



Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 29 stycznia 2026 r.

DOZIK-5.0230.2.2024.JTB

OPINIA

Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej do projektu ustawy projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym oraz ustawy o prawach konsumenta (UC111)

W odpowiedzi na pismo z dnia 21 grudnia 2025 r. znak: DOZIK-5.0230.2.2024.JTB, w imieniu Naczelnej Rady Adwokackiej przekazujemy uwagi adwokatury dotyczące zmian objętych projektem ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym oraz ustawy o prawach konsumenta (UC111) (zwany dalej „**Projektem**”) przygotowane przez adw. Roksanę Kałużną-Bałazy.

Zgodnie z prośbą zawartą w piśmie, w załączeniu przekazujemy tabelę z propozycją zmian w formie edytowalnej. Zwracamy jednak uwagę, że część uwag nie została odzwierciedlona w tabeli, z uwagi na fakt, iż mają one charakter generalny i kierunkowy i powinny znaleźć odzwierciedlenie w postaci zapisów szczegółowych w ramach dalszych prac legislacyjnych oraz działań dodatkowych podejmowanych w związku z jej wprowadzeniem. Proponowane zmiany zostały opisane poniżej.

Stanowisko generalne

Adwokatura z aprobatą przyjmuje wysiłki prawne na rzecz zwiększenia ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi które wprowadzają konsumentów w błąd i uniemożliwiają im dokonywanie zrównoważonych wyborów konsumpcyjnych skonkretyzowane w Dyrektywie 2024/825 z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie zmiany dyrektyw 2005/29/WE i 2011/83/UE w odniesieniu do wzmocnienia pozycji konsumentów w procesie transformacji ekologicznej poprzez lepszą ochronę przed nieuczciwymi praktykami oraz lepsze informowanie(zwana dalej „**Dyrektywą**”), której zapisy Projekt implementuje do polskiego prawa.

Praktyki te, w stosunku do konsumentów, były już objęte sankcjami na podstawie przepisów Ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym oraz Ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Adwokatura aktywnie wspiera przedsiębiorców w zakresie prowadzenia komunikacji w sposób zgodny z zapisami prawa. Wprowadzenie zapisów Dyrektywy zwiększa pewność prawa, precyzując wprost, jakie działania stanowią praktyki wprowadzające konsumentów w błąd, a w odniesieniu do części z nich, zapewnia mechanizm ułatwionego egzekwowania, poprzez klasyfikację tych działań jako „czarne praktyki rynkowe”.

Zmiana nawyków konsumentów, polegająca na uwzględnianiu wpływu działań przedsiębiorców oraz ich produktów i usług na środowisko i kwestie społeczne, jest jednym z głównych motorów transformacji unijnej gospodarki w kierunku zrównoważonym, ponieważ zmusza przedsiębiorców do większej dbałości o te kwestie w celu zachowania konkurencyjności. W praktyce zmiana ta znajduje odzwierciedlenie, w szczególności, w intensyfikacji praktyk przedsiębiorców polegających na używaniu ogólnych twierdzeń takich jak na przykład „ekologiczne”, „neutralne dla klimatu”, „przyjazne dla środowiska”, „zrównoważone”, „zeroemisyjne” czy podobnych. Z uwagi na powyższe, konieczne jest zapewnienie ochrony zaufania konsumentów do prawdziwości takich twierdzeń poprzez wdrożenie mechanizmów przewidzianych w Dyrektywie.

Z perspektywy przedsiębiorców, na których Projekt nakłada nowe obowiązki, aby nie zakłócić działania tego mechanizmu motywacyjnego, konieczne jest zachowanie proporcjonalności we wdrażaniu środków służących realizacji założeń Dyrektywy w ramach Projektu. Możliwość komunikowania podejmowanych wysiłków na rzecz zrównoważonego rozwoju stanowi bowiem istotną motywację dla przedsiębiorców do ograniczania negatywnego wpływu ich działalności oraz oferowanych przez nich produktów lub usług na środowisko i kwestie społeczne. Negatywnym zjawiskiem, które obserwowaliśmy do tej pory w związku z intensyfikacją działań Prezesa UOKiK w zakresie przeciwdziałania greenwashingowi, jest greenhushing, rozumiany jako celowe powstrzymanie się przez przedsiębiorców od komunikowania rzeczywistych działań i osiągnięć w zakresie zrównoważonego rozwoju z obawy przed sankcjami. Greenhushing stosowany jest również przez przedsiębiorców, którzy podejmowali realne działania na rzecz zmniejszenia negatywnego wpływu ich działalności, produktów czy usług na środowisko z uwagi na niejasne przepisy i praktyki w tym zakresie. W ramach dalszych prac legislacyjnych konieczne jest zatem wprowadzenie obowiązków w sposób zrozumiały, przy jednoczesnym zachowaniu dostępności, w szczególności kosztowej, możliwości prowadzenia zielonej i społecznej komunikacji i zwiększenia pewności prawa w tym zakresie. Konieczne jest również połączenie wysiłków legislacyjnych z kampanią edukacyjną, mającą na celu wskazywanie dobrych praktyk w tym zakresie i prezentowanie przykładów praktyk zakazanych, nie tylko w związku z prowadzonymi już postępowaniami w tym zakresie.

Propozycje zmian szczegółowych

Dyrektywa wiąże państwa członkowskie co do rezultatu, pozostawiając im swobodę wyboru form i środków. Swoboda ta jest jednak ograniczona zasadą proporcjonalności. Oznacza to, że:

- państwo członkowskie nie może wprowadzać rozwiązań dalej idących, niż jest to niezbędne do osiągnięcia celu dyrektywy (tzw. gold-plating),
- implementacja nie powinna prowadzić do nadmiernego zaostżenia obowiązków po stronie adresatów norm, jeżeli dyrektywa tego nie wymaga,

- ustawodawca krajowy powinien uwzględnić równowagę między interesem publicznym realizowanym przez dyrektywę a ochroną praw jednostki.

Równocześnie implementacja Projektu nie może wywołać efektu w postaci zaprzestania komunikacji dotyczącej zrównoważonego rozwoju przez przedsiębiorców w obawie przed sankcjami wynikającymi z niejasnych obowiązków bądź wysokimi kosztami związanymi z jej prowadzeniem zgodnie z zapisami prawa.

Poniżej zaprezentowano kwestie, które wymagają wzięcia pod uwagę w ramach dalszych prac legislacyjnych i powinny znaleźć odzwierciedlenie w zmianach do Projekt:

1. Zmiana zakresu definicji „twierdzenia dotyczącego ekologiczności” (art. 2 pkt 13 Ustawy o nieuczciwych praktykach rynkowych)

Aktualne brzmienie Projektu:

*„twierdzeniu dotyczącym ekologiczności – rozumie się przez to każdy komunikat lub oświadczenie **stanowiące element informacji handlowej**, przedstawione w dowolnej postaci, w tym jako tekst, ilustracja, grafika, symbol, oznakowanie, nazwa handlowa, firma lub nazwa produktu, które [...]”*

Brzmienie Dyrektywy:

*„»twierdzenie dotyczące ekologiczności« oznacza każdy komunikat lub oświadczenie **w kontekście komunikacji handlowej**, które nie są obowiązkowe na mocy prawa Unii ani prawa krajowego, występujące w dowolnej postaci, w tym oświadczenia w postaci tekstu, ilustracji, grafiki lub symbolu, takie jak oznakowania, nazwy handlowe, nazwy przedsiębiorstwa lub nazwy produktu, i w którym [...]”*

Proponowane brzmienie Projektu:

*„twierdzeniu dotyczącym ekologiczności – rozumie się przez to każdy komunikat lub oświadczenie **w kontekście praktyk rynkowych**, przedstawione w dowolnej postaci, w tym jako tekst, ilustracja, grafika, symbol, oznakowanie, nazwa handlowa, firma lub nazwa produktu, które [...]”*

Uzasadnienie:

W aktualnym brzmieniu definicji Projekt odwołuje się do „informacji handlowej”. Pojęcie to nie jest bezpośrednio zdefiniowane w Ustawie o nieuczciwych praktykach rynkowych. Pośrednio definiuje się je w definicji „propozycji nabycia produktu”, tj. *propozycji nabycia produktu - rozumie się przez to **informację handlową określającą cechy produktu oraz jego cenę**, w sposób właściwy dla użytego środka komunikowania się z konsumentami, która bezpośrednio wpływa bądź może wpływać na podjęcie przez konsumenta decyzji dotyczącej umowy*. Zastosowanie pojęcia „informacji handlowej” mogłoby spowodować zawężenie zakresu stosowania definicji „twierdzenia dotyczącego ekologiczności”. Wskazaniem jest jednak wprowadzenie szerokiego zakresu definicji, celem zrealizowania celów Dyrektywy.

W praktyce często pojawia się wątpliwość czy oświadczenia składane w ramach sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju, której sporządzanie dla części przedsiębiorców wynika z zapisów prawa, a część przedsiębiorców robi to dobrowolnie, podlegają wymogom

określonym w Ustawie tj. czy jest kwalifikowana jako „twierdzenie dotyczące ekologiczności.” Warto doprecyzować tę kwestię w toku prac nad Projektem.

2. Przeformułowanie definicji „ogólnego twierdzenia dotyczącego ekologiczności” (art. 2 pkt 14 Ustawy o nieuczciwych praktykach rynkowych) tak by odróżnić stwierdzenie ogólne od szczegółowego twierdzenia dotyczącego ekologiczności

Aktualne brzmienie Projektu:

„ogólnym twierdzeniu dotyczącym ekologiczności – rozumie się przez to każde twierdzenie dotyczące ekologiczności przekazane pisemnie lub ustnie przy użyciu dowolnego środka komunikowania się z konsumentami, które nie jest zawarte w oznakowaniu dotyczącym zrównoważonego charakteru **i opis tego twierdzenia** nie jest podany w jasny i wyraźny sposób za pomocą tego samego środka komunikowania się z konsumentami”

Brzmienie Dyrektywy:

»ogólne twierdzenie dotyczące ekologiczności« oznacza każde twierdzenie dotyczące ekologiczności przekazane w formie pisemnej lub ustnej, w tym za pośrednictwem mediów audiowizualnych, które nie jest zawarte w oznakowaniu dotyczącym zrównoważonego charakteru, w przypadku gdy **specyfikacja twierdzenia** nie jest podana w jasny i wyraźny sposób za pomocą tego samego środka przekazu;”

Proponowane brzmienie Projektu:

„ogólnym twierdzeniu dotyczącym ekologiczności – rozumie się przez to każde twierdzenie dotyczące ekologiczności przekazane pisemnie lub ustnie przy użyciu dowolnego środka komunikowania się z konsumentami, które nie jest zawarte w oznakowaniu dotyczącym zrównoważonego charakteru **i opis uszczegóławiający tego twierdzenia** nie jest podany w jasny i wyraźny sposób za pomocą tego samego środka komunikowania się z konsumentami”

Uzasadnienie:

Dyrektywa wprowadza wyraźne rozróżnienie między „ogólnymi” twierdzeniami dotyczącymi ekologiczności, które definiuje i które są zakazane, jeżeli nie towarzyszy im oznakowanie i „szczegółowymi” twierdzeniami, które, choć niezdefiniowane wprost, są ich przeciwieństwem i są dozwolone. Dla ułatwienia stosowania zapisu Projektu warto dodać słowo „uszczegóławiający” lub inny alternatywny termin, by przedsiębiorcy nie mieli wątpliwości co opis twierdzenia ma zawierać.

W praktyce warto edukować przedsiębiorców co do przykładów takich ogólnych twierdzeń dotyczących ekologiczności, których przykłady zawarto w preambule Dyrektywy.

3. Zmiana zakresu definicji „system certyfikacji” (art. 2 pkt 16 Ustawy o nieuczciwych praktykach rynkowych) tak, by zapewnić zgodność z Dyrektywą

Aktualne brzmienie Projektu:

„systemie certyfikacji – rozumie się przez to weryfikację i poświadczenie spełnienia przez produkt, proces lub działalność przedsiębiorcy wymogów umożliwiających stosowanie oznakowania dotyczącego zrównoważonego charakteru, dokonane przez podmiot, który:

- a) *uzyskał akredytację, o której mowa w art. 2 pkt 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiającego wymagania w zakresie akredytacji i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 339/93 (Dz. Urz. UE L 218 z 13.08.2008, str. 30, z późn. zm.)* lub
- b) *uzyskał potwierdzenie posiadania kompetencji i niezależności, niezbędnych do weryfikacji i poświadczenia spełniania wymogów umożliwiających stosowanie oznakowania dotyczącego zrównoważonego charakteru, w oparciu o normę ISO/IEC 17065 lub normę ISO/IEC 17021 1;”*

Brzmienie Dyrektywy:

„system certyfikacji” oznacza system weryfikacji przez osobę trzecią, który poświadcza, że produkt, proces lub działalność przedsiębiorcy spełniają określone wymogi, umożliwia stosowanie odpowiedniego oznakowania dotyczącego zrównoważonego charakteru, i którego warunki, w tym wymogi, są publicznie dostępne i spełniają następujące kryteria:

- a) *system jest otwarty na przejrzystych, sprawiedliwych i niedyskryminacyjnych warunkach dla wszystkich przedsiębiorców, którzy chcą i są w stanie spełnić wymogi systemu;*
- b) *wymogi systemu opracowuje właściciel systemu w porozumieniu z odpowiednimi ekspertami i zainteresowanymi stronami;*
- c) *system określa procedury postępowania w przypadku niezgodności z wymogami systemu i przewiduje wycofanie lub zawieszenie stosowania przez przedsiębiorcę oznakowania dotyczącego zrównoważonego charakteru w przypadku niezgodności z wymogami systemu; oraz*
- d) *monitorowanie przestrzegania przez przedsiębiorcę wymogów systemu podlega obiektywnej procedurze i jest prowadzone przez stronę trzecią, której kompetencje i niezależność zarówno od właściciela systemu, jak i od przedsiębiorcy, opierają się na normach i procedurach międzynarodowych, unijnych lub krajowych;”*

Proponowane brzmienie Projektu:

[takie jak w Dyrektywie]

Uzasadnienie:

Obecne brzmienie Projektu w komentowanym zakresie pozostaje wprost sprzeczne z Dyrektywą, która definiuje wymagania dotyczące systemu certyfikacji w sposób szerszy.

Niespójność ta mogłaby stanowić barierę funkcjonowania unijnego rynku poprzez zakłócenie swobody przepływu towarów i usług poprzez nieuznawanie systemów certyfikacji uznawanych w ramach innych krajów członkowskich UE.

W związku z tym zaleca się, aby definicja systemu certyfikacji była zgodna z brzmieniem Dyrektywy, która nie przewiduje odstępstw w tym zakresie.

4. Dodanie nowych definicji do Projektu w związku z definicją „funkcjonalności” (art. 2 pkt 21 Ustawy o nieuczciwych praktykach rynkowych)

Definicja funkcjonalności w rozumieniu art. 2 pkt 5f ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, która brzmi: „funkcjonalność- zdolność treści cyfrowej, usługi cyfrowej lub towaru do pełnienia swoich funkcji z uwzględnieniem ich przeznaczenia” obejmuje pojęcia, które nie zostały zdefiniowane w Ustawie o nieuczciwych praktykach rynkowych takie jak „treść cyfrowa”

i „usługa cyfrowa”. W związku z czym proponuje się dodanie definicji odwołujących się do Ustawy o prawach konsumenta.

„treść cyfrowa – rozumie się przez to funkcjonalność w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta”

„usługa cyfrowa – rozumie się przez to funkcjonalność w rozumieniu art. 2 pkt 5a ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta”

Równocześnie warto zauważyć, że aktualnie definicja „funkcjonalności” nie obejmuje obecnie towaru z elementami cyfrowymi (na etapie implementacji wprowadzono odrębną od definicji „towaru” definicję „towaru z elementami cyfrowymi”).

5. Usunięcie definicji „niezależnego eksperta”, by zachować zgodność z dyrektywą

Aktualne brzmienie Projektu:

„niezależnym ekspercie – rozumie się przez to podmiot, który:

- a) uzyskał akredytację, o której mowa w art. 2 pkt 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiającego wymagania w zakresie akredytacji i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 339/93 (Dz. Urz. UE L 218 z 13.08.2008, str. 30, z późn. zm.)) lub*
- b) uzyskał potwierdzenie posiadania kompetencji i niezależności, niezbędnych do weryfikacji i poświadczenia spełniania wymogów umożliwiających stosowanie oznakowania dotyczącego zrównoważonego charakteru, w oparciu o normę ISO/IEC 17065 lub normę ISO/IEC 17021 1”*

Brzmienie Dyrektywy:

[brak definicji]

Proponowane brzmienie Projektu:

[usunąć definicję]

Uzasadnienie:

Obecne brzmienie Projektu w komentowanym zakresie pozostaje wprost sprzeczne z Dyrektywą, która nie definiuje wymagań dotyczących niezależnego eksperta.

Niespójność ta mogłaby stanowić barierę funkcjonowania unijnego rynku poprzez zakłócenie swobody przepływu towarów i usług poprzez nieuznawanie potwierdzeń wydawanych przez podmioty uznawane w innych państwach członkowskich UE.

Należy też zauważyć, że definicja „niezależnego eksperta” stosowana jest w kontekście „formułowanie twierdzeń dotyczących ekologiczności związanych z przyszłą efektywnością ekologiczną bez jasnych, obiektywnych, publicznie dostępnych i weryfikowalnych zobowiązań określonych w szczegółowym i realistycznym planie wykonania, który obejmuje wymierne i określone w czasie cele oraz inne odpowiednie elementy niezbędne do wsparcia jego realizacji,

takie jak przydział zasobów". W praktyce poświadczeń tego typu dokonują podmioty inne niż zajmujące się nadawaniem oznakowań dotyczących zrównoważonego charakteru, z którego zaczerpnięto odwołania do przepisów i norm wspomnianych w aktualnej definicji.

W związku z tym zaleca się, aby usunąć tę definicję.

6. Uszczegółowienie art. 6 ust. 4a, by dookreślić krąg podmiotów zobowiązanych

Aktualne brzmienie Projektu:

„W przypadku gdy przedsiębiorca świadczy usługę polegającą na porównaniu produktów i przekazuje konsumentowi informacje dotyczące cech środowiskowych lub społecznych lub aspektów związanych z obiegiem zamkniętym, takich jak trwałość, możliwość naprawy lub recyklingu, produktów lub dostawców tych produktów, za istotne informacje uznaje się informacje na temat metody porównania, produktów będących przedmiotem porównania oraz dostawców tych produktów, a także działań mających na celu zapewnienie aktualności tych informacji.”

Brzmienie Dyrektywy:

W przypadku gdy przedsiębiorca świadczy usługę polegającą na porównaniu produktów i przekazuje konsumentowi informacje dotyczące cech środowiskowych lub społecznych lub aspektów związanych z obiegiem zamkniętym, takich jak trwałość, możliwość naprawy lub zdolność do recyklingu, produktów lub dostawców tych produktów, za istotne informacje uznaje się informacje na temat metody porównania, produktów będących przedmiotem porównania oraz dostawców tych produktów, a także działań mających na celu zapewnienie aktualności tych informacji.

Proponowane brzmienie Projektu:

„W przypadku gdy przedsiębiorca porównuje produkty i przekazuje konsumentowi informacje dotyczące cech środowiskowych lub społecznych lub aspektów związanych z obiegiem zamkniętym, takich jak trwałość, możliwość naprawy lub recyklingu, produktów lub dostawców tych produktów, za istotne informacje uznaje się informacje na temat metody porównania, produktów będących przedmiotem porównania oraz dostawców tych produktów, a także działań mających na celu zapewnienie aktualności tych informacji.”

Uzasadnienie:

Z aktualnego brzmienia nie wynika wprost, czy obowiązek dotyczy każdej reklamy porównawczej, czy jedynie świadczenie wyspecjalizowanej usługi polegającej na porównywaniu produktów. Może być to wynikiem bazowania na nieprecyzyjnym tłumaczeniu. Biorąc pod uwagę brzmienie Dyrektywy, a w szczególności punktu 6 preambuły, wydaje się, że obowiązek dotyczy każdej reklamy porównawczej, co warto doprecyzować w Projekcie.

Deklaracja udziału w dalszych pracach legislacyjnych nad projektem

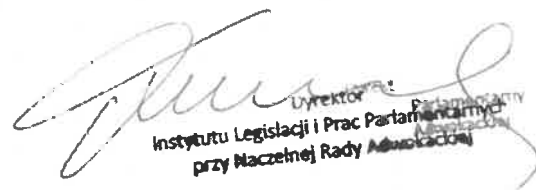
Przedkładając powyższą opinię, Naczelna Rada Adwokacka delegując adw. Roksanę Kałużną-Bałazę wyraża gotowość wzięcia udziału w pracach legislacyjnych nad Projektem, który pomoże osiągnąć opisane w niej cele, a równocześnie wprowadzi obowiązki dla przedsiębiorców w sposób zrozumiały, pozwalający wspierać rzetelną komunikację ich wysiłków

na rzecz zmniejszenia negatywnego wpływu ich działalności, produktów i usług na środowisko naturalne.

Autor opinii: adw. Roksana Kałużna-Bałązy.

Adw. Dorota Kulińska

Członek Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej, Dyrektor Instytutu Legislacji i Prac
Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej



Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej
adw. Dorota Kulińska