



Ministerstwo Sprawiedliwości

Sekretarz Stanu
Arkadiusz Myrcha

BK-VII.0520.269.2025
Warszawa, 14 sierpnia 2025 r.

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z przekazaniem do Ministra Sprawiedliwości interpelacji nr 10212 złożonej przez Pana Posła Dariusza Mateckiego w sprawie uznania systemu konsorcyjnego za nieuczciwą praktykę rynkową niezależnie od jego faktycznej formy działania, uprzejmie przedstawiam następujące informacje.

Ad 1

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 845, dalej jako: „u.p.n.p.r.”), implementuje do krajowego porządku prawnego dyrektywę 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącą nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniającą dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych”, Dz. Urz. UE 149 z 11.6.2005 r. z późn. zm., dalej jako: „dyrektywa 2005/29”).

Jak wskazał Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „Prezes UOKiK”), system konsorcyjny już w swoich założeniach stanowi ryzyko dla konsumentów do niego przystępujących. Po pierwsze, otrzymanie produktu, np. kredytu lub towaru przez

uczestników systemu regularnie opłacających umówione raty zależy od tego czy inni uczestnicy w całości i terminie wykonali swoje zobowiązania, na co poszczególni uczestnicy nie mają wpływu. Po drugie, często umowy o uczestnictwo w systemie były zawierane na okresy wieloletnie, co oczywiście znacznie zwiększało ryzyko, przy czym przedsiębiorcy organizujący system i nim zawiadujący starali się ograniczyć swoją odpowiedzialność. Ponadto konsorcja wielokrotnie dopuszczały się działań na szkodę konsumentów poprzez nieuczciwą reklamę systemu, wprowadzenie w błąd co do jego zalet i szans uzyskania kredytu, zatajanie, iż znaczna część wpłat uczestników, pod różnymi tytułami i nazwami, stanowi przychód organizatora systemu.

Ze względu na skalę zjawiska i szczególnie dotkliwy charakter szkód wyrządzanych konsumentom ustawodawca zdecydował się zakazać tego typu działalności – początkowo wprowadzając stosowną regulację do ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. *o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, w drodze nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. *o zmianie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz ustawy o kredycie konsumenckim* (Dz. U. 2004 nr 162, poz. 1693). Następnie w 2007 r. uznano, że system konsorcyjny powinien zostać przeniesiony do nowej ustawy, sankcjonującej nieuczciwe praktyki rynkowe w obrocie z udziałem konsumentów.

Odpowiadając na pytanie dotyczące podstaw prawnych art. 10 u.p.n.p.r., Prezes UOKiK podkreślił, że przepis ten został wprowadzony w związku z art. 3 ust. 9 dyrektywy 2005/29/WE, który uprawnia państwa członkowskie do nakładania w odniesieniu do usług finansowych w rozumieniu dyrektywy 2002/65/WE i nieruchomości, wymogów o charakterze bardziej restryktywnym lub nakazowym aniżeli wymogi nałożone przez dyrektywę. Prowadzenie działalności konsorcyjnej niewątpliwie zalicza się do usług finansowych zdefiniowanych w art. 2b dyrektywy 2002/65/WE. Zgodnie z tym przepisem przez usługę finansową należy rozumieć wszelkie usługi o charakterze bankowym, kredytowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym, inwestycyjnym lub płatniczym. Istotą systemu konsorcyjnego jest zaś zarządzanie mieniem gromadzonym w ramach grupy z udziałem konsumentów, utworzonej w celu sfinansowania zakupu produktu na rzecz uczestników grupy.

Na marginesie, odnosząc się do treści pytania, należy wyraźnie zaznaczyć, że zarówno u.p.n.p.r. jak i dyrektywa 2005/29/WE nie przewidują analizy „rzeczywistego sposobu prowadzenia działalności” jako kryterium oceny nieuczciwości danej praktyki.

Bez wątplenia wszelkie ograniczenia swobody działalności gospodarczej, powinny być proporcjonalne, niedyskryminujące oraz odpowiednio uzasadnione. Jednocześnie analizując celowość wprowadzenia zakazu prowadzenia działalności w formie konsorcjum oferującego zakup produktów przez konsumentów, należy mieć na uwadze charakter działalności gospodarczej prowadzonej w formie konsorcjum (tzw. systemu argentyńskiego), jak też okoliczności uzasadniające przyjęcie tego zakazu przez polskiego ustawodawcę, który uchwalając u.p.n.p.r. wyjaśnił w uzasadnieniu do projektu ustawy, że *„czyn ten stanowi szczególne niebezpieczeństwo (zagrożenie) dla konsumentów i jako taki powinien znaleźć się w ustawie, której głównym celem jest ich ochrona”*¹.

Ad 2

Wdrożenie do polskiego systemu prawnego dyrektywy 2005/29/WE, na co zwrócił uwagę również Prezes UOKiK – stanowiło przedmiot analizy Komisji Europejskiej, która przyjęła złożone przez stronę polską wyjaśnienia dotyczące art. 10 u.p.n.p.r. i nie zgłaszała dalszych uwag co do transpozycji art. 5 dyrektywy 2005/29/WE.

Dodatkowo należy zauważyć, że sprzeczności omawianego rozwiązania z prawem UE nie stwierdził także Komitet Integracji Europejskiej, który w opinii z dnia 5 kwietnia 2007 r., wydanej w oparciu o obowiązujący wówczas art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. nr 106, poz. 494 ze zm.), wskazał, że *„Projektowana ustawa [o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym] jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.”* Mając na uwadze powyższe, w ocenie Departamentu Prawa Europejskiego w Ministerstwie Sprawiedliwości zarówno art. 4 ust. 3, jak i art. 10 u.p.n.p.r. nie uchybiają treści dyrektywy 2005/29, a w konsekwencji nie stanowią zarzucanego naruszenia prawa Unii Europejskiej.

Ad 3

¹ Uzasadnienie do projektu ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, Druk sejmowy V kadencji, Nr 1682, s. 34.

Obecnie nie toczą się prace legislacyjne w zakresie nowelizacji art. 10 u.p.n.p.r. Jednocześnie informuję, że projekty planowane do przyjęcia przez Radę Ministrów są wprowadzane do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Ad 4

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Prezesa UOKiK obecnie prowadzone jest jedno postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów polegających na prowadzeniu działalności gospodarczej w formie systemu konsorcyjnego. W ciągu ostatnich 5 lat Prezes UOKiK nie nakładał na przedsiębiorców kar związanych ze stosowaniem tego typu praktyk.

Ad 5

Dyrektywa 2005/29/WE wskazuje w art. 5 ust. 1-4 (w zw. z art. 6-9 tego aktu) jakie praktyki, w określonych przypadkach należy kwalifikować jako zabronione praktyki handlowe, wymagając tym samym, by co do zasady, praktyki handlowe były uznawane za zabronione po przeprowadzeniu ich zindywidualizowanej oceny. Zgodnie z art. 5 dyrektywy 2005/29/WE Załącznik I zawiera przy tym wykaz praktyk handlowych, które uznaje się za nieuczciwe w każdych okolicznościach (nie wymagając dodatkowej oceny), a wykaz ten obowiązuje jednolicie we wszystkich państwach członkowskich i może zostać zmodyfikowany wyłącznie poprzez zmianę dyrektywy 2005/29.

W tym kontekście, zważywszy na konieczność przestrzegania prawa unijnego, pozornie niewłaściwa może wydawać się treść art. 4 ust. 3 u.p.n.p.r. (uznającego za nieuczciwą praktykę rynkową prowadzenie działalności w formie systemu konsorcyjnego lub organizowanie grupy z udziałem konsumentów w celu finansowania zakupu w systemie konsorcyjnym, z zastrzeżeniem, że praktyki te nie podlegają ocenie w świetle przesłanek określonych w art. 4 ust. 1 ustawy), jak i dublującego tenże przepis (co stanowi *superfluum* ustawodawcze) art. 10 u.p.n.p.r. (wedle którego nieuczciwą praktyką rynkową jest prowadzenie działalności w formie systemu konsorcyjnego, jak również organizowanie grupy z udziałem konsumentów w celu finansowania zakupu w systemie konsorcyjnym).

Przywołany zakaz rozszerzania przez państwa członkowskie UE praktyk handlowych, które uznaje się za nieuczciwe w każdych okolicznościach, nie ma jednak charakteru bezwzględnego. Należy bowiem zwrócić uwagę na treść art. 3 dyrektywy 2005/29, określającego zakres zastosowania tego unijnego aktu. W ust. 9 przywołany przepis wprost wskazuje, że w odniesieniu do „usług finansowych” zdefiniowanych w *dyrektywie 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 września 2002 r. dotyczącej sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość oraz zmieniającej dyrektywę Rady 90/619/EWG oraz dyrektywy 97/7/WE i 98/27/WE* (Dz.U. L 271 z 9.10.2002 z późn. zm., dalej jako: „dyrektywa 2002/65”) oraz w odniesieniu do nieruchomości, Państwa Członkowskie mogą nakładać wymogi o charakterze bardziej restryktywnym lub nakazowym niż wymogi nałożone przez niniejszą dyrektywę w objętej nią dziedzinie zbliżania ustawodawstw. Zgodnie zaś z art. 2b dyrektywy 2002/65/WE „usługa finansowa” oznacza wszelkie usługi o charakterze bankowym, kredytowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym, inwestycyjnym lub płatniczym.

Odnosząc powyższe do prowadzenia działalności w postaci konsorcjum, należy mieć na uwadze, że zgodnie z definicją z art. 2 pkt 10 u.p.n.p.r., przez pojęcie „system konsorcyjny” rozumie się prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na zarządzaniu mieniem gromadzonym w ramach grupy z udziałem konsumentów, utworzonej w celu sfinansowania zakupu produktu na rzecz uczestników grupy. Jak wskazują komentatorzy, system konsorcyjny to „prowadzenie działalności gospodarczej, polegającej na zarządzaniu mieniem gromadzonym w ramach grupy z udziałem konsumentów, utworzonej w celu finansowania zakupu praw, rzeczy ruchomych, nieruchomości lub usług na rzecz uczestników grupy”, a „warunkiem uczestnictwa w systemie jest podpisanie stosownej umowy”². Funkcjonowanie całego systemu wiąże się z wpłacaniem przez uczestniczących w nim podmiotów środków pieniężnych (opłat wstępnych, kosztów administracyjnych, kwot przeznaczanych na finansowanie celu umowy), a istota systemu sprowadza się do tego, że członkowie przystępujący do niego

² Tak I. Oleksiewicz, Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz do art. 2, Lex 2013, Nb.10

opłacają zarówno tych, którym została udzielona pożyczka na zakup określonego produktu, jak i finansują swój zakup produktu³.

W ocenie Departamentu Prawa Europejskiego w Ministerstwie Sprawiedliwości, zbieżnej w tym zakresie ze stanowiskiem Prezesa UOKiK, prowadzenie działalności konsorcyjnej definiowanej w art. 2 pkt 10 u.p.n.p.r. należy zaliczyć do usług finansowych w rozumieniu art. 2b dyrektywy 2002/65. Działalność prowadzona przez organizatora konsorcjum ma bowiem charakter usługi mającej na celu kredytowanie – finansowanie – nabycia towarów przez konsumentów. Należy podzielić także stanowisko Prezesa UOKiK, zgodnie z którym wprowadzenie art. 10 u.p.n.p.r. nastąpiło w oparciu o treść art. 3 ust. 9 dyrektywy 2005/29/WE, statuującego możliwość wprowadzania odstępstw od przewidzianej tą dyrektywą pełnej harmonizacji (wyjątek dotyczący usług finansowych w rozumieniu dyrektywy 2002/65/WE i nieruchomości).

Z wyrazami szacunku
Arkadiusz Myrcha
Sekretarz Stanu
/podpisano elektronicznie/

³ *Ibidem*, za: M. Sieradzka, Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz, Warszawa 2008, s. 65 oraz A. Świstak, Błędy praktyki w zakresie posługiwania się prawem intertemporalnym, MoP 2003, nr 5, s. 233.