują bezpośrednio, w tym jednak przypadku konieczne jest wskazanie organu uprawnionego oraz nadanie mu uprawnień, o których mowa w rozporządzeniu, w przypadku gdy takimi uprawnieniami nie dysponuje.  Z analizy porównawczej przepisów krajowych i przepisów rozporządzenia CPC wynika, że wdrożenia będą wymagały następujące uprawnienia:   * rozszerzenie zakresu możliwości dostępu do informacji od publicznego organu, podmiotu lub agencji krajowych. Obowiązujący przepis art. 72 uokik wskazuje na obowiązek udostępnienia Prezesowi Urzędu znajdujących się w posiadaniu organów administracji publicznej akt oraz istotnych informacji dla postępowania toczącego się przed Prezesem UOKiK. Wprowadzenia wymaga: śledzenie przepływów środków finansowych i danych lub potwierdzanie tożsamości osób zaangażowanych w przepływ środków finansowych i danych, oraz potwierdzenie tożsamości osób zaangażowanych w przepływ środków finansowych i danych, oraz informacji o rachunkach bankowych i własności stron internetowych; * wprowadzenie uprawnienia do nabywania towarów lub usług w tym, w razie potrzeby, z wykorzystaniem możliwości przedstawienia się jako inna osoba/ukrycia tożsamości; * konieczne jest wdrożenie regulacji dotyczących uprawnień dotyczących interfejsu internetowego. Zgodnie z art. 9 ust. 4 pkt g rozporządzenia CPC w przypadku braku innych skutecznych środków, które mogą doprowadzić do zaprzestania lub zakazania naruszenia objętego niniejszym rozporządzeniem oraz w celu zapobieżeniu ryzyku wyrządzenia poważnych szkód zbiorowym interesom konsumentów prawo do nakazania:   - usunięcia treści lub ograniczenia dostępu do interfejsu internetowego lub nakazania umieszczenia wyraźnego ostrzeżenia dla konsumentów wchodzących na interfejs internetowy,  - dostawcy usług hostingowych usunięcia lub wyłączenia interfejsu internetowego lub ograniczenia dostępu do niego, lub  - w odpowiednich przypadkach nakazania rejestrom domen i podmiotom rejestrującym domeny usunięcia pełnej nazwy domenowej (FQDN) i umożliwienia właściwemu organowi jej rejestracji,   * rozszerzenie instytucji przeszukania także na postępowania konsumenckie (art. 105n uokik).   Rozporządzenie CPC przewiduje także możliwość zgłaszania ostrzeżeń zewnętrznych przez wyznaczone podmioty, europejskie centra konsumenckie, organizacje i stowarzyszenia konsumenckie oraz w odpowiednim przypadku stowarzyszenia przedsiębiorców. Państwa członkowskie mogą, ale nie muszą wyposażyć ww. organizacje w możliwość zgłaszania ostrzeżeń dotyczących naruszenia przepisów w zakresie ochrony konsumenta, uzasadniając swoją decyzję o nieprzyznawaniu takich uprawnień. W przypadku podjęcia decyzji o przyznaniu ww. organizacjom uprawnień do zgłaszania ostrzeżeń konieczne będzie stworzenie systemu pozwalającego na wyłonienie organizacji uprawnianych, które uzyskiwałyby na podstawie z góry ustalonych kryteriów taki status, nadawany przez Prezesa UOKiK.  Dodatkowo zgodnie z art. 9 ust. 8 rozporządzenia organ właściwy może zwrócić się o opinię organizacji konsumenckich, stowarzyszeń przedsiębiorców, wyznaczonych podmiotów lub innych zainteresowanych osób na temat skuteczności zobowiązań zaproponowanych przez przedsiębiorcę w celu zaprzestania naruszenia. Rozważenia wymaga wprowadzenie takiej możliwości w prawie krajowym. W przypadku podjęcia decyzji o wyposażeniu ww. organizacji w możliwość zaopiniowania zobowiązań przedsiębiorcy, dla zapewnienia spójności systemu, wskazane byłoby przyznanie uprawnień tym samym podmiotom, które mogą zgłaszać ostrzeżenia zewnętrzne.  Istnieją następujące możliwości wyposażenia w uprawnienia organów właściwych:  Na gruncie rozporządzenia CPC (art. 9 i pkt 6 i 7 preambuły) możliwe jest przyznanie minimalnych kompetencji jednemu organowi właściwemu ds. ochrony konsumenta lub kilku organom właściwym, oraz możliwość zlecania pewnych działań innym organom.  Polski system ochrony konsumentów przewiduje przyznanie kompetencji z zakresu ochrony konsumentów, o charakterze horyzontalnym tj. dotyczących wszystkich obszarów/branż działalności gospodarczej, jednemu organowi właściwemu tj. Prezesowi UOKiK, który już obecnie dysponuje większością uprawnień wskazanych w rozporządzeniu CPC (patrz pkt 1), dlatego wskazane jest przyznanie nowych lub rozszerzenie istniejących uprawnień Prezesowi UOKiK. Wariant obejmujący przyznanie uprawnień kilku organom właściwym, wymagałby bowiem daleko idącej zmiany systemowej w zakresie ochrony konsumentów i de facto dotyczy tych systemów, w których mamy do czynienia z wielością organów odpowiadających za ochronę zbiorowych interesów konsumentów.  Z uwagi na powyższe, rekomendowanym wariantem realizacji zobowiązań wynikających z rozporządzenia CPC jest wyposażenie jednego organu we wszystkie uprawnienia wskazane w rozporządzeniu jako uprawnienia minimalne. Optymalnym organem do sprawowania funkcji organu właściwego, z uwagi na usytuowanie w polskim systemie ochrony konsumentów i horyzontalny zakres kompetencji, jest Prezes UOKiK.  Możliwe są zatem dwa warianty realizacji kompetencji przez Prezesa UOKiK:   1. samodzielna realizacja kompetencji; 2. realizacja kompetencji przy współpracy innych organów.   **Proponuje się aby Prezes UOKiK realizował kompetencje organu właściwego w sposób mieszany,** tj.: część z uprawnień minimalnych przewidzianych w rozporządzeniu CPC będzie realizowana samodzielnie przez Prezesa UOKiK, a inne będą wykonywane przy współpracy innych organów, w drodze wystąpienia o pomoc do właściwych organów . W ramach rekomendowanego wariantu wdrożenia rozporządzenia CPC, Prezes UOKiK będzie posiadał wszystkie kompetencje przewidziane rozporządzeniem CPC, jednak będzie realizował niektóre z nich, zwracając się o pomoc do innych organów właściwych (art. 9 ust. 1 lit. b rozporządzenia CPC). W tym wariancie Prezes UOKiK nie wykonywałby wszystkich przyznanych rozporządzeniem CPC uprawnień, wykorzystując własne zasoby, lecz zwracałby się o pomoc lub korzystał z systemów prowadzonych przez inne organy właściwe. Warto podkreślić, że zaangażowanie właściwych organów konieczne będzie tylko w przypadkach najbardziej złożonych stanów faktycznych.  **Zakłada się, że Prezes UOKiK samodzielnie będzie realizował następujące kompetencje:**   * uprawnienie do usunięcia treści lub ograniczenia dostępu do interfejsu internetowego (tzw. blokowanie stron www); * uprawnienie do dokonywania zakupów towarów lub usług, w razie potrzeby, z możliwością przedstawienia się jako inna osoba/ukrycia tożsamości w celu ich przetestowania.   **W drodze zwracania się o pomoc do innych organów, Prezes UOKiK będzie wykonywał następujące kompetencje:**   * uprawnienie do dokonywania zakupów towarów lub usług, w razie potrzeby, z możliwością przedstawienia się jako inna osoba/ukrycia tożsamości w celu ich przetestowania – pomoc Policji w przypadkach związanych z ryzykiem zagrożenia życia lub zdrowia kontrolującego albo ujawnienia jego tożsamości. W zakresie sporządzenia dokumentów lub wydania środków identyfikacji elektronicznej, które uniemożliwiają ustalenie danych identyfikujących kontrolującego Prezes UOKiK zostanie upoważniony do zwrócenia się o wydanie takich dokumentów przez Szefa ABW; * uprawnienie do śledzenia przepływów środków finansowych i danych – możliwość pozyskania danych z systemu STIR; * uprawnienie do przeszukania w toku postępowania w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów lub postępowania klauzulowego – pomoc Policji.  1. **Współpraca z Policją**   W tym wariancie Prezes UOKiK byłby jedynym organem właściwym, w rozumieniu art. 3 pkt 6 rozporządzenia CPC. W przeważającym zakresie realizacja kompetencji Prezesa UOKiK dokonywałaby się w oparciu o zasoby własne, jednak w wyjątkowych przypadkach Prezes UOKiK powinien mieć możliwość zwrócenia się o pomoc właściwych organów. Nie można bowiem wykluczyć konieczności zaangażowania Policji w przypadkach charakteryzujących się najwyższym poziomem trudności, w szczególności gdy istnieje ryzyko zagrożenia życia lub zdrowia kontrolującego albo ryzyko rozpoznania pracowników UOKiK przeprowadzających kontrolę.  Obejmuje to współpracę z Policją w ramach realizacji uprawnienia do przeszukania oraz zakupów z możliwością ukrycia/przybrania tożsamości. Wydaje się zatem wskazane, aby w takich przypadkach istniała możliwość skorzystania z wiedzy i doświadczenia organów właściwych, w szczególności Policji. Należy podkreślić, że na gruncie obowiązującego stanu prawnego, UOKiK współpracuje z funkcjonariuszami Policji przy przeszukaniach. Współpraca ta może zatem zostać rozszerzona również na czynności obejmujące nabywanie towarów lub usług w tym, w razie potrzeby, z wykorzystaniem możliwości przedstawienia się jako inna osoba/ukrycia tożsamości, szczególnie że dla realizacji tego uprawnienia, w niektórych przypadkach konieczne jest posługiwanie się dokumentami uniemożliwiającymi identyfikację tożsamości kontrolującego („tzw. „fałszywej” tożsamości). O wydanie dokumentów uniemożlwiających identyfikację tożsamości kontrolującego Prezes UOKiK będzie mógł zwrócić się do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.  Wdrożenie rozporządzenia CPC może polegać na ewolucji i rozwoju aktualnego modelu współpracy organów, na bazie istniejących i funkcjonujących rozwiązań, po dostosowaniu ich do wymogów określonych w rozporządzeniu.   1. **Współpraca z Szefem KAS**   Współpraca z innymi organami właściwymi obejmowałaby także wykonywanie uprawnienia do śledzenia przepływów środków finansowych i danych lub potwierdzania tożsamości osób zaangażowanych w przepływ środków finansowych i danych, oraz potwierdzenia tożsamości osób zaangażowanych w przepływ środków finansowych i danych, oraz informacji o rachunkach bankowych i własności stron internetowych (śledzenie przepływów środków finansowych – art. 9 ust. 3 lit. b in fine rozporządzenia CPC).  Najbardziej optymalnym sposobem realizacji tego obowiązku jest możliwość pozyskania stosownych danych z systemu STIR, które wykorzystane byłyby na potrzeby postępowań z zakresu ochrony konsumenta. Dlatego Prezes UOKiK został upoważniony do dostępu do systemu STIR m. in. w związku z prowadzonym postępowaniem wyjaśniającym, postępowaniem w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone i postępowaniem w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, o których mowa w art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, na mocy przepisów *ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID­­‑19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID­­‑1* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1086).  Proponowane rozwiązanie dotyczące wdrożenia art. 9 ust. 3 lit. b in fine zostało podyktowane racjonalnością i obowiązkiem wynikającym z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869), w zakresie wydatkowania środków publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz  optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. W tym kontekście należy stwierdzić, że w polskim systemie prawnym i instytucjonalnym najbardziej rozbudowane narzędzia służące śledzeniu przepływów finansowych znajdują się w gestii Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, funkcjonującego w strukturach Ministerstwa Finansów.  W związku z powyższym dane, o których mowa w art. 9 ust. 3 lit. b in fine rozporządzenia CPC mogą zostać pozyskane z Systemu Teleinformatycznego Izby Rozliczeniowej (STIR). Analiza zakresu danych pozyskiwanych przez STIR, zgodnie z regulacją ustawy z dnia z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2491), wskazuje na możliwość uzyskania informacji, o których mowa w art. 9 ust. 3 lit. B rozporządzenia CPC. Nie ma zatem konieczności tworzenia analogicznego systemu przez Prezesa UOKiK dla celów wdrożenia rozporządzenia CPC, zwłaszcza że koszt takiego systemu informatycznego to 8,5 mln[[1]](#footnote-1) oraz dodatkowo wydatek 1,5 mln na sprzęt informatyczny w pierwszym roku. Z uwagi na powyższe, w opinii Prezesa UOKiK, kompetencje wskazane w art. art. 9 ust. 3 lit. b in fine, Prezes UOKiK powinien realizować we współpracy z szefem KAS, aby nie dublować istniejących już w polskim systemie instytucjonalnym i prawnym rozwiązań, i narzędzi teleinformatycznych.  ZALETY PRZEDSTAWIONEGO ROZWIĄZANIA:  - mniejsze obciążenie wydatkami budżetu państwa,  - zapewnienie profesjonalnej realizacji czynności zlecanych np. przeszukania przez policję,  - zwiększenie synergii w działaniach podejmowanych przez organy administracji publicznej – współpraca umożliwi nawiązanie kontaktów oraz lepszą wymianę informacji między organami,  - możliwość szybszego zastosowania wprowadzanych narzędzi ochrony konsumenta w praktyce – z uwagi na brak konieczności tworzenia własnej infrastruktury np. systemu informatycznego umożliwiającego śledzenie przepływów - możliwość korzystania z nowych rozwiązań uruchomiłaby się już po wejściu w życie ustawy.   1. **Gwarancje respektowania zasad sprawiedliwości proceduralnej w relacjach z przedsiębiorcami**   Należy podkreślić, że ww. kompetencje zostaną wdrożone w taki sposób, by przepisy prawa w pełni gwarantowały zasady sprawiedliwości proceduralnej. Ingerencja w sferę działania przedsiębiorców musi zapewniać możliwość weryfikacji jej zasadności i być jak najmniej uciążliwa dla prowadzenia przez nich działalności. Wprowadzone zatem zostaną odpowiednie mechanizmy, mające na celu zagwarantowanie praw przedsiębiorców podczas procesu kontroli ich działalności. I tak w odniesieniu do poszczególnych kompetencji planowane jest:   1. uprawnienie do usunięcia treści lub ograniczenia dostępu do interfejsu internetowego (tzw. blokowanie stron www) – możliwość zaskarżenia decyzji tymczasowej nakładającej taki obowiązek do sądu, 2. uprawnienie do przeszukania w toku postępowania w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów lub postępowania klauzulowego - konieczne będzie uzyskanie zgody SOKiK na przeszukanie (analogicznie do przeszukania w postępowaniu antymonopolowym) oraz możliwość zaskarżenia postanowienia SOKiK. 3. uprawnienie do dokonywania zakupów towarów lub usług, w razie potrzeby, z możliwością przedstawienia się jako inna osoba/ukrycia tożsamości w celu ich przetestowania – zgoda SOKiK.   Podkreślenia ponadto wymaga, że Prezes UOKiK w toku prowadzonych postępowań priorytetowo traktuje kwestię respektowania sprawiedliwości proceduralnej, stanowiącej ogólną zasadę prawa, na którą składa się zbiór wartości, których określenie w regułach procesowych i faktyczne implementowanie w procesie gwarantuje jego sprawiedliwy przebieg i umożliwia jego pozytywną ocenę. Przebieg procesu zgodny z tymi regułami procesowymi może się także przyczynić do osiągnięcia sprawiedliwego rezultatu procesu[[1]](https://poczta.uokik.gov.pl:10001/webmail/#_ftn1). Wyjaśnienia wymaga również, że prowadzenie postępowania zgodnie z regułami sprawiedliwości proceduralnej to stosowanie w konkretnym przypadku określonych, obiektywnych kryteriów przez podmiot wydający decyzję administracyjną wobec strony tego postępowania. Wskazać należy, iż w przypadku postępowania przed Prezesem UOKiK, jako organem dysponującym szerokim wachlarzem sankcji za stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, ważnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest m. in. dogłębne zbadanie wszystkich okoliczności sprawy oraz rzetelne uzasadnienie wydawanych decyzji, oparte na wnikliwej analizie faktycznej i prawnej. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. **Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Z informacji posiadanych przez UOKiK wynika, że państwa członkowskie są na różnym etapie zaawansowania prac nad transpozycją. Część państw członkowskich wskazała, że organy właściwe w sprawach ochrony konsumentów dysponują już kompetencjami wskazanymi w rozporządzeniu CPC (np. Francja), z uwagi na powyższe rozporządzenie nie wymaga wdrożenia do krajowego porządku prawnego. Niektóre państwa znajdują się na zaawansowanym etapie prac legislacyjnych np. CZ, NL – projekt przekazany do Parlamentu, DK – planowana notyfikacja na jesieni), podczas gdy niektóre nie opracowały jeszcze projektu przepisów prawnych (UK, IE, SE). Część państw jest na etapie konsultacji wewnątrzresortowych lub międzyresortowych np. AU, LT, SI, EE.  Jeśli chodzi o model wdrożenia rozporządzenia CPC, to większość państw członkowskich UE zamierza powierzyć wykonanie minimalnych kompetencji jednemu (np. DK) lub kilku organom właściwym w sprawie ochrony konsumentów (NO, NL, SI, SK, LV, CZ). Niektóre państwa członkowskie planują zlecanie wykonania pewnych uprawnień, w przypadku konieczności, właściwym służbom (np. LV). Wydaje się, że w przypadku państw członkowskich, które deklarują samodzielne wykonywanie kompetencji przez organy właściwe w sprawie ochrony praw konsumentów, duża część korzysta już obecnie lub będzie korzystać z pomocy innych organów, w szczególności Policji. Niektóre państwa członkowskie planują zaangażowanie w wykonywanie uprawnień przyznanych rozporządzeniem CPC właściwych sądów (np. SI, NO i LV ‑ w przypadku decyzji dotyczącej zamknięcia strony internetowej, DK, SK).  Z informacji posiadanych przez UOKiK wynika, że największym wyzwaniem, jeżeli chodzi o wdrożenie rozporządzenia CPC będzie transpozycja uprawnienia do zakupów z możliwością przedstawienia się jako inna osoba/ukrycia tożsamości. Nawet w państwach, w których istnieją podobne instytucje (FR, BE, EE) pojawiają się problemy związane z faktycznym ukryciem tożsamości urzędnika (np. BE zleca wykonanie zakupów podmiotom zewnętrznym, w FR kartami płatniczymi dysponuje dwóch dyrektorów co nie zapewnia pełnej anonimowości) czy kwestiami dotyczącymi wzajemnych rozliczeń po odstąpieniu od umowy. Państwa członkowskie nie traktują także jako koszty wykorzystania środków przeznaczonych w budżetach instytucji na ten cel.  W odniesieniu do kwestii przyznania możliwości wydania opinii organizacjom konsumenckim, stowarzyszeniom przedsiębiorców, wyznaczonym podmiotom lub innym zainteresowanym osobom na temat skuteczności zobowiązań zaproponowanych przez przedsiębiorcę w celu zaprzestania naruszenia – wydaje się, że większość państw członkowskich UE nie planuje bezpośredniego wprowadzenia takiej możliwości. Niektóre państwa uznają natomiast, że już obecnie organizacje mogą taką opinię wyrazić (np. DK). W przypadku zgłaszania ostrzeżeń przez organizacje zewnętrzne, państwa członkowskie uważają, że organizacje mają możliwość sygnalizowania nieprawidłowości (SI, NO, NL, DK). Część państw nie podjęła jeszcze decyzji w tym zakresie (EL, FR, LV, DE). SK i CZ planują przyznać *expressis verbis* takie kompetencje organizacjom. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. **Podmioty, na które oddziałuje projekt** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Grupa | | | Wielkość | | | | | | | | | | | | Źródło danych | | | | | | | | | | Oddziaływanie | | | | | | |
| Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów | | | 1 | | | | | | | | | | | | Szacunek na podstawie sprawozdania z działalności Prezesa UOKiK za 2017 r. | | | | | | | | | | Zwiększenie obciążeń w związku ze stosowaniem nowych rodzajów narzędzi ochrony konsumenta (wzrost o ok. 25%, czyli o ok. 65 nowych postępowań, wszczętych na podstawie ok. 2750 nowych sygnałów rynkowych; wzrost liczby przeszukań o ok. 15 rocznie).  Proponowane zmiany zwiększą skuteczność działania Prezesa UOKiK co powinno przełożyć się na wzrost liczby nowych postępowań, w szczególności z uwagi na zwiększenie wykrywalności naruszeń i wzrost liczby zidentyfikowanych podmiotów, odpowiedzialnych za naruszenia. Ponadto zakłada się szybsze zakończenie postępowań wszczętych, zarówno toczących się , jak i nowych, z uwagi na ułatwienia związane z pozyskiwaniem materiału dowodowego, takie jak zakupy, z możliwością zastosowania ukrycia/przybrania fałszywej tożsamości, czy przeszukanie. wprowadzane narzędzia umożliwia też koncentrację działań mających na celu weryfikację całego procesu zawierania umowy kupna - sprzedaży, z uwagi na możliwość zastosowania wszystkich możliwych narzędzi w jednym postępowaniu (patrz pkt 1 OSR).  Dodatkowe zadania polegające na przeglądaniu stron internetowych (przewidywane blokowanie ok. 20 stron rocznie z zastrzeżeniem, że liczba ta będzie większa w zależności od pojawiających się spraw i konieczności interwencji, ponieważ rośnie liczba stron internetowych, z których korzystają konsumenci).  Poprawa efektywności i skuteczności działania.  Badanie przepływów finansowych – planowane jest ok. 40 operacji rocznie, wymagane utworzenie i utrzymanie systemu informatycznego;  Dodatkowo planowane jest ok. 15 rocznie operacji typu „zakup testowy”. | | | | | | |
| Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów | | | 1 | | | | | | | | | | | | Szacunek na podstawie sprawozdania z działalności Prezesa UOKiK za 2017 r. | | | | | | | | | | Zwiększenie obciążeń w związku ze stosowaniem nowych rodzajów narzędzi ochrony konsumenta. | | | | | | |
| **Opcjonalnie:**  Organy wykonujące zlecenie Prezesa UOKiK | | | Organy właściwe, które będą wykonywały uprawnienia przyznane na mocy rozporządzenia (policja, ABW) | | | | | | | | | | | | Ustawy kompetencyjne, stanowiące podstawę działania organów właściwych | | | | | | | | | | Organy będą wykonywały zadania zlecone przez Prezesa UOKiK w ramach przyznanych mu minimalnych uprawnień wynikających z rozporządzenia CPC. | | | | | | |
| Przedsiębiorcy zawierający umowy z konsumentami | | | Ok. 730 000 | | | | | | | | | | | | Szacunki własne na podstawie danych GUS | | | | | | | | | | Większa pewność prawna dzięki usprawnieniu systemu identyfikacji naruszeń zbiorowych | | | | | | |
| Przedsiębiorcy naruszający znowelizowaną uokik | | | Ok. 65 nowych postępowań rocznie (wyjaśniających i właściwych);  Ok. 35 dodatkowych decyzji ws. naruszeń rocznie | | | | | | | | | | | | Szacunek na podstawie sprawozdania z działalności Prezesa UOKiK za 2017 r. | | | | | | | | | | Nałożenie kar w wysokości ok. 5,6 mln zł. w pierwszym roku i ok 30-40 mln w latach następnych.  Ok. 20 zablokowanych witryn internetowych rocznie. | | | | | | |
| Przedsiębiorcy | | | 3 966 115 | | | | | | | | | | | | GUS na podstawie danych REGON na dzień 30.06.2018 r. | | | | | | | | | | Potencjalne stosowanie środków wprowadzających ustawę | | | | | | |
| Konsumenci | | | 32 600 000 | | | | | | | | | | | | GUS – liczba ludności Polski w wieku powyżej 14 lat (dane za 2017 r) | | | | | | | | | | Zwiększenie bezpieczeństwa transakcji poprzez zwiększenie ochrony, wzrost zaufania do rynków. | | | | | | |
| 1. **Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Projekt zostanie poddany szerokim konsultacjom publicznym, w szczególności zostanie przekazany do organizacji reprezentujących środowisko przedsiębiorców i organizacji konsumentów. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. **Wpływ na sektor finansów publicznych** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| (ceny stałe z 2020 r.) | | | | Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł] | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 0 | | 1 | | | | 2 | | | 3 | | | 4 | | 5 | | | 6 | | 7 | | | 8 | | 9 | 10 | | *Łącznie (0-10)* |
| **Dochody ogółem** | | | | | **0,0** | | **0,0** | | | | **0,0** | | **0,0** | | | **0,0** | | **0,0** | | | **0,0** | | **0,0** | | | **0,0** | | **0,0** | **0,0** | | **0,0** |
| budżet państwa | | | | | 0,0 | | 0,0 | | | | 0,0 | | 0,0 | | | 0,0 | | 0,0 | | | 0,0 | | 0,0 | | | 0,0 | | 0,0 | 0,0 | | 0,0 |
| JST | | | | | 0,0 | | 0,0 | | | | 0,0 | | 0,0 | | | 0,0 | | 0,0 | | | 0,0 | | 0,0 | | | 0,0 | | 0,0 | 0,0 | | 0,0 |
| pozostałe jednostki | | | | | 0,0 | | 0,0 | | | | 0,0 | | 0,0 | | | 0,0 | | 0,0 | | | 0,0 | | 0,0 | | | 0,0 | | 0,0 | 0,0 | | 0,0 |
| **Wydatki ogółem** | | | | | **7,8** | | **6,4** | | | | **6,6** | | **6,7** | | | **6,9** | | **7,1** | | | **7,3** | | **7,5** | | | **7,7** | | **7,9** | **8,1** | | **79,9** |
| budżet państwa | | | | | 7,8 | | 6,4 | | | | 6,6 | | 6,7 | | | 6,9 | | 7,1 | | | 7,3 | | 7,5 | | | 7,7 | | 7,9 | 8,1 | | 79,9 |
| JST | | | | | 0,0 | | 0,0 | | | | 0,0 | | 0,0 | | | 0,0 | | 0,0 | | | 0,0 | | 0,0 | | | 0,0 | | 0,0 | 0,0 | | 0,0 |
| pozostałe jednostki | | | | | 0,0 | | 0,0 | | | | 0,0 | | 0,0 | | | 0,0 | | 0,0 | | | 0,0 | | 0,0 | | | 0,0 | | 0,0 | 0,0 | | 0,0 |
| **Saldo ogółem** | | | | | **-7,8** | | **-6,4** | | | | **-6,6** | | **-6,7** | | | **-6,9** | | **-7,1** | | | **-7,3** | | **-7,5** | | | **-7,7** | | **-7,9** | **-8,1** | | **-79,9** |
| budżet państwa | | | | | -7,8 | | -6,4 | | | | -6,6 | | -6,7 | | | -6,9 | | -7,1 | | | -7,3 | | -7,5 | | | -7,7 | | -7,9 | -8,1 | | -79,9 |
| JST | | | | | 0,0 | | 0,0 | | | | 0,0 | | 0,0 | | | 0,0 | | 0,0 | | | 0,0 | | 0,0 | | | 0,0 | | 0,0 | 0,0 | | 0,0 |
| pozostałe jednostki | | | | | 0,0 | | 0,0 | | | | 0,0 | | 0,0 | | | 0,0 | | 0,0 | | | 0,0 | | 0,0 | | | 0,0 | | 0,0 | 0,0 | | 0,0 |
| Źródła finansowania | |  | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń | | Proponowane zmiany będą prowadziły do zwiększenia skuteczności działania systemu ochrony konkurencji i konsumentów, czego efektem będzie wzrost liczby prowadzonych postępowań (o ok. 65 rocznie) i większa efektywność tych już prowadzonych (dzięki zastosowaniu nowych narzędzi). Spowoduje to wzrost liczby wydawanych decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (o ok. 35 rocznie) oraz zwiększenie sumy nakładanych kar (por. wyjaśnienia do p. 7 OSR); a także wzrost liczby przeszukań o ok. 15 rocznie).   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | Przewidywane przychody z kar nałożonych na przedsiębiorców wg lat od wejścia w życie ustawy | | | | | | | | | | | | | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | *Łącznie (0-10)* | | 5,6 | 28,9 | 29,8 | 30,8 | 31,8 | 32,7 | 33,7 | 34,6 | 35,6 | 36,5 | 37,4 | 337,5 |   Wprowadzane regulacje wpłyną na zwiększenie liczby zadań wykonywanych przez UOKiK. W centrali Urzędu i delegaturach sprawami konsumenckimi zajmuje się łącznie ok. 60 osób (w 2019 r. - dane własne UOKiK, w roku 2018 były to 64 osoby), a rocznie wszczyna się ok. 200-300 postępowań (283 wszczętych postępowań w roku 2017 oraz 237 w roku 2018). Zwiększenie tej liczby o ok. 65 postępowań (tj. o około 25%) spowoduje konieczność zatrudnienia dodatkowych pracowników: 25 osób – funkcjonariuszy, dwóch osób na stanowiskach kierowniczych (dyrektor departamentu i jego zastępca), oraz 1 osoby (w księgowości) do rozliczania operacji wynikających ze stosowania nowych narzędzi (np. zakupu pod ukrytą tożsamością).  Ze względu na potrzebę posiadania przez nowych pracowników umiejętności stosowania zaawansowanych narzędzi wdrażanych przedmiotową ustawą ich wynagrodzenie powinno być wyższe niż średnia wynagrodzeń pracowników w Urzędzie (nie dotyczy to osoby zatrudnionej w księgowości, dla której przewidziano średnie wynagrodzenie w UOKiK). Część pracy będzie wykonywana poza biurem, stąd konieczność zabezpieczenia środków na koszty delegacji służbowych. Dodatkowo w pierwszym roku należy uwzględnić koszt wyposażenia nowych stanowisk pracy.  Dodatkowo uruchomienie strony internetowej informującej o blokowanych witrynach internetowych będzie wymagało zwiększenia zasobów sprzętu w zasobach UOKiK – koszt to ok. 60 tys. zł w pierwszym roku.  Dodatkowo niezbędne jest wyposażenie UOKiK w kompetencje będące w posiadaniu innych podmiotów. Te dodatkowe zadania to przede wszystkim instytucja z użyciem ukrytej/przybranej tożsamości oraz badanie przepływów finansowych.  Samodzielna realizacja uprawnienia do dokonywania zakupu z użyciem ukrytej/przybranej tożsamości wymaga , aby nowo zatrudnieni pracownicy byli specjalnie przeszkoleni, wyposażeni w odpowiedni sprzęt. Założono, że ok. 25% czasu pracy będą im zajmowały zadania wykonywane poza biurem, co w praktyce zwiększa koszty ponoszone przez Urząd z uwagi na koszty delegacji ze względu na realizowanie zakupów z użyciem ukrytej/przybranej tożsamości – planowane jest ok. 15 operacji rocznie. W pozostałym czasie pracy pracownicy ci będą zajmować się prowadzeniem spraw związanych z realizowanymi lub planowanymi operacjami.  Prognozowane jest 40 operacji badania przepływów finansowych, przy założeniu 2,7 operacji na osobę (średnia liczba kontroli na pracownika kontrolującego w urzędzie skarbowym przed połączeniem ze służba celną, czyli 4-5 miesięcy pracy jednej osoby dla realizacji jednego postępowania). Również w tym przypadku powinny być to osoby specjalnie przeszkolone, o wysokich kwalifikacjach, a także potrafiące obsłużyć dane uzyskiwane z systemu STIR. Do obsługi danych pochodzących ze STIR będzie potrzebny zakup sprzętu informatycznego: maszyny wirtualizacyjnej oraz macierzy serwerów, jak również oprogramowania bazodanowego.  Szczegóły kosztów w rozbiciu na poszczególne kategorie i lata znajdują się w załączonym arkuszu kalkulacyjnym.  Dla zachowania przejrzystości nie dyskontowano przepływów finansowych i nie indeksowano ich zgodnie z prognozowaną stopą inflacji. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. **Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Skutki | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Czas w latach od wejścia w życie zmian | | | | | | | | | 0 | | | 1 | | | | | 2 | | 3 | | | | | 5 | | | 10 | | | *Łącznie (0-10)* | |
| W ujęciu pieniężnym  (w mln zł,  ceny stałe z 2019 r.) | duże przedsiębiorstwa | | | | | | | | 0 | | | 0 | | | | | 0 | | 0 | | | | | 0 | | | 0 | | | **0** | |
| sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw | | | | | | | | 0 | | | 0 | | | | | 0 | | 0 | | | | | 0 | | | 0 | | | **0** | |
| rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe | | | | | | | | 0 | | | 0 | | | | | 0 | | 0 | | | | | 0 | | | 0 | | | 0 | |
| W ujęciu niepieniężnym | duże przedsiębiorstwa | | | | | | | | Przewiduje się potencjalne podwyższenie skuteczności czynności dochodzeniowych, co może mieć wpływ na obciążenie przedsiębiorstw skutkami podejmowanych przez Prezesa UOKiK kontroli. Jednocześnie możliwe jest zwiększenie znaczenia efektu prewencyjnego podejmowanych w ramach zadań Prezesa UOKiK kontroli i podniesienie poziomu ochrony konsumentów, co skutkować może zwiększeniem konkurencyjności przedsiębiorstw. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw | | | | | | | | Jw. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe | | | | | | | | Bardziej skuteczna eliminacja naruszeń zbiorowych interesów konsumentów. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Niemierzalne | rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe | | | | | | | | Lepsza ochrona praw konsumentów. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń | | |  |  |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | Przewidywane straty związane z nakładanymi karami | | | | | | | | |  | 0 | 1 | 2 | 3 | 5 | 10 | Łącznie (0-10) | | Duże przedsiębiorstwa | -4,5 | -23,1 | -23,9 | -24,7 | -26,2 | -29,9 | -270,0 | | MŚP | -1,1 | -5,8 | -6,0 | -6,2 | -6,5 | -7,5 | -67,5 |   Szacunku kar dokonano na podstawie sprawozdań z działalności Prezesa UOKiK za lata ubiegłe. Założono, że w drugim roku obowiązywania ustawy (rok „1”) wpływy z kar zwiększą się do 50% (w odniesieniu do stanu sprzed wejścia w życie ustawy). Założono, że w roku „0” liczba kar zwiększy się o 10% w odniesieniu do stanu sprzed wejścia w życie ustawy.  Przyjęto, że 80% kar zostanie nałożonych na dużych przedsiębiorców. Założono, że wielkość kar będzie rosła zgodnie z prognozowaną dynamiką PKB (Wytyczne Ministra Finansów dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw Aktualizacja – październik 2019 r.), tj.: 3,7% w 2021 r. (rok „0”) i malejąco o 0,1 pp w każdym kolejnym roku.  Dla zachowania przejrzystości nie dyskontowano przepływów finansowych i nie indeksowano ich zgodnie z prognozowaną stopą inflacji. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. **Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| nie dotyczy | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności). | | | | | | | | | | | | | | tak  nie  nie dotyczy | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| zmniejszenie liczby dokumentów  zmniejszenie liczby procedur  skrócenie czasu na załatwienie sprawy  inne: … | | | | | | | | | | | | | | zwiększenie liczby dokumentów  zwiększenie liczby procedur  wydłużenie czasu na załatwienie sprawy  inne: … | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji. | | | | | | | | | | | | | | tak  nie  nie dotyczy | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Komentarz:  W zakresie obciążeń regulacyjnych dla przedsiębiorców wpływ projektowanych przepisów nie będzie znaczący i związany jest de facto jedynie z wprowadzeniem możliwości przeszukania w sprawach konsumenckich. Warto jednak zaznaczyć, że w sprawach tych prowadzone już były kontrole, więc przeszukanie, które stanowi kontrolę pogłębioną, nie powinno być postrzegane jako dodatkowe obciążenie. Dodatkowo należy podkreślić, że przeszukanie prowadzone jest też w sprawach dotyczących postępowań antymonopolowych, tak wiec przedsiębiorcy zdają sobie sprawę z faktu, że takie przeszukanie może mieć miejsce w przypadku spraw należących do właściwości Prezesa UOKiK.  Prognozowany wzrost liczby postępowań nie może zostać uznany za wzrost obciążeń regulacyjnych, z uwagi na to, że do tej pory takie postępowania również były wobec przedsiębiorców prowadzone. Jeśli chodzi o możliwość blokowania stron internetowych, należy zwrócić uwagę, że taka możliwość aktualizuje się w przypadku naruszenia przez przedsiębiorcę zbiorowych interesów konsumentów, zaś obowiązek zaprzestania wykonywania danych czynności zapewnia zaprzestanie działań bezprawnych – jest to zatem sankcja za naruszenie zbiorowych interesów konsumentów i nie może być traktowana jako obciążenie regulacyjne.  Po stronie administracji obciążenia regulacyjne będą polegały na zwiększonym przetwarzaniu informacji w związku ze spodziewanym wzrostem liczby wykrytych nieprawidłowości i liczby prowadzonych postępowań. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. **Wpływ na rynek pracy** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Brak istotnego wpływu na rynek pracy. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. **Wpływ na pozostałe obszary** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| środowisko naturalne  sytuacja i rozwój regionalny  inne: … | | | | | | | | demografia  mienie państwowe | | | | | | | | | | | | | | informatyzacja  zdrowie | | | | | | | | | |
| Omówienie wpływu | | Brak wpływu | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. **Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Termin przesłania projektu do uzgodnień międzyresortowych: III kwartał 2020 r.  Termin wniesienia na SKRM: III kwartał 2020 r.  Termin przedłożenia na RM: III kwartał 2020 r.  Zgodnie z art. 42 zd. 2 rozporządzenia CPC stosuje się je od dnia **17 stycznia 2020 r.** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. **W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Przewiduje się przeprowadzenie ewaluacji efektów projektu w terminie 3 lat od daty wejścia w życie ustawy. Zastosowane mierniki: liczba prowadzonych postępowań, liczba wydanych decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. **Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Załącznik 1:** Zaangażowanie pracowników w realizację kompetencji wdrażanych projektem ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i inne dane szczegółowe | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

1. Z odpowiedzi na interpelację z dnia 25 października br., nr 26521, Posła na Sejm RP, pana Pawła Pudłowskiego, w sprawie realizacji kluczowego projektu strategicznego z SOR pn.: Uszczelnienie systemu poboru podatków [↑](#footnote-ref-1)