



Warszawa, 12 lipca 2022 r.

Pan Zbigniew Ziobro

Minister Sprawiedliwości

Pan Tomasz Chróstny

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Pan Janusz Cieszyński

Sekretarz Stanu

w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Szanowni Panowie Ministrowie, Szanowny Panie Prezesie,

w imieniu Konfederacji Lewiatana oraz Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji prosimy o:

1. zsynchronizowanie prac nad obecnie procedowanymi projektami ustaw: *o zmianie ustawy o prawach konsumenta oraz niektórych innych ustaw (UC53)* oraz *o zmianie ustawy o prawach konsumenta oraz niektórych innych ustaw (UC86)*;
2. zmianę projektowanych przepisów tak, aby zmiany wynikające z ww. projektów ustaw wchodziły w życie po upływie co najmniej 6 miesięcznego *vacatio legis*;
3. koordynację prac legislacyjnych tak, aby zmiany wynikające z ustaw wskazanych w punkcie 1, uwzględniając postulat 6 miesięcznego *vacatio legis* wyrażony w punkcie 2, wchodziły w życie w tym samym dniu, w którym w życie będzie wchodziła większość przepisów projektowanej ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej (UC45, procedowanej przez Ministra Cyfryzacji).

Wszystkie powyższe postulaty formułowaliśmy i zgłaszaliśmy na etapie konsultacji publicznych projektowanych ustaw, niestety jak do tej pory nie zostały one uwzględnione, podczas gdy mają one fundamentalne znaczenie dla realnej możliwości przygotowywania i wdrożenia przez przedsiębiorców i dostawców usług, projektowanych tymi ustawami zmian w procesach konsumenckich.

1. Zsynchronizowanie prac nad procedowanymi projektami.

Dostrzegliśmy i 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*). 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 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. Procedowanie tych dwóch projektów ustaw w sposób równoległy rodziło i rodzi ryzyko wprowadzenia do ustawy o prawach konsumenta niespójnych, a w skrajnym przypadku sprzecznych lub wzajemnie wykluczających się przepisów i rozwiązań. Ryzyko takie w dalszym ciągu może zaistnieć zarówno na etapie równoległe prowadzonych prac rządowych, jak i na etapie prac parlamentarnych. Dodatkowo, z dokumentów udostępnionych na etapie prac komisji prawniczej nad projektem UC86 wynika, że zasadność połączenia dwóch projektów w jedną ustawę dostrzega również Rządowe Centrum Legislacji.

W związku z tym, że z nieznanых powodów projekty ustaw UC86 i UC53 nie zostały połączone w jedną ustawę, apelujemy o koordynację prac legislacyjnych nad tymi projektami, 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 i tą procedowaną przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów), w krótkich odstępach czasu, za każdym razem wymagając od przedsiębiorców zmian w systemach i dokumentach klienckich, wymuszając dwukrotną kampanię informacyjną skierowaną do konsumentów.

2. Potrzeba zapewnienia co najmniej 6 miesięcznego *vacatio legis*.

Od początku 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. 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. 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 dyrektywę 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.

Ponadto, tak jak podkreślaliśmy powyżej, zapewnienie przez przedsiębiorców zgodności z nowymi przepisami, będzie wymagało m.in. wprowadzenia zmian w udostępnianych konsumentom umowach oraz regulaminach. W związku z tym, postulujemy wprowadzenie w projekcie ustawy przepisów, które wprost przewidywałyby uprawnienie przedsiębiorców do jednostronnego wprowadzenia do umów i regulaminów zmian mających na celu dostosowanie tych dokumentów do nowych wymagań z zapewnieniem przekazania informacji o takich zmianach konsumentom. Obecnie funkcjonujące mechanizmy w tym zakresie, w tym rozbieżności w doktrynie co do możliwości i formy jednostronnej zmiany regulaminów mogą wielu przedsiębiorcom znacząco utrudnić (o ile nie uniemożliwić) odpowiednią aktualizację wykorzystywanych wzorców. To z kolei, z oczywistych względów, będzie miało negatywny skutek dla konsumentów. Jednocześnie, wprowadzenie takiego obowiązku wprost w ustawie przyczyni się do zwiększenia świadomości konsumentów o zmianach w prawie.

W naszej ocenie *vacatio legis* dla projektów ustaw UC86 i UC53 powinno wynosić co najmniej 6 miesięcy.

3. Projekty ustaw UC86 i UC53 a projekt ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej.

Niezależnie od potrzeby połączenia w jeden akt prawny dwóch projektowanych ustaw UC86 i UC53 oraz konieczności zapewnienia odpowiedniego *vacatio legis*, zwracamy uwagę na szczególne wyzwania i potrzeby dotyczące rynku i abonentów usług telekomunikacyjnych. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów prowadzi prace nad projektem ustawy - Prawo komunikacji elektronicznej oraz ustawy przepisy wprowadzające ustawę - Prawo komunikacji elektronicznej (dalej „projekt PKE”), które mają zastąpić obecnie obowiązującą ustawę – Prawo telekomunikacyjne. Projekt PKE niesie ze sobą daleko idące zmiany zarówno dla przedsiębiorców, jak i abonentów usług telekomunikacyjnych, w szczególności w sferze oferowania i zawierania umów o świadczenie usług komunikacji elektronicznej. Jednocześnie sektor telekomunikacyjny jest jednym z ważniejszych adresatów i odbiorców przepisów ustawy o prawach konsumenta. Zatem fundamentalne zmiany wynikające z projektu PKE krzyżują się i nakładają się ze zmianami wprowadzanymi projektowanymi ustawami UC86 i UC53 do ustawy o prawach konsumenta. Brak koordynacji momentu wejścia w życie projektu PKE oraz zmian do ustawy o prawach konsumenta (w szczególności tych przewidzianych w projekcie ustawy UC86) może spowodować, że przedsiębiorcy telekomunikacyjni będą zmuszeni kilkakrotnie zmieniać procesy oraz wzorce umowne i inne dokumenty dotyczące umów o świadczenie usług komunikacji elektronicznej, w szczególności te zawierane na odległość albo poza lokalem przedsiębiorstwa, w związku z różnymi terminami wejścia w życie zmian w przepisach. To wygeneruje wyższe koszty wdrożenia oraz obniży przejrzystości komunikacji wdrażanych zmian dla abonentów będących konsumentami.

Biorąc powyższe pod uwagę widzimy potrzebę skoordynowania w czasie prac nad projektowanymi ustawami tak, aby zmiany do ustawy o prawach konsumenta wchodziły w życie w tym samym terminie co przepisy projektowanej ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej.

Z poważaniem,

Maciej Witucki

Prezydent Konfederacji Lewiatan

Andrzej Dulka

Prezes Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji