

Polityka konsumencka  
Unii Europejskiej  
po 2002 roku



Mira Malczyńska-Biały

Polityka konsumencka  
Unii Europejskiej  
po 2002 roku



WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu Rzeszowskiego  
RZESZÓW 2021

Recenzował  
prof. dr hab. GRZEGORZ JANUSZ

Redakcja i korekta tekstu  
JOLANTA DUBIEL

Opracowanie techniczne, łamanie  
PIOTR KOCZĄB

Korekta techniczna  
EWA KUC

Projekt okładki  
JULIA SOŃSKA-LAMPART

© Copyright by  
Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego  
Rzeszów 2021

**ISBN 978-83-7996-981-4**

1914

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO  
35-959 Rzeszów, ul. prof. S. Pigonia 6, tel. 17 872 13 69, tel./faks 17 872 14 26  
e-mail: [wydaw@ur.edu.pl](mailto:wydaw@ur.edu.pl); <https://wydawnictwo.ur.edu.pl>  
wydanie I, format B5, ark. wyd. 26,50 ark. druk. 26, zlec. red. 77/2021

---

Druk: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego  
Oprawa: Mitel Sp. z o.o.

# Spis treści

<b>Wykaz skrótów</b> .....	7
<b>Wstęp</b> .....	11
<b>Rozdział 1. Polityka konsumencka w ujęciu teoretycznym</b> .....	27
1.1. Geneza ochrony praw konsumentów .....	27
1.2. Idea i pojęcie polityki konsumenckiej Unii Europejskiej .....	37
1.3. Determinanty polityki konsumenckiej Unii Europejskiej .....	49
1.4. Mechanizmy tworzenia polityki konsumenckiej .....	60
<b>Rozdział 2. Podmioty polityki konsumenckiej Unii Europejskiej po 2002 roku</b> .....	71
2.1. Instytucje stanowienia prawa .....	71
2.2. Organy doradcze i konsultacyjne .....	86
2.3. Instytucje sądownicze .....	102
2.4. Inne .....	112
<b>Rozdział 3. Koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów po 2002 roku</b> .....	125
3.1. Uwarunkowania koncepcji .....	125
3.2. Założenia koncepcji .....	144
3.3. Realizacja koncepcji .....	156
<b>Rozdział 4. Koncepcja egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich po 2002 roku</b> .....	184
4.1. Uwarunkowania koncepcji .....	184
4.2. Założenia koncepcji .....	197
4.3. Realizacja koncepcji .....	206
<b>Rozdział 5. Koncepcja zapewnienia informacji i edukacji konsumentom po 2002 roku</b> .....	222
5.1. Uwarunkowania koncepcji .....	222
5.2. Założenia koncepcji .....	236
5.3. Realizacja koncepcji .....	243

<b>Rozdział 6. Koncepcja rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji po 2002 roku</b> .....	269
6.1. Uwarunkowania koncepcji .....	269
6.2. Założenia koncepcji .....	281
6.3. Realizacja koncepcji .....	290
<b>Zakończenie</b> .....	306
<b>Wykaz rysunków i wykresów</b> .....	319
<b>Wykaz tabel</b> .....	321
<b>Bibliografia</b> .....	323
<b>Aneks 1</b> .....	351
<b>Aneks 2</b> .....	377
<b>Aneks 3</b> .....	393
<b>Indeks osobowy</b> .....	411

# Wykaz skrótów

- ADR – Alternative Dispute Resolution – alternatywne metody rozwiązywania sporów
- AgV – Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände – Grupa robocza stowarzyszeń konsumentów
- ANEC – European Association for the co-ordination of Consumer Representation in Standardisation – Europejskie Stowarzyszenie Koordynacji Przedstawicielstwa Konsumentów
- BEUC – Bureau Européen des Unions de Consommateurs – Biuro Europejskich Związków Konsumentów
- CC – Consumer Classroom – klasa konsumentów
- CCC – Consumer Consultative Committee – Komitet Konsultacyjny ds. Konsumentów
- C'CC – Consumers' Consultative Council – Konsumentka Rada Konsultacyjna
- CEN – European Committee for Standardization – Europejski Komitet Normalizacyjny
- CENELEC – European Committee for Electrotechnical Standardization – Europejski Komitet Normalizacyjny Elektrotechniki
- CESEE – Central, Eastern and South-Eastern European – państwa Europy Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej
- CHAFEA – Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency – Agencja Wykonawcza ds. Konsumentów, Zdrowia, Rolnictwa i Żywności
- CLAB – European database on unfair terms in consumer contracts – europejska baza danych dotycząca nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich
- CPC – Consumer Protection Cooperation – Sieć Współpracy w zakresie Ochrony Konsumentów
- CPN – Consumer Policy Network – Sieć Polityki Konsumentów
- CPNP – Cosmetics Products Notifications Portal – Portal Powiadomień o Produktach Kosmetycznych
- CSN – Consumer Safety Network – Sieć Bezpieczeństwa Konsumentów
- DG AGRI – Directorate-General for Agriculture and Rural Development – Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi

- DG COMP – Directorate General for Competition – Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji
- DG EAC – Directorate General for Education, Youth, Sport and Culture – Dyrekcja Generalna ds. Edukacji, Młodzieży, Sportu i Kultury
- DG ENV – Directorate General for Environment – Dyrekcja Generalna ds. Środowiska
- DG GROW – Directorate General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs – Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP
- DG INFESO – Directorate General Information Society and Media – Dyrekcja Generalna ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów
- DG Internal Market – Directorate General for Internal Market – Dyrekcja ds. Rynku Wewnętrznego
- DG JUST – Directorate General for Justice and Consumers – Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości i Konsumentów
- DG MOVE – Directorate-General for Mobility and Transport – Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu
- DG NEAR – Directorate General for European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations – Dyrekcja Generalna ds. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia
- DG SANCO – Directorate General for Health and Consumers – Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Konsumentów
- DG SANTE – Directorate General Health and Food Safety Public Health – Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności
- DG TRADE – Directorate General for Trade – Dyrekcja Generalna ds. Handlu
- DG TREN – Directorate General Transport and Energy – Dyrekcja Generalna ds. Transportu i Energii
- DGCCRF – Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes – Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji, Konsumentów i Kontroli Nadużyć Finansowych
- Dz.U. – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
- Dz. Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
- Dz. Urz. WE – Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
- ECC – European Consumer Centre – Europejskie Centra Konsumentów
- ECCG – European Consumer Consultative Group – Europejska Grupa Konsultacyjna ds. Konsumentów
- ECC-Net – European Consumer Centres Network – Sieć Europejskich Centrów Konsumentów
- EEJ-Net – European Extra Judicial Network – Europejska Sieć Sądowicza Poza-sądowego Rozstrzygnięcia Sporów



- EESC – The European Economic and Social Committee – Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny
- EFSA – European Food Safety Authority – Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności
- EFTA – European Free Trade Association – Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
- EPSCO – Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council Configuration – Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów
- ESRB – European Systemic Risk Board – Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego
- ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości
- ETSI – European Committee for Electrotechnical Standardization – Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych
- EWG – Europejska Wspólnota Gospodarcza
- FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations – Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa
- FVO – Food and Veterinary Office – Biuro ds. Żywności i Weterynarii
- ILO – International Labour Organization – Międzynarodowa Organizacja Pracy
- IMCO – Internal Market and Consumer Protection – Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów
- IMSN – The International Marketing Supervision Network – Międzynarodowa Sieć Nadzoru Marketingowego
- INT – Single Market, Production and Consumption – Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
- NCL – National Consumers' League – Narodowa Liga Konsumentów
- ODR – Online Dispute Resolution – internetowe rozstrzygnięcie sporów
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
- ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych
- PSMEG – Payment Systems Market Expert Group – Grupa ekspertów ds. Rynku Systemów Płatniczych
- QMV – Qualified majority voting – głosowanie większością kwalifikowaną
- RAPEX – Rapid Alert System for Dangerous Non-Food Products – szybki doraźny system wymiany informacji w UE dla nieżywnościowych produktów konsumenckich
- RASFF – Rapid Alert System for Food and Feed – system wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych i o środkach żywienia zwierząt
- SCCS – Scientific Committee on Consumer Safety – Komitet Naukowy ds. Bezpieczeństwa Konsumentów

- SCENIHR – Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks – Komitet Naukowy ds. Pojawiających się i Nowo Rozpoznanych Zagrożeń dla Zdrowia
- SCHER – Scientific Committee on Health and Environmental Risks – Komitet Naukowy ds. Zagrożeń dla Zdrowia i Środowiska
- SMO – Single Market Observatory – Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku
- TEN – Transport, energy, infrastructure and the information society – sekcja transport, energia, infrastruktura i społeczeństwo informacyjne
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
- TRACE – Training for Consumer Empowerment – szkolenie dla wzmocnienia pozycji konsumentów
- TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej
- TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
- UE – Unia Europejska
- WHO – World Health Organization – Światowa Organizacja Zdrowia

# Wstęp

W Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej brak było formalnych, wyraźnych kompetencji prawodawczych w kwestii polityki konsumenckiej i ochrony konsumentów. Przełom nastąpił wraz z podpisaniem 7 lutego 1992 r. Traktatu z Maastricht, który wszedł w życie 1 listopada 1993 r. Polityka konsumencka zyskała samodzielność, a przyczynianie się do zwiększenia poziomu ochrony konsumentów stało się oficjalnie jednym z zadań Wspólnoty Europejskiej, a potem Unii Europejskiej<sup>1</sup>. Po raz pierwszy ochrona konsumenta wyartykułowana została w odrębnym tytule XI przyznającym prawodawstwu wspólnotowemu kompetencje w zakresie ochrony konsumenta. Traktat o Unii Europejskiej ustanowił politykę ochrony konsumenta jako jeden z celów strategicznych Wspólnoty. Ustrojowy status Unii Europejskiej jako gwaranta w obszarze ochrony konsumenta nie budził już wątpliwości, chociaż realny wpływ zmian traktatowych nie był wyczerpujący. Określone w traktacie środki prowadzące do osiągnięcia pożądaných celów w zakresie ochrony konsumenta miały charakter bardzo ogólny. Wyznaczały jedynie pewien kierunek działań, resztę pozostawiając aktom prawa wtórnego oraz deklaracjom politycznym *soft law*.

Głównym celem badań była analiza polityki konsumenckiej po 2002 r. ze szczególnym uwzględnieniem jej koncepcji. Biorąc pod uwagę terminologię wykorzystaną w opracowaniu, dla przejrzystości narracji konsekwentnie używano określenia „Unia Europejska”. Należy jednak podkreślić, że w latach 1993–2009 polityka konsumencka była realizowana w ramach Wspólnoty Europejskiej, natomiast w Unii Europejskiej dopiero po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, czyli po 1 grudnia 2009 r.<sup>2</sup> Można jednak zastrzec, że nazwa np.

---

<sup>1</sup> Zgodnie z art. G Traktatu z Maastricht dodano artykuł 129a do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (wcześniejszego Traktatu EWG) – Tytuł XI Ochrona konsumentów. Traktat z Amsterdamu wprowadzając tabelę ekwiwalencyjną w skonsolidowanym tekście TWE, nadał temu artykułowi nr 153 (Tytuł XIV), a w TFUE jest to art. 169 (z tym że ustęp 2 z art. 153 TWE został przeniesiony, stając się nowym art. 12 TFUE – wersja skonsolidowana, wersja nieskonsolidowana art. 6a).

<sup>2</sup> Z dniem wejścia w życie traktatu z Lizbony, tj. 1 grudnia 2009 r., Unia Europejska uzyskała osobowość prawną i przejęła kompetencje powierzone wcześniej Wspólnocie Europejskiej.

„polityka (prawo) Unii Europejskiej (unijne)” rozciągana jest także na okres wspólnotowy, gdy Unia Europejska nie miała w tym zakresie żadnych kompetencji, zwłaszcza że w praktyce politycznej używano obu pojęć (WE i UE) często zamiennie, szczególnie od Traktatu w Nicei. Dlatego też wykorzystanie w monografii nazwy polityka unijna, polityka Unii Europejskiej obejmuje okres po wejściu w życie Traktatu z Maastricht (1 listopada 1993 r.) – powstaniu Unii Europejskiej, gdy była to polityka wspólnotowa (czyli przed 1 grudnia 2009 r.). Pojęcie Unia Europejska stosowane jest ponadto do okresu po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego do czasów współczesnych. Rozważania będące przedmiotem monografii dotyczą genezy, determinantów, mechanizmów, teorii i podmiotów polityki konsumenckiej. Nazwano, zdefiniowano oraz przeanalizowano cztery koncepcje polityki konsumenckiej po 2002 r.: koncepcję wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów, koncepcję egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich, koncepcję zapewnienia informacji i edukacji konsumentów oraz koncepcję rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji. Zbadano ich uwarunkowania, założenia oraz sposób realizacji.

Zakres podmiotowy monografii objął ogół konsumentów<sup>3</sup> Unii Europejskiej, a ponadto instytucje stanowienia prawa (Parlament Europejski, Komisję Europejską oraz Radę Unii Europejskiej), organy doradcze i konsultacyjne (Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, organizacje konsumenckie) oraz instytucje sądownicze (Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej). Przeprowadzono również analizę innych podmiotów wpływających na politykę konsumencką, takich jak Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich.

W monografii starano się odpowiedzieć na kilka zasadniczych pytań badawczych:

- Czy istnieje jednolita definicja konsumenta w Unii Europejskiej?
- Jak można zdefiniować politykę konsumencką w Unii Europejskiej?
- Jakie determinanty w stopniu decydującym wpływały na politykę konsumencką Unii Europejskiej?
- Które instytucje Unii Europejskiej i jakie podmioty były zaangażowane w tworzenie i realizację polityki konsumenckiej?
- Na jakiej podstawie sformułowane zostały koncepcje polityki konsumenckiej Unii Europejskiej po 2002 r.?

---

<sup>3</sup> Zastosowano podejście tradycyjne, uznające za konsumenta każdą osobę fizyczną, która dokonując czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową, nabywa bądź wkracza w posiadanie rzeczy, jak również wszelkiego rodzaju usług wprowadzonych do systemu ekonomicznego przez profesjonalistów.

- W jaki sposób kształtowały się koncepcje polityki konsumenckiej po 2002 r.?
- Jakie są dalsze perspektywy rozwoju polityki konsumenckiej Unii Europejskiej?

Krytycznej weryfikacji zostały poddane następujące hipotezy badawcze:

- Przekształcenie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej we Wspólnotę Europejską miało znaczący wpływ (nowa jakość integracji i regulacji prawnych po Traktacie z Maastricht) na kreowanie jednolitych standardów bezpieczeństwa i ochrony konsumentów w programach polityki konsumenckiej.
- Ochrona konsumentów w Unii Europejskiej uwarunkowana była rozwojem konsumeryzmu europejskiego definiowanego jako proces rozwoju ruchu społecznego.
- Rozwój koncepcji polityki konsumenckiej w Unii Europejskiej po 2002 r. związany był z potrzebą ich ochrony w zakresie bezpieczeństwa, ochrony zdrowotnej i ekonomicznej, dochodzenia roszczeń, zapewnienia informacji i edukacji konsumenckiej oraz realizacji prawa do zrzeczenia się.
- Po 2002 roku kolejne strategie rozwijały te same koncepcje, zmieniały się ich założenia i sposoby ich realizacji. Dostosowane były one do zmieniających się potrzeb ochrony konsumentów.
- Realizacja koncepcji polityki konsumenckiej po 2002 r. związana była z działalnością instytucji stanowienia prawa, organów doradczych i konsultacyjnych oraz instytucji sądowniczych.
- Spośród wszystkich międzynarodowych organów sądowniczych, w zakresie orzecznictwa praw konsumentów, największy dorobek ma Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Podczas realizacji podjętego problemu badawczego wykorzystano wiele ważnych dla nauk o polityce i administracji metod i technik badawczych. I tak metoda instytucjonalno-prawna została wykorzystana do analizy aktów normatywnych w zakresie ochrony konsumenta w Unii Europejskiej oraz samych procedur stanowienia prawa (potrzeby przyjmowania określonych aktów w zakresie ochrony konsumentów). Zastosowane zostały również elementy metody analizy historycznej, w szczególności podczas badania genezy ochrony konsumenta oraz istoty polityki konsumenckiej w Unii Europejskiej. Podczas badania koncepcji polityki konsumenckiej realizowanych w określonych przedziałach czasowych zostały wykorzystane elementy metody komparatystycznej. Metoda ta została zastosowana m.in. w przypadku porównania wybranych przykładów orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Elementy metody analizy decyzyjnej zastosowano w celu zbadania procesu

urzeczywistniania decyzji politycznych dotyczących przyjmowania kolejnych strategii polityki konsumenckiej Unii Europejskiej poprzez uruchomienie odpowiednich mechanizmów i środków działania: prawnych, organizacyjnych, informacyjnych i edukacyjnych niezbędnych do ich realizacji. Analizę czynnikową wykorzystano w części pracy poświęconej determinantom polityki konsumenckiej Unii Europejskiej.

Ze względu na specyfikę analizowanej problematyki w jak najszerszym zakresie starano się stosować podejście interdyscyplinarne. Źródłem powyższych inklinacji metodologicznych stał się pogląd, zgodnie z którym wiedza naukowa jest tylko wyselekcjonowanym zbiorem faktów, a rezultaty ważne poznawczo daje się osiągnąć przede wszystkim poprzez działalność naukową o charakterze interdyscyplinarnym<sup>4</sup>.

W tytule zastosowano określenie „polityka konsumencka” (*consumer policy*), a nie „polityka ochrony konsumentów” (*consumer protection policy*). W literaturze przedmiotu oba pojęcia stosowane były zamiennie. Wynikało to z faktu, że w tytułach programów poświęconych tej problematyce występowało określenie *consumer protection policy* lub *consumer policy*. *Consumer protection policy* znajduje się w tytułach wcześniejszych programów „Preliminary programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy” z 1975 r., „Council Resolution of 19 May 1981 on a second programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy”, „A new impetus for consumer protection policy” z 1985 r. Sformułowanie *consumer policy* znajduje się w programach „Three year action plan of consumer policy in the EEC 1990–1992”, „Second Commission three year consumer policy action plan 1993–1995”, „Priorities for consumer policy 1996–1998”, „Communication from the Commission. Consumer Policy Action Plan 1999–2001”, „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006”. W tytułach dwóch ostatnich programów nie występuje żadne z wyżej wymienionych sformułowań, tj. w „Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 roku w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020” i „Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy”. Przewaga określe-

---

<sup>4</sup> B. Krauz-Mozer, *Metodologiczne problemy wyjaśniania w nauce o polityce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1992, s. 21.

nia *consumer policy* w programach polityki konsumenckiej Unii Europejskiej miała wpływ na uwzględnienie takiego nazewnictwa w poniższej monografii.

Na podstawie przeprowadzonych badań stworzono definicję polityki konsumenckiej Unii Europejskiej. To zespół działań prawno-organizacyjnych podejmowanych przez instytucje i organy Unii Europejskiej oraz międzynarodowe konsumenckie organizacje pozarządowe zgodnie z programami polityki konsumenckiej na dany okres. Mają one na celu ochronę praw konsumentów w zakresie zdrowia, interesów ekonomicznych, dochodzenia roszczeń, informacji i edukacji oraz organizowania się. Polityka konsumencka Unii Europejskiej kształtowana była w programach i strategiach mających formę komunikatów Komisji Unii Europejskiej lub rozporządzeniach Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej. Programy stanowiły kompleksowy plan działań UE w zakresie ochrony konsumentów. W każdym z nich wskazano na konkretne cele strategiczne związane z ówczesnymi potrzebami ochrony. Uwzględniono ponadto sposób ich realizacji oraz potrzebę działań niezbędnych do podjęcia na szczeblu unijnym.

Zakres chronologiczny badań zasadniczo objął okres po 2002 r. Cezurę początkową wyznaczało przyjęcie przez Komisję Europejską 5 lipca 2002 r. programu polityki konsumenckiej Unii Europejskiej na lata 2002–2006. Od roku 2002 zmianie uległ okres realizacji założeń uwzględnionych we wcześniejszych programach oraz kształtowanych koncepcjach polityki konsumenckiej Unii Europejskiej. Odtąd obejmował on cztery lata, dlatego cele miały charakter długookresowy i mogły być realizowane bardziej kompleksowo. Wcześniejsze programy obejmowały okres dwóch lat (1993–1995, 1996–1998, 1999–2001). Był to pierwszy program polityki konsumenckiej po podpisaniu 26 lutego 2001 r. Traktatu w Nicei. Uwzględniał on istotną dla rozwoju koncepcji polityki konsumenckiej regulację w zakresie reprezentacji. Zmiana dotyczyła rozszerzenia kompetencji Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (art. 2 ust. 39 dokonujący zmian w art. 257 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Miał on charakter doradczy oraz składał się z przedstawicieli różnych grup gospodarczych i społecznych, w tym konsumentów.

W kolejnych latach następował sukcesywny rozwój polityki konsumenckiej mający swój wyraz w ustawodawstwie konsumenckim oraz działalności organizacji konsumenckich. W roku 2002 nastąpiło również zakończenie negocjacji akcesyjnych w sprawie przystąpienia dziesięciu nowych państw do Unii Europejskiej. Rozważania kończą się na roku 2020 analizą dokumentu programowego artykułującego działania Unii Europejskiej na rzecz konsumentów na lata 2020–2025 poprawy ich odporności na potrzeby trwałej odbudowy.

Studia nad współczesną polityką konsumencką Unii Europejskiej nie są obszarem szerszych badań w polskich ośrodkach naukowych. Brakuje opracowań, w których w sposób całościowy dokonano by gruntownej analizy ewolucji polityki konsumenckiej UE w XXI w., i to zarówno na gruncie badań ekonomicznych, prawnych, jak i politologicznych.

Można wymienić trzy ośrodki badawcze, które zajmują się szeroko pojętym obszarem badań nad konsumentami. Są to ośrodki ekonomiczne, a jeżeli pojawiają się w pracach elementy związane z polityką konsumencką Unii Europejskiej, to najczęściej w innym, szerszym kontekście. Warto w tym miejscu wymienić grupę badaczy z Katedry Badań Zachowań Konsumentów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, których prace koncentrują się wokół szeroko pojętych problemów konsumentów i konsumpcji zarówno w ich teoretycznym, jak i empirycznym obszarze. Badacze z Katedry Badań Konsumpcji Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach skupiają się na tematyce konsumpcji i zachowań konsumentów. Naukowcy z Katedry Badań Rynku Żywności i Konsumpcji Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie zajmują się zachowaniami konsumentów na rynku żywności oraz ich uwarunkowaniami.

Problematyka konsumencka jest poruszana również w indywidualnych badaniach naukowców reprezentujących przede wszystkim dyscypliny w ramach nauk społecznych, takich jak ekonomia i finanse, nauki prawne, nauki o zarządzaniu i jakości oraz nauki o polityce i administracji. Spośród badaczy zajmujących się tą problematyką zdecydowanie dominują ekonomiści, którzy podejmują problemy związane z zachowaniami konsumentów. Dużą grupę badaczy stanowią prawnicy, którzy analizują politykę konsumencką pod kątem wybranych studiów przypadków w kontekście implementacji prawa Unii Europejskiej lub ochrony praw konsumentów. Jeżeli chodzi o politologów, to poza nielicznymi wyjątkami problematyka polityki konsumenckiej Unii Europejskiej *sensu stricto* nie była jak dotąd obszarem badawczym, którym by się zajmowali. Jeżeli już, to pojawiał się i pojawia wśród naukowców z ośrodków specjalizujących się w badaniach nad integracją europejską w kontekście analizy polityk szczegółowych Unii Europejskiej i systemu instytucjonalnego. Badania te prowadzone są w większości politologicznych ośrodków naukowych w Polsce.

Znacznie większy dorobek w zakresie badań nad polityką konsumencką Unii Europejskiej mają zagraniczni badacze, przede wszystkim z brytyjskich ośrodków naukowych. Jako przykład można wymienić Christiana Twigg-Flesnera z Instytutu Prawa Międzynarodowego na Uniwersytecie w War-



wick, który zajmuje się międzynarodowym, europejskim i angielskim prawem handlowym, prawem konsumenckim i prawem umów. Szczególny nacisk kładzie na implementacje gospodarki cyfrowej do tych dziedzin prawa. Jest autorem wielu publikacji na temat unijnego prawa konsumenckiego i prawa umów, a także współautorem kompendium unijnego prawa konsumenckiego. Zainteresowania badawcze Gerainta Howellsa z Uniwersytetu w Manchesterze są również związane z prawem handlowym. Jego badania obejmują odpowiedzialność i bezpieczeństwo produktów, a także inne obszary, takie jak sprzedaż towarów, nieuczciwe warunki umów, kredyty konsumenckie i praktyki handlowe. Szczególnie interesuje go europejskie prawo konsumenckie. Jest członkiem Acquis Group, której zlecono doradzenie Komisji Europejskiej w zakresie harmonizacji europejskiego prawa umów, oraz byłym prezesem Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Konsumenckiego. Na Uniwersytecie w Manchesterze prowadzi również badania pochodząca z Niemiec Annette Nordhausen Scholes. Jest doradcą ekspertów Parlamentu Europejskiego w zakresie prawa konsumenckiego i autorką licznych publikacji z obszaru prawa konsumenckiego i prawa handlu elektronicznego. Główne zainteresowania badawcze Iris Benöhr z Uniwersytetu Królowej Marii w Londynie dotyczą prawa międzynarodowego, europejskiego i porównawczego, a w szczególności regulacji rynków finansowych, prawa konsumenckiego, rozwiązywania sporów, praw człowieka, prawa konkurencji i zrównoważonego rozwoju. Julia Hörnle jest ekspertem w dziedzinie prawa internetowego, koncentrując się na kwestiach regulacyjnych, polityce ochrony konsumenta, jurysdykcji oraz rozwiązywaniu sporów online. Mel Kenny z Uniwersytetu Strathclyde w Glasgow jest aktywny w wielu obszarach badawczych: prawo spółek i papierów wartościowych; konkurencja i prawo konsumenckie; kredyt konsumencki i transakcje finansowe, prawo umów i inicjatywy harmonizacyjne. W szczególności jego prace dotyczą problemów integracji gospodarczej, transformacji prawa prywatnego oraz działań mających na celu poprawę ochrony konsumentów. Iain Ramsay z Uniwersytetu w Kent prowadzi badania z zakresu prawa i polityki konsumenckiej, w szczególności kredytu konsumenckiego, bankructwa i niewypłacalności, regulacji rynków konsumenckich.

Badania nad polityką konsumencką prowadzone są również na Uniwersytecie w Helsinkach w Finlandii. Główne obszary badań Hansa-Wolfganga Micklitz to prawo europejskie ze szczególnym uwzględnieniem europejskiego prawa prywatnego i konsumenckiego. Thomas Wilhelmsson prowadzi badania z zakresu prawa umów, prawa ubezpieczeń, prawa konsumenckiego, prawa spółek osobowych, prawa deliktów, prawa Unii Europejskiej i teorii prawa. Na

szczególną uwagę zasługują jego prace z zakresu europejskiego prawa konsumenckiego. Jest członkiem Komisji ds. Europejskiego Prawa Umów (Komisja Lando) oraz Acquis Group.

Jeżeli chodzi o badaczy z niemieckich ośrodków naukowych, to Norbert Reich z Uniwersytetu w Bremie jest specjalistą prawa gospodarczego porównawczego i unijnego. Jego badania naukowe obejmują prawa obywatelskie i swobodę przemieszczania się w Unii Europejskiej i państwach członkowskich oraz unijne prawo konkurencji i konsumentów. Peter Rott z Instytutu Prawa Gospodarczego Uniwersytetu w Kassel prowadzi badania komparatystyczne niemieckiego i europejskiego prawa konsumenckiego. Przygotowuje opinie eksperckie dla Parlamentu Europejskiego i konsumenckich organizacji pozarządowych, głównie dla Bureau Européen des Unions de Consommateurs.

W Katolickim Uniwersytecie w Leuven w Belgii prowadzone są badania na politykę konsumencką Unii Europejskiej w ramach Instytutu Konsumentów, Konkurencji i Rynku. Evelyne Terryn podejmuje w swoich badaniach kwestie prawa konsumenckiego i europejskiego prawa umów ze szczególnym uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju i gospodarki cyrkulacyjnej. Bert Keirsbilck zajmuje się prawem gospodarczym ze szczególnym uwzględnieniem ochrony konsumentów i polityki konkurencji. Friso Bostoen bada nadużycia stosowane przez platformy internetowe w ramach unijnego prawa konkurencji. Jules Stuyck jest członkiem Grupy Ekspertów Komisji Europejskiej ds. Europejskiego Prawa Umów, prowadzi badania w dziedzinie europejskiego prawa konsumenckiego.

Istotnym ośrodkiem badawczym nad polityką konsumencką jest Uniwersytet Amsterdamski w Niderlandach. Natalie Helberger z Instytutu Prawa Informacyjnego specjalizuje się w regulacjach dotyczących konwergencji rynków informacyjnych i komunikacyjnych. Główne punkty jej badań to interfejs pomiędzy technologią a prawem informacyjnym, prawa użytkownika oraz zmieniająca się rola użytkownika w prawie i polityce informacyjnej. Niezwykle istotne jest badanie interakcji pomiędzy prawem medialnym, prawem ochrony prywatności i danych, prawem konsumenckim i prawem komunikacyjnym. W zakresie polityki konsumenckiej współpracuje jako konsultant pozarządowych organizacji konsumenckich, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Marco Loos z Centrum Badań nad Europejskim Prawem Umów Uniwersytetu w Amsterdamie publikuje prace z zakresu prawa umów, prawa konsumenckiego oraz europejskiego prawa prywatnego. Był m.in. jednym z autorów zasad prawa europejskiego w obszarze zamówień oraz zasad prawa europejskiego dotyczących umów-zleceń. Ponadto był

współautorem raportów dla Komisji Europejskiej na temat treści cyfrowych i postaw konsumentów wobec regulaminów, dla Parlamentu Europejskiego na temat środków ochrony prawnej przysługujących nabywcom w przypadku umów o dostarczanie treści cyfrowych oraz dla BEUC na temat przestrzegania prawa konsumenckiego w usługach on-line. Chantal Mak z Katedry Prawa Prywatnego w swoich badaniach koncentruje się na konstytucyjnych ramach prawnych dla prawa prywatnego w Europie oraz wpływie prawa konstytucyjnego (w tym praw podstawowych) na kwestie prawa prywatnego ze szczególnym zainteresowaniem rolą sądownictwa w europejskim prawie prywatnym. W swoich badaniach podejmuje kwestię polityki konsumenckiej Unii Europejskiej.

Temat współczesnej polityki konsumenckiej Unii Europejskiej po 2002 r. nie doczekał się kompleksowego opracowania monograficznego. Odnotować należy zupełny brak opracowań przekrojowych o charakterze teoretycznym i praktycznym dotyczących *sensu stricto* polityki konsumenckiej Unii Europejskiej. W literaturze przedmiotu brak jest jakiegokolwiek publikacji analizującej realizację strategicznych celów wyartykułowanych w unijnych programach i strategiach polityki konsumenckiej po 2002 r. Żaden badacz nie określił koncepcji polityki konsumenckiej, nie przeanalizował w sposób całościowy jej uwarunkowań, założeń oraz sposobu ich realizacji.

W celu ukazania rozwoju polityki konsumenckiej w Unii Europejskiej po 2002 r. przeprowadzona została dogłębna kwerenda oraz analiza wybranych aktów prawa międzynarodowego i prawa unijnego. Przeprowadzono wnikliwą syntezę regulacji w zakresie ochrony konsumenta i polityki konsumenckiej, aktów prawa pierwotnego: Traktatu Rzymskiego o EWG, Jednolitego Aktu Europejskiego, Traktatu z Maastricht, Traktatu Amsterdamskiego, Traktatu z Nicei, Traktatu z Lizbony. Dla potrzeb monografii zbadano priorytetywne dla ochrony konsumenta akty prawa wtórnego: wybrane dyrektywy oraz rezolucje Rady i komunikaty Komisji. Dokonano dogłębnej analizy założeń programów polityki konsumenckiej w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej na lata 1975–1992, Wspólnoty Europejskiej 1993–2009 oraz Unii Europejskiej po 1 grudnia 2009 r. Kompleksowo zbadano realizację założeń programowych strategii UE po 2002 r. Przeanalizowano ponadto orzecznictwo Sądu Pierwszej Instancji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu<sup>5</sup> w zakresie ochrony konsumentów po 2002 r.

---

<sup>5</sup> Ta nazwa obowiązuje dopiero od Traktatu z Lizbony. Wcześniej sprawami tej polityki zajmował się także ówczesny Sąd Pierwszej Instancji.

Dostęp do aktów prawa unijnego zrealizowany został poprzez korzystanie z europejskich baz aktów prawnych<sup>6</sup> strony internetowej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>7</sup>, oficjalnych stron internetowych instytucji UE oraz konsumenckich organizacji pozarządowych.

W badaniu zagadnienia polityki konsumenckiej w Unii Europejskiej podstawowe znaczenie miała eksploracja źródeł pierwotnych tworzonych i wydawanych przez instytucje polityki konsumenckiej w Unii Europejskiej przeprowadzona podczas gruntownej kwerendy zbiorów dostępnych w czytelniach Parlamentu Europejskiego, czytelni Rady Unii Europejskiej oraz czytelni Komisji Europejskiej. Szczególną wartość poznawczą przedstawiają *General Report on the Activities of the European Communities* (z lat 1972–1993), *General Report on the Activities of the European Union* (z lat 1994–2020), *Bulletin of the European Union* (z lat 1996–2009), *Annual report: the European Consumer Centres Network* (z lat 1998–2020).

Unikalny charakter mają również statuty, raporty roczne, sprawozdania i memoranda organizacji konsumenckich Bureau Européen des Unions de Consommateurs oraz European Association for the Co-ordination of Consumer Representation in Standardisation – „BEUC Annual Report” z lat 1977–2020, „ANEC Annual Review” z lat 2002–2020. Unikatowe dla badań nad problematyką polityki konsumenckiej są liczne wydawnictwa, ulotki, publikacje edukacyjne, przewodniki oraz broszury informacyjne wydawane przez podmioty polityki konsumenckiej, a uzyskane w siedzibach organizacji BEUC oraz ANEC w Brukseli.

Analiza dokumentów, sprawozdań, raportów wydawanych przez instytucje Unii Europejskiej i konsumenckie organizacje pozarządowe oraz badanie prawodawstwa konsumenckiego w zakresie polityki konsumenckiej pozwoliło na dotarcie do źródeł pierwotnych umożliwiających analizę tak kwestii zasadniczych, jak i szczegółowych, które – jak już wspomniano – w znikomym zakresie znalazły odzwierciedlenie w literaturze przedmiotu.

Podczas procesu badawczego wykorzystano liczne opracowania naukowe. Stosunkowo dużą grupę stanowią publikacje odnoszące się do prawnych aspektów ochrony interesów konsumentów. Justyna Maliszewska-Nienartowicz<sup>8</sup> dokonała szczegółowej analizy problemu ochrony konsumenta w prawie

---

<sup>6</sup> <http://eur-lex.europa.eu>.

<sup>7</sup> <http://curia.europa.eu>.

<sup>8</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Ewolucja ochrony konsumenta w europejskim prawie wspólnotowym*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2004.

wspólnotowym. Charakterystyka wybranych aspektów prawa konsumenckiego uwzględniona została w monografiach autorstwa: Moniki Jagielskiej<sup>9</sup>, Julii Hörnle<sup>10</sup>, Christiana Twigga-Flesnera<sup>11</sup>, Hansa-Wolfganga Micklitz, Norberta Reicha i Petera Rotta<sup>12</sup>, Natalie Helberger, Lucie Guibault, Marco Loosa, Chantal Mak, Lodewijka Pessersa i Barta van der Sloota<sup>13</sup>. Warto również wskazać publikacje pod redakcją Jamesa Devenneya i Mel Kenny<sup>14</sup>, Deborah Parry, Annette Nordhausen, Geraint Howells i Christiana Twigga-Flesnera<sup>15</sup>, Gerainta Howellsa, Iain Ramsaya, Thomasa Wilhelmssona<sup>16</sup>, Fabrizio Cafaggi, Hansa-Wolfganga Micklitz<sup>17</sup>. Prawa konsumentów ujmowane były jako element praw człowieka w monografii autorstwa Iris Benöhr<sup>18</sup>.

Analiza ochrony konsumentów w wybranych systemach prawnych znalazła swój wyraz w monografii Justyny Bazylińskiej<sup>19</sup> czy publikacji Federacji Konsumentów<sup>20</sup>.

Na uwagę zasługuje publikacja Jima Daviesa zawierająca analizę konsumenta jako obywatela Unii Europejskiej<sup>21</sup>. Problematykę polityki konsumenckiej w Unii Europejskiej w aspekcie ochrony ekonomicznych interesów

---

<sup>9</sup> M. Jagielska, *Ewolucja ochrony konsumenta w prawie kolizyjnym Unii Europejskiej w zakresie zobowiązań umownych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.

<sup>10</sup> J. Hörnle, *Cross-border internet Dispute Resolution*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.

<sup>11</sup> C. Twigg-Flesner, *A Cross-Border-Only Regulation for Consumer Transaction in the EU. A Fresh Approach to EU Consumer Law*, Springer Verlag, New York 2012.

<sup>12</sup> H.W. Micklitz, N. Reich, P. Rott, *Understanding EU Consumer Law*, Intersentia, Antwerp-Portland 2009.

<sup>13</sup> N. Helberger, L. Guibault, M. Loos, Ch. Mak, L. Pessers, B. van der Sloot, *Digital Consumers and the Law. Towards a Cohesive European Framework*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2013.

<sup>14</sup> *European Consumer Protection. Theory and Practice*, red. J. Devenney, M. Kenny, Cambridge University Press, Cambridge 2012.

<sup>15</sup> *The Yearbook of Consumer Law*, red. D. Parry, A. Nordhausen, G. Howells, C. Twigg-Flesner, Routledge Lancaster 2009.

<sup>16</sup> *Handbook of Research on International Consumer Law*, red. G. Howells, I. Ramsay, T. Wilhelmsson, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton 2010.

<sup>17</sup> *New Frontiers of Consumer Protection. The interplay between Private and Public Enforcement*, red. F. Cafaggi, H.W. Micklitz, Intersentia, Antwerp-Oxford-Portland 2009.

<sup>18</sup> I. Benöhr, *EU Consumer Law and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 2013.

<sup>19</sup> J. Bazylińska, *Ochrona zbiorowych interesów konsumentów w prawie Unii Europejskiej i wybranych porządkach prawnych państw członkowskich*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2012.

<sup>20</sup> *System ochrony konsumentów w krajach Unii Europejskiej*, Federacja Konsumentów, Warszawa 1999.

<sup>21</sup> J. Davies, *The European Consumer Citizen in Law and Policy*, Palgrave Macmillan UK, Northampton 2011.

konsumentów podjęli w swoich monografiach Henneke Luth<sup>22</sup> oraz Maurie J. Cohen<sup>23</sup>.

Dużą wartość poznawczą przedstawiają także informacje o polityce konsumenckiej w Unii Europejskiej ujęte w monografiach z zakresu polityk wspólnotowych Janusza Justyńskiego<sup>24</sup> oraz Gérarda Deuesne<sup>25</sup>.

Polityce konsumenckiej i ochronie konsumentów Unii Europejskiej poświęcone są liczne artykuły naukowe. Stanowią one pobieżną syntezę wybranych działań analizowanych w krótkim okresie. Wskazaną problematyką zajęła się Anna Dąbrowska<sup>26</sup>, Magdalena Zając<sup>27</sup>, Zenon Ślusarczyk<sup>28</sup>, Barbara Majewska-Jurczyk<sup>29</sup>, Justyna Bazylińska-Nagler<sup>30</sup>, Mira Malczyńska-Biały<sup>31</sup>, Sylwia Kaczorowska i Agnieszka Kurzyńska-Lipniewicz<sup>32</sup>.

Brak jest szczegółowej i kompleksowej analizy podmiotów polityki konsumenckiej w Unii Europejskiej. Tematyka ich funkcjonowania była w większości pośrednim przedmiotem zainteresowania badaczy podczas analiz struktury instytucjonalnej UE. Można wymienić opracowania autorstwa m.in.

---

<sup>22</sup> H. Luth, *Behavioural Economics in Consumer Policy. The Economic Analysis of Standard Terms in Consumer Contracts Revisited*, Erasmus University Rotterdam, Antwerp–Oxford–Portland 2010.

<sup>23</sup> M.J. Cohen, *The Future for Consumer Society. Prospects for Sustainability in the New Economy*, Oxford University Press, Oxford 2017.

<sup>24</sup> J. Justyński, *Podstawy prawne polityk gospodarczych w Unii Europejskiej na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2004.

<sup>25</sup> G. Deuesne, *Prawo materialne i polityki wspólnot i Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1996.

<sup>26</sup> A. Dąbrowska, *Ochrona konsumenta w Polsce na tle polityki konsumenckiej Unii Europejskiej realizowanej w latach 2004–2014*, „Handel Wewnętrzny” 2015, nr 6.

<sup>27</sup> M. Zając, *Polityka ochrony konsumentów w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2006, nr 734.

<sup>28</sup> Z. Ślusarczyk *Polityka ochrony konsumentów w Unii Europejskiej: podstawowe informacje*, „Zeszyty Naukowe. Almamater – Wyższa Szkoła Ekonomiczna” 2007, z. 1.

<sup>29</sup> B. Majewska-Jurczyk, *Prawno-ekonomiczne aspekty ochrony konsumentów w Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. 66.

<sup>30</sup> J. Bazylińska-Nagler, *Udział organizacji konsumenckich w realizacji polityki konsumenci na poziomie krajowym i unijnym*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 10.

<sup>31</sup> M. Malczyńska-Biały, *European Union consumer policy on product safety in years 2002–2014*, „Przegląd Politologiczny” 2020, nr 1; tejsze, *Consumer safety in European Union cross-border trade. Selected aspects*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae” 2016, nr 4, t. I; tejsze, *Rozwój sprzedaży transgranicznej jako uwarunkowanie polityki konsumenckiej Unii Europejskiej po 2007 roku*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2018, nr 4.

<sup>32</sup> S. Kaczorowska, A. Kurzyńska-Lipniewicz, *Prawne aspekty ochrony konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, Legnica 2009.

Zbigniewa Czachora<sup>33</sup>, Janusza Ruszkowskiego<sup>34</sup>, Justyny Maliszewskiej-Nienartowicz<sup>35</sup>, Marka Rewizorskiego i Beaty Przybylskiej-Maszner<sup>36</sup>, Luciano Bardiego i Piero Ignaziego<sup>37</sup>, Piotra Tośka<sup>38</sup>, Piotra Tośka i Moniki Wichy<sup>39</sup>, Tomasza Jarockiego, Magdaleny Molendowskiej i Agnieszki Zaręby<sup>40</sup>, Neilla Nugenta<sup>41</sup>, A. Włazia<sup>42</sup>, Jana Barcza, Macieja Górki i Anny Wyrozumskiej<sup>43</sup>, Macieja Górki<sup>44</sup>, Roberta Grzeszczaka<sup>45</sup>, Mariusza Muszyńskiego, Dominiki E. Harasimiuk i Małgorzaty Kozak<sup>46</sup>, Miry Malczyńskiej-Biały<sup>47</sup>.

Szczególnie pomocne były pobyty naukowe, które pozwoliły na zdobycie niezbędnych materiałów: w bibliotekach i czytelniach Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej, w siedzibach organizacji Européen des Unions de Consommateurs i European Association for the Coordination of Consumer Representation in Standardisation w Brukseli, w bibliotekach i czytelniach University of Naples Frederico II, University of Cyprus, Staffordshire University, Paneuropean University w Bratysławie oraz University of Prešov.

---

<sup>33</sup> Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2004.

<sup>34</sup> J. Ruszkowski, *Parlament Europejski: dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010.

<sup>35</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2010.

<sup>36</sup> M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Difin, Warszawa 2012.

<sup>37</sup> L. Bardi, P. Ignazi, *Parlament Europejski*, Oficyna Wydawnicza Arché, Kraków 2005.

<sup>38</sup> P. Tosiek, *Member State in the Decision-Making System of the European Union. The example of Poland*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2018.

<sup>39</sup> P. Tosiek, M. Wicha, *Parlament Europejski. Prawo i polityka*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007.

<sup>40</sup> T. Jarocki, M. Molendowska, A. Zaręba, *Instytucje Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony. Ewolucja. Kompetencje. Działalność*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2014.

<sup>41</sup> N. Nugent, *Unia Europejska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012.

<sup>42</sup> A. Właż, *Instytucje Unii Europejskiej*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.

<sup>43</sup> J. Barcza, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

<sup>44</sup> M. Górka, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EURO PRAWO, Warszawa 2012.

<sup>45</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa 2011.

<sup>46</sup> M. Muszyński, D.E. Harasimiuk, M. Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2012.

<sup>47</sup> M. Malczyńska-Biały, *The schemes for institutional consumer protection in the European Union*, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 3; teźże, *Non-governmental consumer organizations in European Union. Selected aspects*, „World Scientific News” 2017, nr 2(72).

Struktura monografii ma charakter chronologiczno-problemowy i obejmuje wykaz skrótów, wstęp, sześć rozdziałów z podrozdziałami, zakończenie, wykaz rysunków i wykresów, wykaz tabel, bibliografię, aneksy oraz indeks osobowy.

Rozdział pierwszy traktuje o polityce konsumenckiej w ujęciu teoretycznym i ma charakter wprowadzający. Przedstawiono w nim genezę oraz ideę polityki konsumenckiej. W podrozdziale pierwszym zaprezentowano ogólne refleksje na temat genezy i znaczenia ochrony praw konsumentów w Stanach Zjednoczonych Ameryki będących jej prekursorem. Wskazano na rodzaje praw konsumenta. W podrozdziale drugim przedstawiono ideę i pojęcie polityki konsumenckiej Unii Europejskiej. Zawarto w nim rozważania definicyjne i typologiczne wokół kategorii polityka konsumencka oraz pojęcia konsument. Wskazano na podmiot i przedmiot tej polityki. W podrozdziale trzecim poddano analizie determinanty polityki konsumenckiej Unii Europejskiej: rozwój konsumeryzmu w Europie, kształtowanie się regulacji prawnych w zakresie ochrony interesów konsumenta, wykształcenie wśród państw europejskich czterech modeli instytucjonalnej ochrony konsumenta (model ombudsmána, model administracyjny, model sądowy oraz model niemiecki), harmonizację przez państwa członkowskie Unii Europejskiej standardów prawnych z zakresu ochrony konsumentów. W podrozdziale czwartym scharakteryzowano mechanizmy tworzenia polityki konsumenckiej. Opisano narzędzia oraz kroki w jej kreowaniu.

W rozdziale drugim dokonano szczegółowej charakterystyki priorytetowych podmiotów polityki konsumenckiej w Unii Europejskiej. Przedstawiono ich istotę, rozwój, podstawy prawne działania, wewnętrzną organizację oraz kompetencje. Skupiono się na analizie nadrzędnych instytucji<sup>48</sup> i organów doradczych i konsultacyjnych Unii Europejskiej, których zakres działań bezpośrednio wpływał na tworzenie i realizację polityki konsumenckiej. Uwzględniono również podmioty pozarządowe będące wyrazem swobody zrzeszania się, stanowiącej jeden z najistotniejszych fundamentów społeczeństwa obywatelskiego.

---

<sup>48</sup> Na potrzeby niniejszej monografii pojęcie instytucje UE jest rozumiane zgodnie z określeniem zawartym w art. 13 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z nim Unia dysponuje ramami instytucjonalnymi, które mają na celu propagowanie jej wartości, realizację jej celów, służenie jej interesom, interesom jej obywateli oraz interesom Państw Członkowskich, jak również zapewnianie spójności, skuteczności i ciągłości jej polityk oraz działań. Instytucjami Unii Europejskiej są: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny, Trybunał Obrachunkowy, Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, C 326/13, 26.10.2012.



W podrozdziale pierwszym dokonano analizy instytucji stanowienia prawa. Jak już wspomniano, na szczelbu unijnym są nimi: Parlament Europejski, Komisja Europejska oraz Rada Unii Europejskiej. W ich strukturach organizacyjnych znajdują się jednostki merytoryczne zajmujące się problematyką konsumencką w kontekście procesu stanowienia prawa. W następnym podrozdziale scharakteryzowano strukturę oraz kompetencje organów doradczych i konsultacyjnych w zakresie ich udziału w procesie tworzenia oraz realizacji polityki konsumenckiej. Przeanalizowano w tym celu działalność Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, wybranych jego grup, kategorii i sekcji oraz niezależnych konsumenckich pozarządowych organizacji, tj. Bureau Européen des Unions de Consommateurs oraz European Association for the co-ordination of Consumer Representation in Standardisation. W trzecim podrozdziale zawarto analizę instytucji sądowniczych. W kontekście kształtowania standardów prawnych ochrony konsumentów bardzo istotną rolę odgrywa orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W ostatnim podrozdziale scharakteryzowano inne podmioty obejmujące swym działaniem UE oraz wpływające na ochronę konsumentów, tj. Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich (European Consumer Centre – ECC).

W rozdziałach trzecim, czwartym, piątym i szóstym zdefiniowano oraz przeanalizowano koncepcje polityki konsumenckiej Unii Europejskiej po 2002 r. W każdym rozdziale zbadano uwarunkowania danej koncepcji, jej założenia oraz sposób realizacji w latach 2002–2006, 2007–2013, 2014–2020. Koncepcje zostały zdefiniowane w oparciu o kierunki działań oraz analizę priorytetowych celów w programach polityki konsumenckiej UE. Rozdział trzeci dotyczy koncepcji wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów. W rozdziale czwartym zbadano koncepcję egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich. Kolejny rozdział dotyczy analizy koncepcji zapewnienia informacji i edukacji konsumentom. Koncepcja rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji scharakteryzowana została w rozdziale szóstym.

W zakończeniu odniesiono się do założonych hipotez badawczych. Wskazano na perspektywę rozwoju polityki konsumenckiej na najbliższe lata. W tym celu dokonano analizy ostatniego programu polityki konsumenckiej Unii Europejskiej, którym jest „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy”.

W aneksach załączono trzy zrealizowane dotąd programy polityki konsumenckiej: na lata 2002–2006 (Communication from the Commission to

the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Consumer Policy Strategy; akt ten nie był tłumaczony na język polski), 2007–2013 (Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013), 2014–2020 (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 oraz uchylające decyzję nr 1926/2006/WE). Programy stanowią oryginalną wersję publikowaną w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, jednak zdecydowano się na ich umieszczenie, co ułatwi odbiorcom niniejszej publikacji całościowe zrozumienie analizowanej problematyki.

Zrezygnowano z umieszczenia w aneksie ostatniego programu polityki konsumenckiej na lata 2020–2025, gdyż jego cele nie zostały jeszcze zrealizowane, a kompleksowa ich analiza w kontekście koncepcyjnym będzie mogła być przeprowadzona dopiero po 2025 r.

# Polityka konsumencka w ujęciu teoretycznym

## 1.1. Geneza ochrony praw konsumentów

Ochrona praw konsumentów wynikała z potrzeby zabezpieczenia interesów słabszych stron umowy oraz przeciwdziałania oszustwom w handlu. Jej geneza sięga czasów starożytnych. Niektóre zakazy przeciwko fałszowaniu pożywienia i jego nieprawdziwej wagi i miary znajdowały się w Starym Testamencie<sup>49</sup> czy Kodeksie Hammurabiego. W Księdze Kapłańskiej Starego Testamentu w rozdziale 19, wersie 35–36 wskazano, że uczciwość w handlu wynikała z zachowania Tory, dlatego wszelkiego rodzaju oszustwa polegające na zmniejszaniu odważników i umniejszaniu miar uznawane były za wykroczenia nie tylko cywilne, ale także wykroczenia religijne przeciwko samemu Bogu<sup>50</sup>.

W średniowieczu św. Tomasz z Akwinu sprzeciwiał się niegodziwym praktykom niektórych przedsiębiorców dotyczącym wygórowanych stóp procentowych i zawyżonych cen. Uważał za niedozwolone i niesprawiedliwe pobieranie procentów od pożyczonych pieniędzy, gdyż sprowadzało się to do sprzedaży czegoś, co nie istnieje<sup>51</sup>. Kontynuatorami tej filozofii byli wielcy myśliciele epoki Renesansu – Jan Kalwin i Marcin Luter. Przyjęli oni postawę wobec zakazu pobierania procentów oraz moralności w handlu<sup>52</sup>. W XV-

---

<sup>49</sup> Zob. szerzej R. de Vaux, *Instytucje Starego Testamentu*, Wydawnictwo Pallottinum, Poznań 2004, t. I, s. 210–221.

<sup>50</sup> Szerzej na temat miar i wag w Biblii zob. Kpł 6,2–7; 19,13; Pwt 25,13–16; Hiob 24,2–11; Ps 37,21; Ps 37,21; Ps 62,11; Prz 11,1; 20,10.17.23; Iz 32,7; Jr 7,8–10; 9,4–8; 22,13; Ez 22,29; Oz 4,1–2; Am 3,10; Mi 6,10–11; 1 Tes 4,6; Jk 5,4. Zob. M. Malczyńska-Biały, *Ewolucja polityki konsumenckiej w Polsce po 1989 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2012, s. 16–20.

<sup>51</sup> E. Gilson, *Tomizm*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1960, s. 448.

<sup>52</sup> B. Häring, *Siła i słabość religii. Socjologia religii jako wezwanie*, Wydawnictwo Pallottinum, Poznań 1966, s. 176–182.

i XVI-wiecznej Europie konsumenci bronili swoich praw, stosując tak zwaną psychologię „odstraszenia”<sup>53</sup>.

Przyczyną rozwoju idei ochrony praw konsumenta w Europie oraz w Stanach Zjednoczonych Ameryki był intensywny wzrost konsumpcji oraz kształtowanie społeczeństwa konsumpcyjnego<sup>54</sup>. Konsumpcja (z jęz. łacińskiego *consumptio*) była synonimem spożywania, użytkowania i oznaczała posługiwanie się dobrami materialnymi w celu zaspokojenia rzeczywistych potrzeb człowieka, to znaczy w celu przyczynienia się albo umożliwienia stworzenia warunków jego harmonijnego rozwoju osobowego<sup>55</sup>. Od wieku XIV słowo „konsumować” (*to consume*) w języku angielskim miało pejoratywne skojarzenie i znaczyło „niszczyć” (*to destroy*), „zużyć” (*to use up*), „marnować” (*to waste*), „wyczerpać” (*exhaust*). Niekorzystna konotacja słowa „konsumować” utrzymała się do końca XIX w. Wtedy to zaczęło ono oznaczać zaspokajanie potrzeb ludzkich. Konsumpcja na przestrzeni wieków zmieniła swoje pierwotne znaczenie z pojęcia kojarzonego z „końcem bytowania” na synonim „utrzymania życia”<sup>56</sup>. Podstawowym zadaniem konsumpcji stało się zaspokajanie potrzeb umożliwiających przetrwanie i rozwój jednostki. Konsumpcja nie ograniczała się jednak tylko do wyżej wymienionej funkcji. Była środkiem, za pomocą którego ludzie spełniali swoje pragnienia, komunikowali się z innymi ludźmi, zaznaczali swoje miejsce w hierarchii społecznej, a nawet kontrastowali i kategoryzowali siebie i swoje otoczenie<sup>57</sup>. Konsumpcja realizowała również funkcje psychologiczne w życiu jednostek, uspokajała oraz dawała poczucie bezpieczeństwa<sup>58</sup>.

Początkowym zwiastunem przyszłego społeczeństwa konsumpcyjnego była rosnąca od końca IV w. produkcja cukru w europejskich koloniach (na wyspach Atlantyku, np. na Azorach czy na obu kontynentach amerykańskich).

---

<sup>53</sup> Na przykład w Austrii sprzedawcom sfalszowanego mleka kazano wypijać całość nabytego od nich wadliwego produktu. Porównywalnie francuscy konsumenci mogli rzucać zepsutymi jajkami w te osoby, które im je sprzedały. Zob. R.N. Mayer, *The Consumer Movement. Guardians of the Marketplace*, Twayne Publishers, Boston 1989, s. 11.

<sup>54</sup> Zob. szerzej M.J. Cohen, *The Future for Consumer Society. Prospects for Sustainability in the New Economy*, Oxford University Press, Oxford 2017.

<sup>55</sup> J. Majka, *Etyka życia gospodarczego*, Wydawnictwo ODiSS, Warszawa 1980, s. 228.

<sup>56</sup> Y. Gabriel, T. Lang, *The Unmanageable Consumer. Contemporary Consumption and its Fragmentations*, SAGE Publications Inc., London, Thousand Oaks, New Delhi 1995, s. 7.

<sup>57</sup> M. Malczyńska-Biały, *The specificities of modern European consumer society in European Union*, „Przegląd Europejski” 2019, nr 4, s. 82, 83.

<sup>58</sup> A. Lewicka-Strzałecka, *O odpowiedzialności konsumenta*, „Prakseologia” 2002, nr 142, s. 165; M. Malczyńska-Biały, *Neocolonialism in polish consumer society [w:] Crossing boundaries, breaking ties: literary and cultural transgression in the postcolonial context*, red. M. Martynuska, E. Rokosz-Piejko, Peter Lang, Frankfurt am Main 2017, s. 179, 180.

Produkcja ta pobudzała rozwój dużego rynku. Cukier – jak określają antropolodzy – był „pierwszym na świecie masowym towarem konsumenckim”, który można było nabyć za pieniądze, a nie był elementem regionalnej wymiany towarowej. Innym atrakcyjnym i nowym towarem stały się tulipany, początkowo importowane z Azji w XVI w., a od 1630 r. stały się one domeną Niderlandów. Wiek XVII to okres, w którym konsumowanie takich produktów, jak kawa czy herbata, stawało się popularne i modne. Ekspansja kolonialnego handlu i korzyści z niego płynących pobudzała eskalację nabytków konsumenckich<sup>59</sup>.

Od wieku XVI dokonywała się tzw. konsumencka rewolucja, której rezultatem był rozwój konsumpcji w „kontekście konsumenckim” (*consumer context*)<sup>60</sup>. Obejmował on wzrost nabywania dóbr i usług przez sprzedawców i konsumentów. Ich chęć i potrzeba posiadania nie ograniczały się do tego, co było konieczne do przeżycia. Narzędziem „konsumenckiej rewolucji” byli sprzedawcy angażowani w manipulacje konsumentem poprzez tworzenie i upiększanie rzeczywistości. Rewolucji konsumenckiej w Europie Zachodniej towarzyszyły radykalne zmiany w sposobie sprzedaży dóbr oraz uszeregowaniu produktów dostępnych i wymarzonych w hierarchii potrzeb ludzkich. Nastąpiła redefinicja potrzeb i aspiracji ludzkich, która stała się w przyszłości jądrem i przyczyną dążeń konsumentów do ochrony ich praw<sup>61</sup>.

W połowie XVIII w. były państwa, w których konsumpcja w porównaniu z innymi sektorami życia społecznego odgrywała dominującą rolę. Do państw tych zaliczano Wielką Brytanię, Francję, Niderlandy<sup>62</sup>, część państw niemieckich oraz włoskich i na kontynencie północnoamerykańskim<sup>63</sup>.

Jak zauważa Jean Baudrillard, do początku XIX w. konsumenci byli nieświadomi i nie domagali się artykułacji chroniących ich praw<sup>64</sup>. Znaczący

---

<sup>59</sup> G. McCracken, *The History of Consumption. A Literature Review and Consumer Guide*, „Journal of Consumer Policy” 1987, nr 2, s. 140.

<sup>60</sup> Rozwój konsumpcji można rozpatrywać również w „kontekście kulturalnym” (*cultural context*), „kontekście socjologicznym” (*sociological context*), „kontekście psychologicznym” (*psychological context*), „kontekście politycznym” (*political context*), „kontekście intelektualnym” (*intellectual context*), „kontekście handlowym” (*marketing context*); tamże, s. 139, 157.

<sup>61</sup> P.N. Stearns, *Consumerism in world history: The global transformation of desire*, Routledge, London – New York 2001, s. 16, 18, 23.

<sup>62</sup> W niniejszym opracowaniu użyto nazwy Niderlandy. Warto jednak zaznaczyć, że w tamtym okresie funkcjonowało pojęcie Holandii (głównie miasta nadmorskie: Amsterdam, Haga, Rotterdam) i Niderlandów (reszta państwa). W literaturze przedmiotu pojęcia te często występują zamiennie.

<sup>63</sup> P.N. Stearns, *Consumerism in world history...*, s. 15.

<sup>64</sup> J. Baudrillard, *Spółczesność konsumpcyjna. Jego mity i struktury*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2006, s. 101.

wpływ na potrzebę ochrony praw konsumenta w państwach zachodnich miała rozwijająca się od połowy XIX w. gospodarka wolnorynkowa związana z rozwojem cywilizacji wielkoprzemysłowej, szybkim wzrostem produkcji, a co za tym idzie – ze wzrostem dochodów społeczeństwa. Konieczność takiej ochrony upatrywano w przekonaniu, że sytuacja konsumenta w systemie gospodarki wolnorynkowej była znacznie mniej korzystna w stosunku do dominującej pozycji producentów czy handlowców<sup>65</sup>.

Zmiany w charakterze produkcji przemysłowej oraz w jej organizacji spowodowane gwałtownym wzrostem wytwarzanych dóbr i usług przyczyniły się do wzmocnienia konsumpcji na przełomie XIX i XX w. Wtedy to nastąpiło przesunięcie punktu ciężkości z produkcji na konsumpcję, która stała się powszechnym zjawiskiem obejmującym większe części społeczeństw. Doprowadziło to w konsekwencji do gwałtownego rozwoju społeczeństw konsumpcyjnych, w których kluczową rolę odgrywała konsumpcja<sup>66</sup>. Rozkwit społeczeństwa konsumpcyjnego związany był z dokonującą się we wskazanym czasie „wielką transformacją”, która obróciła tradycyjne, wolno zmieniające się państwa zachodnie we względnie innowacyjne, o szybkim tempie rozwoju. Okres ten charakteryzował się rozwojem sklepów oraz nowych metod marketingowych<sup>67</sup>.

Największy rozkwit społeczeństwa konsumenckiego na szeroką skalę nastąpił w Stanach Zjednoczonych Ameryki pomiędzy 1890 a 1920 r. i związany był z rozwojem korporacji prowadzących sprzedaż wysyłkową dóbr, których beneficjentem stały się gospodarstwa domowe<sup>68</sup>. Powstały też w tym okresie pierwsze, sformalizowane organizacje konsumenckie. Pierwsza Liga Konsumencka (Consumer League) została założona w Nowym Jorku w 1891 r. Zaczęła swoją działalność od sporządzenia „białej listy” sklepów, w których wypłacało się minimalną uczciwą pensję, pracownicy mieli rozsądne godziny pracy oraz przyzwoite warunki sanitarne. W roku 1898 lokalne grupy połączyły się, tworząc federację „Narodową Ligę Konsumencką” (National Consumers’ League – NCL) jako pierwszą organizację konsumencką na świecie

---

<sup>65</sup> A. Dąbrowska, M. Janoś-Kresło, I. Ozimek, *Ochrona i edukacja konsumentów we współczesnej gospodarce rynkowej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005, s. 18.

<sup>66</sup> S. Lis, *Pojęcie konsumpcji w socjologii i ekonomii* [w:] *Społeczeństwo konsumpcyjne: uwarunkowania społeczne i kulturowe*, red. D. Markowski, P. Setlak, Wydawnictwo Diecezjalne i Drukarnia w Sandomierzu, Tarnobrzeg 2008, s. 27.

<sup>67</sup> P.N. Stearns *Consumers in world history...*, s. 16.

<sup>68</sup> A. Skrzypek, *Historia społeczna Europy XIX i XX w.*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2009, s. 198.

cie działającą do czasów współczesnych<sup>69</sup>. Do zadań NCL należała szeroka działalność edukacyjna konsumentów. Ponadto wywierała ona wpływ na działalność legislacyjną Kongresu USA i legislatur stanowych w dziedzinie poprawy warunków pracy robotników, warunków produkcji towarów oraz ubezpieczeniach socjalnych<sup>70</sup>.

Stany Zjednoczone Ameryki uznawane były za prekursora w rozwoju ochrony praw konsumenta na świecie. Pierwsze uzasadnione deklaracje ochrony praw konsumenta pojawiły się w 1939 r. i związane były z ukazaniem się artykułu Kennetha Camerona *Ruch konsumentów (The Consumer Movement)* w czasopiśmie „Harvard Business Review”<sup>71</sup>. Artykuł wskazywał na potrzebę współpracy konsumenta z istniejącymi kanałami handlowymi w celu bezinteresownej kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców gwarancji dotyczących rodzaju i jakości rzeczy nabywanej przez konsumenta, kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców rzeczywistych cen produktów, kontynuowania dalszego rozwoju badań w zakresie konsumenckich problemów z nabywaniem oraz wspierania wysiłków rządów i przedsiębiorców, które pomagały konsumentom w nabywaniu dobrej jakości produktów za rozsądną cenę<sup>72</sup>. Po II wojnie światowej nastąpił wzrost obfitości zróżnicowanych pod względem jakościowym towarów na konkurencyjnym rynku amerykańskim<sup>73</sup>. Konieczność ochrony praw konsumenta wynikała głównie z narastających trudności samodzielnego określenia wartości coraz to bardziej skomplikowanych towarów. Dlatego też konsumenci tworząc silne grupy nacisku, domagali się zapewnienia im ochrony prawnej z tytułu wysokich podatków, jakie płać na rzecz państwa<sup>74</sup>.

Przełomowym wydarzeniem mającym wpływ na światowy rozwój praw konsumenta było ogłoszenie 15 marca 1962 r. przez Johna Fitzgeralda Kennedy’ego *Specjalnego orędzia skierowanego do Kongresu USA w sprawie*

---

<sup>69</sup> R.O. Herrman, *The consumer movement in historical perspective* [w:] *Consumerism. Search for the Consumer Interest*, red. D.A. Aaker, G.S. Day, Free Press, London 1982, s. 23, 24.

<sup>70</sup> Strona internetowa *National Consumers League*: <http://www.nclnet.org/>, “About NCL” (dostęp: 14.01.2021).

<sup>71</sup> Miesięcznik wydawany od 1922 r. przez Harvardzką Szkołę Biznesu. Zob. szerzej <http://hbr.harvardbusiness.org/> (dostęp: 14.01.2021).

<sup>72</sup> J.D. Forbes, *The consumer interest*, Crom Helm, London – New York – Sydney 1987, s. 36.

<sup>73</sup> Rozwój praw konsumenta związany był ściśle z rozwijającymi się po II wojnie światowej ideami praw człowieka; zob. szerzej A. Dąbrowska, M. Janoś-Kresło, I. Ozimek, *Ochrona i edukacja...*, s. 22.

<sup>74</sup> R. Tokarczyk, *Prawo amerykańskie*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 197.

ochrony interesu konsumenta (*Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest*)<sup>75</sup>. Wypowiadając znamienne słowa: „wszyscy jesteście konsumentami” (*consumers include us all*), prezydent wskazał, że konsumenci byli największą ekonomiczną grupą w całej amerykańskiej gospodarce mającą wpływ na prawie każdą publiczną i prywatną ekonomiczną decyzję. Pomimo tego, poglądy tej grupy nie były przez państwo respektowane. Konsumentom często były oferowane produkty niższej jakości, niebezpieczne lub bezwartościowe, a ich cena była zawyżona. Ponadto konsument nie był w stanie dokonać wyboru na podstawie dostępnych informacji o towarach i usługach, w konsekwencji czego jego finanse były marnowane, a jego zdrowie i bezpieczeństwo zagrożone. Prezydent wskazał, że rząd federalny powinien uwzględniać konsumenckie potrzeby i nadzorować interesy konsumentów. Kennedy zwrócił również uwagę na wpływ rozwoju technologii na spożywaną żywność, leki oraz urządzenia, z których korzystali konsumenci. Przeszła regulacje dotyczące powyższych aspektów miały wpływ na konsumenta i wymagały nowych uregulowań. Typowy supermarket przed II wojną światową oferował około 1500 pojedynczych pozycji żywnościowych. W latach 60. XX w. miał w sprzedaży już około sześć tysięcy takich pozycji. Dziewięćdziesiąt procent stworzonych wówczas przepisów dotyczyło leków, których nie znano wcześniej. Wiele z produktów codziennego użytku było bardzo skomplikowanych. Konsumenci często musieli być jednocześnie niefachowymi elektrykami, mechanikami, chemikami, toksykologami, dietetykami i matematykami, ale rzadziej mieli możliwość zdobycia profesjonalnych informacji w tych dziedzinach. W dalszej części orędzia prezydent zaznaczył, że prawie wszystkie programy oferowane przez współczesną administrację rządową w zakresie ekspansji światowego handlu, ulepszania opieki zdrowotnej, redukcji odbiorców kredytowych, wzmocnienia masowego tranzytu, rozwoju ochrony płaszczyzn rozrywkowych i niskich ceny energii były bezpośrednio lub pośrednio ważne dla konsumentów.

Według prezydenta Kennedy’ego rząd federalny powinien przede wszystkim skupić się na respektowaniu praw konsumentów. Do tych praw zaliczył „prawo do bezpieczeństwa” (*the right to safety*), „prawo do bycia informowanym” (*the right to be informed*), „prawo do wyboru” (*the right to choose*) oraz „prawo do bycia wysłuchanym” (*the right to be heard*). Prawo do bezpieczeń-

---

<sup>75</sup> <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/>, *Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest* (dostęp: 14.01.2021); por. A. Wesołowska, *Konsumeryzm – językiem dialogu na współczesnym rynku*, „Dialogi Polityczne” 2004, nr 3–4, s. 148, 149.



stwa polegało na ochronie konsumentów przed towarami będącymi „niebezpiecznymi” (*hazardous*) dla ich zdrowia i życia. Konsument dokonujący wyboru towaru lub usługi powinien być dobrze poinformowany. Prawo do bycia informowanym miało na celu ochronę konsumentów przed „nieuczciwymi” (*fraudulent*) praktykami rynkowymi, „rażącymi i zwodniczymi” (*grossly and misleading*) informacjami, reklamami i etykietami. Prawo do wyboru polegało na tym, że konsument powinien być pewny swojej decyzji, wybierając spośród różnorodnych produktów i usług o konkurencyjnych cenach w oparciu o rządowe regulacje gwarantujące zadowolenie z jakości produktu przy „uczciwych” cenach. Prawo do bycia wysłuchanym polegało na pewności, że interes konsumentów będzie uzyskiwać pełen rozważny wyraz zarówno w polityce rządowej, jak również w sprawnie działających organach wykonawczych oraz sądach<sup>76</sup>.

Kennedy w celu promowania pełnej realizacji powyższych praw uznał za niezbędne umacnianie oraz ulepszanie istniejących rządowych programów oraz tworzenie nowej legislacji w ważnych obszarach. Sprowadzało się do realizacji sześciu zadań. Pierwsze z nich to poprawa „bezpieczeństwa żywności i leków” poprzez wzmożenie kontroli produktów żywnościowych dostępnych dla konsumentów mogących potencjalnie zawierać szkodliwe substancje i pestycydy. Kolejny cel to zapewnienie konsumentom „bezpieczniejszego transportu”. Trzeci cel obejmował „bezpieczeństwo finansowe konsumentów”. Czwarty skupiał się wokół stworzenia „bardziej efektywnych regulacji”. Piąty dotyczył poprawy „warunków mieszkaniowych oraz ich kosztów”. Ostatni cel obejmował „informowanie konsumentów oraz prace badawcze dotyczące reprezentantów konsumentów w rządzie”.

W dalszej części orędzia prezydent zwrócił uwagę na nowe znaczenie autorytetu legislacji dla ochrony konsumentów. Tworzenie regulacji prawnych jako podstawy do postępu i ochrony praw konsumenta obejmowało pięć płaszczyzn: wzmocnienia kompetencji regulacyjnych dotyczących żywności i leków, wymagania „prawdy w użyczeniu”, możliwości odbierania „wszystkich kanałów telewizyjnych”, „umocnienia praw promujących konkurencję oraz zakaz działalności monopolii”, jak również „prawdziwości w pakowaniu”. Prezydent zaznaczył, że głos konsumentów jako głos mniejszych i mniej zor-

---

<sup>76</sup> Prawo do bycia wysłuchanym wiąże się z amerykańskim terminem *public interest law*, którego istotą było założenie, że konsumenci powinni mieć szanse uzyskania swej reprezentacji służącej walce o ich interesy, wszelkich środków prawnych umożliwiających ich artykulację, organizowanie i reprezentację; zob. E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 10, 11.

ganizowanych grup nie był zawsze słyszany, a konsumencki punkt widzenia nie zawsze określany i prezentowany<sup>77</sup>.

Prawa konsumenta, które wyartykułował Kennedy, stały się podstawą dla innych państw oraz organizacji międzynarodowych do dalszego kształtowania ustawodawstwa konsumenckiego. Międzynarodowa Organizacja Pracy (*International Labour Organization* – ILO) w 1975 r. rozszerzyła wskazane 14 marca 1962 r. cztery prawa konsumenta, dodając piąte „prawo do reprezentacji i uczestnictwa” (*the right to representation and participation*), czyli bycia pewnym, że konsumenci będą odpowiednio reprezentowani oraz będą uczestniczyli w podmiotach biorących udział w tworzeniu polityki konsumentkiej<sup>78</sup>.

Efekt dalszego rozwoju praw konsumenta była przyjęta na trzydziestej dziewiątej sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), a uchwalona 16 kwietnia 1985 r. w Nowym Jorku *Rezolucja w sprawie ochrony konsumentów (Consumer protection resolution)*<sup>79</sup>. W dokumencie uwzględniono interes i potrzeby konsumentów we wszystkich państwach, a szczególnie w rozwijających się. Wskazano, że konsumenci powinni mieć zagwarantowany dostęp do produktów niezagrażających ich bezpieczeństwu zdrowotnemu czy ekonomicznemu<sup>80</sup>. Zgodnie z rezolucją do podstawowych celów ONZ w zakresie ochrony konsumenta zaliczono wspieranie państw w dokonywaniu lub utrzymywaniu ochrony konsumentów, ułatwianie produkcji i dystrybucji wzorcowych produktów zaspokajających potrzeby i pragnienia konsumentów, popieranie wysokiego poziomu etycznych zachowań podmiotów związanych z produkcją i dystrybucją dóbr i usług konsumentkich, pomaganie państwom w eliminacji nieuczciwych praktyk rynkowych na płaszczyźnie krajowej i międzynarodowej. Konieczne było również ułatwianie rozwoju organizacjom konsumentkim oraz popieranie rozwoju międzynarodowej współpracy w zakresie ochrony konsumentów. W aneksie rezolucji zawarto siedem wytycznych w „sprawie ochrony konsumentów”. Na ich podstawie państwa zrzeszone w ONZ opracowały stosowne dokumenty, formułując zasady ochrony praw konsumentów. Miały one być dostosowane

---

<sup>77</sup> M. Malczyńska-Biały, *Konsumeryzm w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 10, s. 104, 105.

<sup>78</sup> S. Strasser, *The Alien Past: Consumer Culture in Historical Perspective*, „Journal of Consumer Policy” 2003, nr 4, s. 376.

<sup>79</sup> <https://www.un.org/en/sections/general/documents/> (dostęp: 14.01.2021).

<sup>80</sup> M. Malczyńska-Biały, *Consumer protection in chosen system of human rights*, „Polityka i Społeczeństwo” 2018, nr 4, s. 106–109.

do stopnia rozwoju ekonomicznego państw członkowskich oraz uwzględniać ich specyfikę społeczną i obyczajową<sup>81</sup>.

Pierwsza z wytycznych dotyczyła zapewnienia konsumentom „fizycznego bezpieczeństwa”. W celu ochrony konsumenta przed niebezpiecznymi dla zdrowia i życia produktami i usługami rządy państw powinny popierać ustanowienie odpowiednich regulacji w zakresie systemu prawnego oraz bezpieczeństwa konsumentów zgodnie z krajowymi i międzynarodowymi standardami. Odpowiednia polityka państwa powinna gwarantować, że w sytuacji świadomego stosowania przez przedsiębiorców niebezpiecznych środków w produkcji towarów i usług takie produkty zostałyby niezwłocznie wycofane z obiegu. Powinny również rozważyć sposoby stosownego informowania konsumentów o takich nadużyciach. Ponadto polityka państwa miała zapewniać, że producenci byliby świadomi konsekwencji spowodowanych dopuszczeniem niebezpiecznego towaru do obrotu rynkowego. Rządy miały wtedy prowadzić politykę, w wyniku której produkt wadliwy, niepełnowartościowy bądź zawierający substancję szkodliwą i stanowiący zagrożenie dla konsumenta był wycofywany z rynku. Kolejne zalecenie związane było z „ochroną i promocją ekonomicznych interesów konsumentów”. Polityka rządowa miała umożliwiać konsumentom uzyskanie optymalnych korzyści z posiadanych ekonomicznych środków. Konsumentom oczekiwali odpowiedniego standardu danego produktu, właściwych metod produkcji, sprawiedliwych praktyk rynkowych, stosownej informacji czy efektywnej ochrony przed praktykami mogącymi niekorzystnie wpływać na ekonomiczny interes konsumentów. Trzecia instrukcja obejmowała konieczność zapewnienia konsumentom przez państwo „bezpieczeństwa i odpowiednich standardów jakości oferowanych dóbr i usług”. Odpowiednia polityka państwa miała zapewniać bezpieczeństwo produkowanych dóbr. Rządy powinny formułować i promować wypracowanie i implementacje standardów na płaszczyźnie krajowej i międzynarodowej. Standardy prawne dla bezpieczeństwa produktów i ich jakości w państwach członkowskich miały być okresowo rewidowane i dostosowane do międzynarodowych standardów. Następną wytyczną związaną była z „dystrybucją i trwałością dla podstawowych dóbr i usług”. Zgodnie z nią rządy państw miały uwzględniać utrzymywanie efektywnej dystrybucji dóbr i usług dla konsumentów. Piąta rekomendacja wskazywała na dostępność „efektywnej konsumenckiej rekompensaty”. Rządy miały ustabilizować lub utrzymywać prawne i administracyjne regulacje umożliwiające konsumentom stosowną rekompensatę dzięki formalnym i nieformalnym sprawiedliwym, łatwo

---

<sup>81</sup> J. Niepokulczycki, W. Zborowska, *Polityka konsumencka w Polsce jako niezbędny warunek dostosowań do Wspólnot Europejskich*, Real Press, Warszawa 1993, s. 8.

dostępnym i niedrogim procedurom. Powinny one ponadto odpowiadać potrzebom niskich dochodów konsumentów oraz zapewniać wolność zrzeszania dla różnorodnych grup i organizacji konsumenckich. Kolejna instrukcja dotyczyła tworzenia „konsumenckich programów informacyjnych i edukacyjnych”. Rządy miały popierać i promować rozwój edukacji konsumenckiej i programów informacyjnych uwzględniających przy tym tradycje kulturowe. Celem takich programów było przeciwdziałanie dyskryminacji konsumentów, umożliwienie im dokonywania przemyślanego wyboru dóbr i usług oraz bycia świadomym swoich praw i obowiązków. Ostatnia wytyczna odnosiła się do „zapewnienia konsumentom odpowiednich regulacji związanych z ich życiem w środowisku naturalnym”. W kwestii praw konsumenta w państwach rozwijających się rządy powinny szczególnie zwracać uwagę na dziedziny mające podstawowe znaczenie dla zdrowia konsumenta, takie jak pożywienie, woda czy środki farmaceutyczne. Polityka państwowa powinna być zobligowana do utrzymania odpowiedniej kontroli jakości produktów, ich łatwej dystrybucji, ujednoczenia międzynarodowych informacji i etykiet, jak również prowadzenia edukacji i prac badawczych w powyższych dziedzinach<sup>82</sup>.

W Europie Zachodniej intensywny rozwój konsumpcji i społeczeństwa konsumpcyjnego miał miejsce po II wojnie światowej. Postępujący proces religijnego, społecznego, etnicznego, narodowego, gospodarczego i ideologicznego otwierania się kultur uwidocznił się w konsumpcji towarów. W wyniku utworzenia 25 marca 1957 r. w formie umowy międzynarodowej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej rozpoczął się proces otwarcia części społeczeństw europejskich na wpływ innych kultur. Nastąpiło wymieszanie się dóbr konsumpcyjnych oraz krystalizacja nowej kultury konsumpcji, która wpłynęła na legitymację i akceptację specyficznych emocjonalnych postaw konsumentów. Na rozwój konsumpcji w Europie Zachodniej po II wojnie światowej miały wpływ zmiany uwarunkowań ekonomicznych, czyli wzrost gospodarczy produktywności pracy wszystkich sektorów gospodarki i wzrost realnych dochodów ludności oraz zmiany uwarunkowań kulturowych konsumpcji, tzn. zmiany w systemie wartości społecznych. Rozwój uprzemysłowienia i urbanizacja wpłynęły na tworzenie się nowych warstw społecznych z szerokim dostępem zróżnicowanych dóbr i usług konsumpcyjnych<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> *United Nations Guidelines for Consumer Protection*, United Nations, New York, Geneva 2016, s. 10–24.

<sup>83</sup> Por. W. Wątroba, *Spółczesność konsumpcyjna w dobie globalizacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2006, s. 129, 130; J.K. Galbraith, *Spółczesność dobrobytu, państwo przemysłowe*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1973, s. 77–84.

## 1.2. Idea i pojęcie polityki konsumenckiej Unii Europejskiej

Politykę konsumencką w Unii Europejskiej utożsamiano z programami i strategiami mającymi formę komunikatów Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Unii Europejskiej, rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej zawierającymi konkretne wytyczne, kierunki działań oraz cele strategiczne do osiągnięcia w określonym czasie. Proces realizacji tak rozumianej polityki konsumenckiej związany był z działalnością unijnych i pozarządowych instytucji i podmiotów, tworzeniem odpowiednich regulacji prawnych mających na celu ochronę interesów konsumentów oraz działalnością edukacyjną i informacyjną. Polityka konsumencka w Unii Europejskiej jako program działań określała cele i zasady działania wobec konsumentów, wyszczególniała zarówno ogólne obszary interwencji, jak i precyzyjne działania priorytetowe. W jej ramach opracowywano strategie i programy oraz ramy normatywne dla prawa konsumenckiego, które stawiały na nowoczesną ekonomię polityczną ochrony konsumentów i opierały się na społecznej wizji, w której interes konsumentów na wspólnym rynku był dostatecznie chroniony. Konkretnym instytucjom unijnym przyznano pełną władzę prawną do interweniowania w dziedzinie konsumentów i działania w celu integracji krajowych przepisów i zasad dotyczących konsumentów w każdym z państw członkowskich. Ponadto UE dysponowała narzędziami, które były dostępne w celu realizacji polityki konsumenckiej, umożliwiając w ten sposób stworzenie jednolitego ustawodawstwa bezpośrednio mającego zastosowanie do wszystkich konsumentów w całej Unii. Bariery dla skutecznych działań w zakresie ochrony konsumentów nie leżały zatem w dostępnych uprawnieniach, ale w braku woli państw członkowskich czy konsumentów do korzystania z tych uprawnień. Widoczna różnorodność egalitarna w krajowym prawie konsumenckim i systemach politycznych państw Unii Europejskiej, pluralizm prawny oraz wielość instrumentów stosowanych w każdym systemie krajowym w celu zapewnienia ochrony konsumentów stały się tym samym czynnikiem generującym proces integracji<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> T. Bourgoignie, D. Trubek, *Consumer Law, Common markets and Federalism in Europe and the United States*, De Gruyter, Berlin 1987, s. 144, 145.

Politykę konsumencką można również analizować jako jedną z polityk UE<sup>85</sup> – element polityki gospodarczej<sup>86</sup>. W tym kontekście polityka gospodarcza rozumiana była jako świadome oddziaływanie władz państwowych oraz instytucji organizacji międzynarodowych na gospodarkę – jej dynamikę, strukturę, funkcjonowanie i stosunki ekonomiczne<sup>87</sup>, natomiast polityka konsumencka definiowana jako wszelkie działania władzy państwowej i innych podmiotów zewnętrznych w stosunku do indywidualnych producentów, sprzedawców i konsumentów mające na celu polepszenie dobrobytu konsumentów w kontekście ich relacji kontraktowych ze sprzedawcami<sup>88</sup>.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej prowadziły swoje polityki gospodarcze zgodnie z zasadą wolnego rynku i wolnej konkurencji, przyczyniając się do osiągnięcia celów unijnych. Zadaniem polityki gospodarczej UE było wspieranie harmonijnego rozwoju ekonomicznego w ramach rynku wewnętrznego<sup>89</sup>.

Politykę konsumencką Unii Europejskiej należy definiować uwzględniając jej charakter przedmiotowy oraz podmiotowy. Do podstawowych podmiotów polityki konsumenckiej zaliczano konsumentów, przedsiębiorców, państwa członkowskie, instytucje unijne, krajowe i międzynarodowe, organizacje rządowe i pozarządowe<sup>90</sup>. Nadrzędnym podmiotem polityki konsumenckiej był konsument. To jego prawa i interesy miały być chronione.

Definicję konsumenta rozpatrywano w kontekście prawodawstwa Unii Europejskiej lub płaszczyzny badawczej związanej z wybraną dziedziną nauki.

---

<sup>85</sup> Na temat polityk Unii Europejskiej zob. G. Druesne, *Prawo materialne i polityki wspólnot i Unii Europejskiej...*

<sup>86</sup> Polityka gospodarcza to pojęcie nadrzędne wobec wielu polityk składowych: polityki handlowej, polityki walutowej, polityki rolnej, polityki celnej, polityki budżetowej, polityki przemysłowej, polityki transportowej czy polityki konsumenckiej.

<sup>87</sup> B. Winiarski, *Pojęcia podstawowe [w:] Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 18. Por. B. Kryk, *Uwarunkowania i cele polityki gospodarczej [w:] Polityka gospodarcza – teoria i praktyka*, red. B. Kryk, *Economicus*, Szczecin 2012, s. 66, 67; T. Włudyka, *Polityka gospodarcza – podstawowe pojęcia i zakres [w:] Polityka gospodarcza: podręcznik dla studentów kierunków nieekonomicznych*, red. T. Włudyka, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 13; K. Bajan, *Polityka gospodarcza i społeczna. Polska w Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Kupiecka, Łódź 2005, s. 34; K. Secomski, *Polityka społeczno-ekonomiczna. Zarys teorii*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1978, s. 44.

<sup>88</sup> M. Lissowska, *Polityka konsumencka – źródła, modele i narzędzia*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego” 2011, nr 85, s. 59–61.

<sup>89</sup> J. Ruzzkowski, *Polityka gospodarcza [w:] Leksykon integracji europejskiej*, red. J. Ruzzkowski, E. Górnica, M. Żurek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Warszawa 2004, s. 291, 292.

<sup>90</sup> Zob. szerzej rozdział drugi.

W prawodawstwie UE nie ma jednolitej definicji konsumenta<sup>91</sup>. Odnaleźć ją można w regulacjach prawa wtórnego Unii Europejskiej oraz orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Pojęcie to różni się w zależności od przedmiotu i zakresu aktu prawnego. I tak m.in. w dyrektywie o nieuczciwych praktykach rynkowych<sup>92</sup> konsument oznaczał każdą osobę fizyczną, która w ramach praktyk handlowych wskazanych w dyrektywie działała w celu niezwiązanym z jej działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub wolnym zawodem. Dyrektywa o prawach konsumenta<sup>93</sup> definiowała go jako każdą osobę fizyczną, która w umowach objętych niniejszym aktem działała w celach niezwiązanym z działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą ani wykonywaniem wolnego zawodu. Dyrektywa w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów<sup>94</sup> określała konsumenta jako osobę fizyczną, która w przypadku umów objętych niniejszą dyrektywą działała w celach niezwiązanym z działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą ani wykonywaniem wolnego zawodu. Podobne zasady można znaleźć w dyrektywach dotyczących usług finansowych, takich jak płatności<sup>95</sup>. Zgodnie z art. 4 pkt 11 dyrektywy w sprawie usług płatniczych „konsument” oznaczał osobę fizyczną, która w ramach umów o usługę płatniczą określonych w regulacji prawnej działała w celach innych niż jego działalność handlowa, gospodarcza lub zawodowa. W dyrektywie w sprawie kredytu konsu-

---

<sup>91</sup> Zob. L. Krämer, *EEC Consumer Law*, Story Scientia, Brussels 1986, s. 1; A. Grzesiek, *Niedozwolone klauzule w umowach o imprezę turystyczną we wspólnotowym i polskim prawie ochrony konsumenta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 23–26.

<sup>92</sup> Art. 2, dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca 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, Dz. Urz. UE L 149, 11.06.2005.

<sup>93</sup> Art. 2 pkt 1, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz. Urz. UE, L 304, 22.11.2011.

<sup>94</sup> Art. 2 pkt 2, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/771 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów, zmieniająca rozporządzenie (UE) 2017/2394 oraz dyrektywę 2009/22/WE i uchylająca dyrektywę 1999/44/WE, Dz. Urz. UE L 136, 22.05.2019.

<sup>95</sup> Zob. dyrektywa 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniająca dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylająca dyrektywę 97/5/WE, Dz. Urz. UE, L 319, 5.12.2007.

menckiego<sup>96</sup> „konsument” był zdefiniowany jako osoba fizyczna, która w transakcjach objętych analizowaną dyrektywą działała w celach niezwiązanych ze swoją działalnością handlową, gospodarczą lub zawodową. Rozporządzenie ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego<sup>97</sup> w art. 2 pkt 1 wskazywało na definicję „konsumenta finalnego”. Oznaczała ono ostatecznego konsumenta środka spożywczego, który nie wykorzystywał żywności w ramach działalności przedsiębiorstwa sektora żywnościowego.

W aktach prawa wtórnego definiujących konsumenta można odnaleźć pewne elementy wspólne klasyfikujące konsumenta jako osobę fizyczną, która działała w celach niezwiązanych z jego działalnością gospodarczą lub zawodową. W państwach członkowskich UE istniały różnice w prawnym definiowaniu konsumenta. Co do zasady, definicja konsumenta była bardzo szeroka – od uwzględniania osób prawnych do bardzo ścisłego rozumienia osób fizycznych. Pojęcia osób fizycznych i prawnych w prawie umów zależały od systemu prawnego danego państwa członkowskiego. Nie było też jednolitej definicji ani interpretacji osoby fizycznej na szczeblu UE. Prawna definicja konsumenta z uwzględnieniem spostrzeżeń innych dziedzin naukowych na temat zachowań konsumentów kwestionowała sposób definiowania konsumenta jako osoby fizycznej, biorąc pod uwagę, że sam fakt zakupu dóbr konsumpcyjnych go precyzował. Konsumentów nie określała ich natura, ale ich zachowanie. Potrzeba ochrony wynikała ze szczególnej sytuacji i specyfiki zachowań związanych ze sprzedażą towarów konsumpcyjnych<sup>98</sup>.

Definicja konsumenta kształtowana była również w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, a później Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>99</sup>. Przybierała ona wąski bądź szeroki zakres.

---

<sup>96</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG, Dz. Urz. L 133, 22.05.2008.

<sup>97</sup> Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 31, 1.02.2002.

<sup>98</sup> B. Schüller, *The definition of consumers in EU consumer law* [w:] *European Consumer Protection. Theory and Practice...*, s. 123, 124.

<sup>99</sup> Stosowanie określenia Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) jest właściwe wyłącznie do okresu po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego 1 grudnia 2009 r., gdyż w okresie wcześniejszym funkcjonował Trybunał Sprawiedliwości (często określany w badaniach jako Europejski Trybunał Sprawiedliwości – ETS), Sąd Pierwszej Instancji (od 1 stycznia 1989 r., a od Traktatu z Lizbony: Sąd) oraz sądy wyspecjalizowane. Instytucją sprzed Traktatu z Lizbony był tylko Trybunał Sprawiedliwości. Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony instytucją



Wąski zakres zinterpretowano m.in. w sprawie *Idealservice*<sup>100</sup>. Stwierdzono, że zgodnie z brzmieniem art. 2 dyrektywy 93/13 w sprawie nieuczciwych postanowień umownych w umowach konsumenckich<sup>101</sup> konsumentami mogły być tylko osoby fizyczne. Decyzja Trybunału była zgodna z opinią Komisji Europejskiej, że termin konsument odnosił się wyłącznie do osób fizycznych<sup>102</sup>. Zauważono, że system ochrony opierał się na idei, że konsument znajdował się na słabej pozycji w stosunku do sprzedawcy, jeśli chodziło o jego siłę przetargową i poziom wiedzy. Dlatego tylko określona kategoria osób podlegałaby ochronie jako strona słabsza, w tym przypadku konsument działający w celach niezwiązanych z jego działalnością handlową, gospodarczą lub zawodową. Osoby prawne i firmy nie były postrzegane jako strony słabsze, ale jako silniejsze ekonomicznie, bardziej doświadczone w kwestiach prawnych, silniejsze i lepiej zorganizowane, przez co nie potrzebujące ochrony. Ponadto ETS w swoim orzecznictwie zinterpretował termin konsument jako oznaczający doświadczonego konsumenta końcowego<sup>103</sup>.

Pojęcie konsumenta związane było z wykonywaniem zawodu. Działalność, która dotyczyła przedsiębiorstwa, zawodu lub pracy, była wykluczona. W zakresie ochrony interesów gospodarczych, w szczególności prawa zobowiązań, konsumentem była osoba fizyczna, która przy zawarciu umowy działa w celach niezwiązanych z jej działalnością handlową, gospodarczą lub zawodową<sup>104</sup>. Podmioty prawne nie były uwzględniane<sup>105</sup>.

Wąski zakres definicji konsumenta w prawie UE związany był z postrzeganiem konsumenta jako biernego uczestnika rynku, którego cechą charakterystyczną była na ogół wyłącznie osobowość fizyczna. Czynności konsumentów należało odróżnić od czynności przedsiębiorstw, osób prowadzących działalność na własny rachunek i pracowników zgodnie z podstawowymi

---

UE jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej składający się z Trybunału Sprawiedliwości, Sądu oraz ewentualnie sądów wyspecjalizowanych.

<sup>100</sup> Wyrok z dnia 22 listopada 2001 r. *Cape Snc* przeciwko *Idealservice Srl*, C-541/99 i *Idealservice MN RE Sas* przeciwko *OMAI Srl*, C-542/99.

<sup>101</sup> Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, Dz. Urz WE L 95, 21.04.1993.

<sup>102</sup> Opinia rzecznika generalnego Mischo przedstawiona 14 czerwca 2001 r., sprawa C-541/99, *Cape v Idealservice*.

<sup>103</sup> Wyrok Trybunału z dnia 19 stycznia 1993 r. *Shearson Lehmann Hutton Inc.* przeciwko *TVB Treuhandgesellschaft für Vermögensverwaltung und Beteiligungen mbH*, C-89/91.

<sup>104</sup> Wyrok z dnia 14 marca 1991 r., postępowanie karne przeciwko *Patrice Di Pinto*. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: *Cour d'appel de Paris – Francja*, C-361/89.

<sup>105</sup> Wyrok z dnia 22 listopada 2001 r. *Cape Snc* przeciwko *Idealservice Srl*, C-541/99) i *Idealservice MN RE Sas* przeciwko *OMAI Srl*, C-542/99.

swobodami prawa międzynarodowego. Możliwość zastosowania przepisów konsumenckich do „celów mieszanych” miała zależeć od dominacji jednego lub drugiego celu. Nie istniało, zgodnie z orzecznictwem ETS, domniemanie, że konsument jako osoba prywatna działał w celach prywatnych<sup>106</sup>. Rola konsumenta nie ograniczała się do czynności osobistych, ale mogła również służyć konsumpcji innych osób, pod warunkiem że odbywa się to w ramach ich rzemiosła, zawodu lub działalności gospodarczej. W dziedzinie pozagospodarczej ochrony interesów prawnych termin „konsument” był niezależny od jakiegokolwiek działalności i mógł być stosowany w stosunku do osoby fizycznej.

Szersza interpretacja definicji konsumenta związana była z możliwością jej rozszerzenia przez prawo krajowe w zakresie minimalnej harmonizacji<sup>107</sup> na inne osoby zasługujące na ochronę. Chodziło tutaj o szczególne rodzaje umów konsumenckich, np. w dziedzinie usług finansowych, w szczególności w prawie ubezpieczeń czy prawie inwestycyjnym. Termin „konsument” był również szeroko interpretowany jako obejmujący klientów, ubezpieczających i inwestorów. W związku z tym konkretny cel działalności był nieistotny. W zakresie odpowiedzialności za produkt ogromne znaczenie miała ochrona każdej osoby, która mogła wejść w kontakt z produktem wadliwym lub niebezpiecznym. Nie miała jednak znaczenia funkcja, jaką przy tym pełniła. Ochrona konsumenta oznaczała ochronę każdej osoby fizycznej niezależnie od wykonywanej pracy. Dotyczyło to wyłącznie szkód spowodowanych śmiercią lub obrażeniami ciała<sup>108</sup>.

Definicja konsumenta w kontekście polityki związana była z uznawaniem go za słabszą stronę układu rynkowego, którego interesy gospodarcze wymagały ochrony. Wprowadzony w 1975 r. Rezolucją Rady Wspólnot Europejskich pierwszy Program Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej dotyczący polityki ochrony i informowania konsumentów<sup>109</sup> w pkt 3 zawierał definicję konsumenten-

---

<sup>106</sup> Wyrok z dnia 20 stycznia 2005 r. Johann Gruber przeciwko Bay Wa AG. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Oberster Gerichtshof – Austria, C-464/01.

<sup>107</sup> W ramach minimalnej harmonizacji następuje ustanowienie jedynie prawnych standardów minimalnych, nie pozbawiając państw członkowskich możliwości przyjmowania rozwiązań dalej idących; A. Semeniuk, *Harmonizacja prawa prywatnego w Unii Europejskiej. Pojęcie harmonizacji i jej podstawy w traktatach założycielskich*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2011, nr 1–2, s. 219, 220.

<sup>108</sup> N. Reich, *Economic law, consumer interests and EU integration* [w:] *Understanding EU Consumer Law*, red. H.M. Micklitz, N. Reich, P. Rott, Intersentia, Antwerp-Portland 2009, s. 48.

<sup>109</sup> Preliminary Programme of the European economic community for consumer protection and information Policy, Dz. Urz. WE C 92, 25.04.1975.

ta będącego nie tylko nabywcą i użytkownikiem towarów i usług dla celów osobistych, rodzinnych lub grupowych, lecz także osobą zainteresowaną rozmaitymi aspektami życia społecznego, mogącymi bezpośrednio lub pośrednio na niego oddziaływać. Konsumenty mieli mieć gwarancje ochrony pięciu podstawowych praw potwierdzanych w kolejnych programach polityki konsumenciej Unii Europejskiej, tj. do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa, do ochrony interesów gospodarczych, do odszkodowania, do informacji i edukacji oraz do reprezentacji. Obok ekonomicznego uzasadnienia suwerenności konsumenta oraz postrzegania konsumenta jako racjonalnego podmiotu z wolnymi wyborami będącego siłą napędową wspólnego rynku istniało bardziej polityczne uzasadnienie utożsamiania konsumentów z obywatelami. Tylko osoby fizyczne mogły być obywatelami UE, a prawo konsumenckie zapewniało specjalne prawa wyłącznie dla nich. Z jednej strony konsumenci powinni obejmować jak najszersze grono nabywców. Z drugiej strony definicję należało zawęzić do obywateli UE. Ta ambiwalencja charakteryzowała definicję konsumenta. Pierwsza część odnosiła się do podejścia politycznego, a druga do podejścia ekonomicznego. Ograniczenie konsumentów do osób fizycznych było stałym elementem różnych dyrektyw konsumenckich Unii Europejskiej i było stosowane przed pojawieniem się politycznego uzasadnienia. Początkowo jednak uzasadnienie ekonomiczne było jedyną siłą napędową polityki konsumenckiej UE i zbiegło się z sądowym uzasadnieniem definicji konsumenta. Oba podejścia wykorzystywały podstawowe zasady prawa umów; rozumowanie ekonomiczne i rozumowanie prawne. Przeniesienie punktu ciężkości z ekonomicznego na polityczny, z silnym odniesieniem do obywatelstwa, zrywało związek między rozumowaniem ekonomicznym a prawnym. Prowadziło to do jeszcze większych różnic między podejściem Unii Europejskiej a podejściem państw członkowskich<sup>110</sup>.

Termin „konsument” i „obywatel Unii ” były zasadniczo zbieżne. Każdy z nich opisywał podmiot o określonym statusie prawnym, wskazanym w prawie unijnym, który wykroczał poza zakres klasycznych podstawowych wolności Unii Europejskiej. W odniesieniu do obywatela swoboda przemieszczania się, a w odniesieniu do konsumentów prawa oparte na informowaniu i ochronie uzasadnionych interesów stanowiły centralne punkty odniesienia dla przyznawania praw podmiotowych, które mogły być dalej rozwijane przez sieć prawa wtórnego<sup>111</sup>. Oba podmioty korzystały ze wspólnotowej zasady sku-

---

<sup>110</sup> B. Schüller, *The definition...*, s. 126–128.

<sup>111</sup> J. Davies, *The European Consumer Citizen in Law and Policy...*, s. 5.

tecznej ochrony prawnej i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, ale musiały to zapewnić same państwa członkowskie, a nie Unia Europejska<sup>112</sup>.

Konsumenta można definiować jako pasywnego obywatela rynku – „homo oeconomicus passivus”, który zawierał transakcje w celu zaspokojenia swoich potrzeb, bez wytwarzania produktu lub usługi samodzielnie. Wydaje się, że przepisy UE w niektórych obszarach uznały rozszerzenie takiego pojęcia konsumenta, zajmując się ogólną ochroną użytkowników. W dyrektywie w sprawie usług na rynku wewnętrznym<sup>113</sup> w art. 4 pkt 3 usługobiorcą był nie tylko konsument, ale każda osoba fizyczna będąca obywatelem państwa członkowskiego lub korzystająca z praw przyznanych jej na mocy wspólnotowych aktów prawnych albo każda osoba prawna prowadząca przedsiębiorstwo w państwie członkowskim, która do celów zawodowych lub pozazawodowych korzystała z usługi, bądź zamierzała z niej skorzystać. Podobne zasady pojawiały się w obszarze ochrony turystów i pasażerów<sup>114</sup>. Art. 3 pkt 6 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych oznaczał „podróżnego” jako każdą osobę, która chciałaby zawrzeć umowę lub była uprawniona do podróżowania na podstawie umowy zawartej w zakresie stosowania niniejszej dyrektywy<sup>115</sup>.

Kolejna płaszczyzna interpretacji definicji konsumenta w Unii Europejskiej związana była z dziedziną nauki, w ramach której podejmowano prace badawcze<sup>116</sup>. W ramach dziedziny nauk społecznych kwestia ochrony konsumentów miała charakter interdyscyplinarny. Konsumenta definiowano pod kątem ekonomicznym, nauk o zarządzaniu czy socjologicznym. Problem

---

<sup>112</sup> N. Reich, *Economic law, consumer interests and EU integration* [w:] *Understanding EU...*, s. 48.

<sup>113</sup> Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz. Urz. UE L 376, 27.12.2006.

<sup>114</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG, Dz. Urz. UE L 326, 11.12.2015.

<sup>115</sup> Większość podróżnych nabywających imprezy turystyczne lub powiązane usługi turystyczne to konsumenci w rozumieniu unijnego prawa konsumentów. Nie zawsze było przy tym łatwo odróżnić konsumentów od przedstawicieli małych przedsiębiorstw lub osób prowadzących działalność zawodową, które rezerwują podróże w związku z ich działalnością gospodarczą lub zawodową za pośrednictwem tych samych kanałów rezerwacji, jakie wykorzystywali konsumenci. W celu uniknięcia nieporozumień w związku z definicją pojęcia „konsument”, używaną w innych przepisach Unii, osoby objęte ochroną na podstawie niniejszej dyrektywy określano jako „podróżnych”. Zob. B. Schüller, *The definition...*, s. 123.

<sup>116</sup> Zob. Szerzej H. Luth, *Behavioural Economics in Consumer Policy...*, s. 62–81.

zdefiniowania konsumenta w kontekście ekonomicznym pojawiał się w momencie dokonania wyboru kryteriów, jakimi należało się posłużyć. Kryteria obiektywne to założenie, że konsument był ostatnim ogniwem w łańcuchu ekonomicznym. Kryterium subiektywne określało konsumenta jako słabszą stronę umowy<sup>117</sup>. Wśród pojęć ekonomicznych, stosowanych niejednokrotnie zamiennie, za konsumenta uważa się klienta, nabywcę, użytkownika, odbiorcę czy kupującego, przy czym nie wnika się w osobowość prawną danego podmiotu<sup>118</sup>. Uniwersalną definicją o charakterze ekonomiczno-polityczno-naukowym było określenie konsumenta jako adresata wszelkich działań podejmowanych przez oferentów dóbr konsumpcyjnych mających na celu ich zbycie<sup>119</sup>. Status konsumenta był przyznany każdej osobie fizycznej lub prawnej, która nabywała, bądź wkraczała w posiadanie rzeczy ruchomych lub nieruchomości, jak również wszelkiego rodzaju usług czy to materialnych, czy intelektualnych wprowadzonych do systemu ekonomicznego przez profesjonalistów, bez stosowania presji w strukturze profesji lub zawodu, produkcji, procesie dystrybucji czy dostarczaniu dóbr i usług. Szczególnie należało zwrócić uwagę, że definicja ta przyznawała status konsumenta wyłącznie z profesjonalistami pod pewnymi warunkami. Drobnii przedsiębiorcy, rolnicy czy adwokaci byli konsumentami, jeżeli spełniali dwa warunki. Gdy nabywali produkt lub usługę, która znajduje się poza ich profesjonalnymi kompetencjami czy działalnością. Kiedy siła ich uwidoczniionych interesów oraz wszelkie podejmowane przez nich inicjatywy miały tak małe rozmiary jak przeciętnego, pospolitego konsumenta<sup>120</sup>.

Pojęcie konsumenta w kontekście nauk o zarządzaniu związane było z utożsamianiem go z osobą, która konsumuje, czyli używa pewnego dobra lub usługi do zaspokojenia istniejącej potrzeby<sup>121</sup>. Termin „konsument” nie miał jednolicie sprecyzowanej treści w nauce prawa gospodarczego. W najszerszym ujęciu odnosił się do osób korzystających z materialnych efektów działalności przedsiębiorców i obejmował osoby będące w konkretnym stosunku praw-

---

<sup>117</sup> A. Lewicka-Strzałecka, *O odpowiedzialności...*, s. 162.

<sup>118</sup> M. Samson, *Rozwój idei ochrony konsumenta po 1962 r. Konsument w ujęciu prawnym i ekonomicznym*, „Optimum. Studia ekonomiczne” 2013, nr 3, s. 168.

<sup>119</sup> M.A. Dausés, M. Sturm, *Prawne podstawy ochrony konsumenta na wewnętrznym rynku Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1997, z. 1, s. 34.

<sup>120</sup> T. Bourgoignie, *Characteristic of Consumer Law*, „Journal of Consumer Policy” 1991–1992, nr 3, s. 293–315.

<sup>121</sup> W. Šmid, *Leksykon menedżera*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000, s. 165.

nym, których celem było uzyskanie określonego świadczenia, jak i potencjalnych nabywców tych świadczeń<sup>122</sup>.

Przedmiotem polityki konsumenckiej był katalog działań i środków – przede wszystkim, ale nie wyłącznie środków prawnych, przyjmowanych i stosowanych zarówno przez właściwe instytucje UE, jak i państwa członkowskie. Służyły one wspieraniu interesów konsumentów oraz zapewnieniu efektywności ich realizacji na rynku<sup>123</sup>. Przedmiot polityki konsumenckiej stanowił ponadto swoisty zespół działań podejmowanych przez Unię Europejską chroniących konsumenta przed niebezpieczeństwami oraz nadużyciami związanymi z funkcjonowaniem międzynarodowej gospodarki wolnorynkowej. Był to ogół świadomych działań zmierzających do ukształtowania takich warunków, które umożliwiały realizację dążeń konsumentów do możliwie najpełniejszego, świadomego zaspokojenia za pomocą posiadanych dochodów odczuwalnych potrzeb<sup>124</sup>.

O wspólnotowej polityce konsumenckiej i jej przedmiocie można mówić dopiero po wejściu w życie Traktatu z Maastricht, który w znaczący sposób zmieniał postanowienia Traktatu Rzymskiego ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą<sup>125</sup>. W Traktacie Rzymskim ustanawiającym EWG polityka konsumencka nie została uznana za wspólną politykę EWG, nie było w traktacie wzmianki o konsumentach, nie zapewniono również w żaden sposób reprezentacji tej właśnie grupy interesu wśród innych grup nacisku włączonych do Komitetu Społeczno-Ekonomicznego EWG<sup>126</sup>. Wejście w życie Traktatu z Maastricht przyniosło ujęcie ochrony konsumenta jako sprecyzowanej kompetencji Wspólnoty. Zapewniło to potencjalną konstytucyjną bazę dla rozwoju unijnych strategii polityki konsumenckiej. Były one niezależne od harmonizacji polityki oraz integracji rynkowej<sup>127</sup>.

---

<sup>122</sup> C. Banasiński, *Prawo ochrony konsumenta* [w:] *Standardy wspólnotowe w polskim prawie ochrony konsumenta*, red. C. Banasiński, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2004, s. 14.

<sup>123</sup> K. Chólawo-Sosnowska, K. Karbowska, A. Wnukowska, *Unia Europejska. Słownik terminów i pojęć*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 109, 110.

<sup>124</sup> M. Niepokulczycka, *Polityka konsumencka i ochrona interesów konsumentów*, Federacja Konsumentów, Warszawa 1998, s. 15.

<sup>125</sup> Zob. *Consumer Policy* [w:] *Encyklopedia of the European Union*, red. D. Dinan, Palgrave Macmillan, London 1998, s. 98.

<sup>126</sup> M. Jagielska, *Ewolucja europejskiego prawa konsumenckiego* [w:] *Valeat aequitas. Księga pamiątkowa ofiarowana Księdzu Profesorowi Remigiuszowi Sobańskiemu*, red. M. Pazdan, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000, s. 209.

<sup>127</sup> S. Weatherill, *EU Consumer...*, s. 17.

W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>128</sup> wskazano, że wymogi ochrony konsumentów są uwzględniane przy określaniu i urzeczywistnianiu innych polityk i działań UE<sup>129</sup>. Ochronie konsumentów poświęcono tytuł XV TFUE. W art. 169<sup>130</sup> wskazano, że Unia Europejska dąży do popierania interesów konsumentów i zapewnienia im wysokiego poziomu ochrony. Wyartykułowano ponadto przedmiot tej polityki. Odtąd UE przyczyniała się do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów, jak również wspierania ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się w celu zachowania ich interesów. Cele te osiągnęto poprzez środki służące urzeczywistnianiu rynku wewnętrznego<sup>131</sup>, wspierające, uzupełniające i nadzorujące politykę prowadzoną przez państwa członkowskie. Komisja Europejska w swoich wnioskach ustawodawczych w dziedzinie ochrony konsumentów przyjmowała jako podstawę wysoki poziom ochrony, uwzględniając w szczególności wszelkie zmiany oparte na faktach naukowych. W ramach swoich odpowiednich kompetencji Parlament Europejski i Rada UE również starały się osiągnąć ten cel<sup>132</sup>. W zakresie ochrony konsumentów Unia Europejska dzieliła kompetencje z państwami członkowskimi<sup>133</sup>. Zasadniczo państwa członkowskie opracowywały swoje definicje praw konsumenta zgodnie z ich krajowymi systemami prawnymi osadzonymi w wewnętrznym środowisku społeczno-gospodarczym. Państwa mogły ustanawiać tzw. szerokie podejście do spraw konsumenckich. Skuteczność takiego podejścia zależała w dużej mierze od czynników kulturowych i społeczno-ekonomicznych, które były specyficzne dla poszczególnych państw. Jednak kluczową częścią tych podejść było określenie zakresu definicji konsumenta<sup>134</sup>.

Ochrona konsumentów była jedną z jedenastu dziedzin, w których Unia Europejska dzieliła kompetencje z państwami członkowskimi. Regulacje w tym zakresie zawierał artykuł I-12 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy<sup>135</sup>. W sytuacji, gdy przyznano UE w określonej dziedzinie kompeten-

---

<sup>128</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, C 326/47, 26.10.2012.

<sup>129</sup> Artykuł 12 TFUE, dawny artykuł 153 ust. 2 TWE.

<sup>130</sup> Dawny artykuł 153 ust. 1, 3, 4, 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

<sup>131</sup> Zgodnie z art. 114 pkt 1 to środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

<sup>132</sup> Tamże, art. 114, pkt 3.

<sup>133</sup> Tamże, art. 4.

<sup>134</sup> B. Schüller, *The definition...*, s. 128, 129.

<sup>135</sup> Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz. Urz. UE, C 310, 16.12.2004.

W związku z brakiem ratyfikacji przez wszystkie strony umowa nie weszła w życie.

cję dzieloną z państwami członkowskimi, mogły one stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Zgodnie z analizowanym traktatem państwa członkowskie wykonywałyby swoje kompetencje w zakresie, w jakim Unia Europejska nie wykonałaby lub postanowiłaby zaprzestać wykonywania swojej kompetencji. Potrzeba wysokiego poziomu ochrony konsumenta w powiązaniu z kompetencjami w zakresie harmonizacji krajowych praw<sup>136</sup> uwydatniona została w artykule III-172 ust. 3 Konstytucji. Komisja w swoich wnioskach w dziedzinie ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska naturalnego i ochrony konsumentów przyjmowałaby jako podstawę wysoki poziom ochrony, uwzględniając w szczególności wszelkie zmiany oparte na faktach naukowych. W ramach swoich odpowiednich uprawnień Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej starałyby się również osiągnąć ten cel.

Rozwój polityki konsumenckiej Unii Europejskiej związany był z tworzeniem i integracją rynku wewnętrznego. Zróżnicowany zakres i sposób ochrony konsumenta w systemach prawnych państw członkowskich, jak również brak zaufania konsumenckiego niezbędnego dla sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego postrzegane były jako przeszkody w efektywnym zakończeniu procesu integracji rynku wewnętrznego<sup>137</sup>. Charakterystyczną cechą unijnej polityki konsumenckiej było to, iż nie obowiązywała ona niezależnie, lecz była ściśle związana z celami jednolitego rynku<sup>138</sup>.

Polityka konsumencka należała do polityk regulacyjnych. Kładły one duży nacisk na normalizację. Przejawiały się najsilniej w politykach dotyczących rynku wewnętrznego, które niosły ze sobą rozbudowany system aktów prawnych rządzących funkcjonowaniem tego rynku. Ów system prawny, wychodząc od regulacji samego rynku poprzez m.in. normowanie towarów czy obrotu rynkowego wkraczał także w polityki, które były ważne dla Unii Europejskiej oraz jej rynku wewnętrznego. Polityka regulacyjna w kontekście ochrony konsumentów była coraz bardziej rozbudowywana, a związane to

---

<sup>136</sup> Zgodnie z artykułem III-172 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy „Ustawy europejskie lub europejskie ustawy ramowe ustanawiają środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, które mają na celu ustanowienie lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego”.

<sup>137</sup> A. Wiewiórowska-Domagalska, *Europejskie prawo konsumenckie – rozwój, problemy, pytanie o przyszłość* [w:] *Europejskie prawo konsumenckie a prawo polskie*, red. E. Nowińska, P. Cybula, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005, s. 24.

<sup>138</sup> C. Twigg-Flesner, *Innovation and EU Consumer Law*, „Journal of Consumer Policy” 2005, nr 4, s. 415.



było z zapotrzebowaniem na nią. Ostoją regulacyjnej polityki konsumenckiej były odpowiednie podmioty i instytucje UE<sup>139</sup>.

Na podstawie wskazanych powyżej czynników stworzono definicję polityki konsumenckiej, zgodnie z którą polityka konsumencka Unii Europejskiej to zespół działań prawno-organizacyjnych podejmowanych przez instytucje i organy Unii Europejskiej oraz międzynarodowe konsumenckie organizacje pozarządowe zgodnie z programami polityki konsumenckiej na dany okres. Mają one na celu ochronę praw konsumentów w zakresie zdrowia, interesów ekonomicznych, dochodzenia roszczeń, informacji i edukacji oraz organizowania się.

### 1.3. Determinanty polityki konsumenckiej Unii Europejskiej

Determinanty polityki konsumenckiej Unii Europejskiej można podzielić na dwie grupy: historyczno-organizacyjne związane z rozwojem konsumeryzmu i ruchu konsumenckiego w Europie oraz prawno-ekonomiczne dotyczące rozwoju różnych modeli ochrony konsumentów w państwach członkowskich, jak również dostosowywania ustawodawstw państw członkowskich do standardów prawnych ukształtowanych w Unii Europejskiej.

Rozwój konsumeryzmu europejskiego definiowanego jako proces rozwoju ruchu społecznego<sup>140</sup> związany był z wszelką działalnością grup lub wybitnych jednostek zmierzającą do poprawy sytuacji konsumentów jako pewnej zbiorowości przeciwstawnej ze względu na rozbieżność interesów inicjatywom i poczynaniom producentów, finansistów i handlowców. W ten sposób określony konsumeryzm dotyczył również działalności ustawodawczej, skupiał się w obrębie instytucji politycznych lub realizował swoją funkcję jako jeden z kierunków pracy administracji państwowej obejmującej wszystkie działania związane z wprowadzaniem w życie i uchwalaniem regulacji prawnych chroniących konsumenta<sup>141</sup>.

---

<sup>139</sup> Zob. Ł. Danel, *Wybrane współczesne teorie systemu politycznego Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2009, nr 803, s. 108, 109.

<sup>140</sup> H. Jastrzębska-Smolaga, *Współczesna edukacja konsumentów [w:] Edukacja konsumencka. Cele, instrumenty, dobre praktyki*, red. A. Lewicka-Strzałecka, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2006, s. 133.

<sup>141</sup> A. Jawłowska, *Ruch konsumentów*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1981, s. 6, 7.

Rozwój ruchu konsumenckiego w Europie sięgał XVIII w. i uwarunkowany był dokonującą się rewolucją przemysłową<sup>142</sup>. W wyniku zastosowania nowatorskich zdobyczy technologicznych w przemyśle doszło do tworzenia się wielkich ośrodków przemysłowych oraz rozwoju zamożnej klasy przemysłowej. Towarzyszył temu szybki i nieprzerwalny wzrost liczby ludności w miastach przemysłowych oraz gwałtowny rozkwit produkcji determinowany wzrostem popytu na towary konsumpcyjne<sup>143</sup>.

Rozwój konsumeryzmu w poszczególnych państwach Europy nie przebiegał w sposób identyczny. Uzależniony był od systemu ekonomicznego oraz ustroju gospodarczo-politycznego danego państwa. W państwach kapitalistycznych rozwój konsumeryzmu związany był z założeniem, że konsument powinien być chroniony, ponieważ był uczestnikiem życia gospodarczego. Miał być ponadto suwerenny w podejmowaniu decyzji rynkowych. Celem ochrony konsumenta w państwach kapitalistycznych było powstrzymanie działań godzących w konsumenta lub przeciwdziałanie niekorzystnym następstwom tych działań. Ochrona konsumenta związana była z tworzeniem takich warunków ekonomicznych, organizacyjnych i socjalnych, które nie sprzyjały podejmowaniu działań naruszających interesy konsumentów poprzez wkraczanie w sferę planowania i decyzji produkcyjnych oraz rynkowych. W państwach socjalistycznych rozwój aspektu ochrony konsumenta możliwy był tylko w wypadku elementarnego zaspokojenia podstawowych potrzeb konsumenta, do których pierwotnie zaliczano żywność, odzież i „dach nad głową”<sup>144</sup>. Zagrożenie interesu konsumenta upatrywano w sprzeczności gospodarki socjalistycznej<sup>145</sup>.

W Europie pierwsze społeczne organizacje konsumenckie oraz ustawodawstwo chroniące interesy konsumentów powstały pod koniec XIX w. Powołanie fundamentalnych instytucji, do których zadań należała ochrona konsumenta, miało miejsce w pierwszej połowie XX w.<sup>146</sup>

Początki konsumeryzmu utożsamiane były z rozwojem ruchu spółdzielczego. Spółdzielczość jako ruch zorganizowany powstał w Europie pod koniec XIX w. U podstaw ruchu spółdzielczego leżały zarówno przesłanki ekono-

---

<sup>142</sup> Chodziło o proces zmian społecznych, ekonomicznych i politycznych dokonujący się w latach 1760–1820 głównie w Wielkiej Brytanii.

<sup>143</sup> Zob. P. Mantoux, *Rewolucja przemysłowa w XVIII wieku*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1957, s. 22.

<sup>144</sup> J.K. Galbraith, *Spółczeństwo dobrobytu...*, s. 102.

<sup>145</sup> E. Łętowska, *Ochrona konsumenta z punktu widzenia polityki prawa*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 4, s. 19, 20. Zob. szerzej M. Malczyńska-Biały, *Ochrona praw konsumenta w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1952–1989*, „Politeja” 2020, nr 3, s. 303–314.

<sup>146</sup> A. Jawłowska, *Ruch konsumentów...*, s. 203.

miczne, społeczne, jak i ideologiczne charakterystyczne dla poszczególnych państw. Od początku swego istnienia był ruchem społeczno-ekonomicznym, którego celem było ograniczenie wyzysku warstw najuboższych i średnich oraz ochrona i reprezentacja interesów swoich członków naruszanych przez rozwój własności prywatnej środków produkcji. Spółdzielczość była organizacją słabszych ekonomicznie konsumentów oraz drobnych i średnich producentów. Warstwy te poprzez grupową koncentrację szukały możliwości realizacji swoich interesów ekonomicznych i aspiracji społecznych<sup>147</sup>.

Kolebką zorganizowanego ruchu działającego na rzecz konsumentów była Wielka Brytania. W roku 1844 w Rochdale w hrabstwie Lancaster założono Rochdale Equitable Pioneers' Society<sup>148</sup>. Stało się ono prototypem towarzystw spółdzielczych na całym świecie. Było ono reakcją klasy pracującej na rosnące ceny i niską jakość towarów, głównie żywności. Towarzystwo realizowało założenie, zgodne z którym potrzeby ludzi najlepiej były zaspokajane dzięki ich współpracy, a nie dzięki dążeniu do maksymalizacji zysku przez przedsiębiorców. Wszyscy członkowie spółdzielni byli jednocześnie przedsiębiorcami i konsumentami, a więc byli zainteresowani jego efektywnością jako przedsiębiorstwa i jednocześnie korzystnymi warunkami, na jakich mogli nabywać jego wytwory<sup>149</sup>.

Towarzystwa spółdzielcze istniały już przed powstaniem spółdzielni w Rochdale. Pierwsze kooperatywy konsumentów powstały w 1835 r. w Lyonie we Francji i zyskały ogromną popularność w okresie Komuny Paryskiej, a następnie w latach 80. XIX w. poparcie i pomoc związków zawodowych oraz przychylność parlamentu<sup>150</sup>. W roku 1885 odbył się pierwszy krajowy kongres kooperatyw konsumenckich we Francji. Od tej chwili ruch ten rozwijał się szybko, zrzeszając przede wszystkim ludność warstw niższych posiadającą małe dochody i zagrożoną bezrobociem<sup>151</sup>.

Kooperatywę w Rochdale odróżniał od innych towarzystw fakt, że to właśnie jej członkowie po raz pierwszy skodyfikowali podstawowe zasady i cele organizacji spółdzielczych. Uchwalili statut i rozwinęli specyficzne czynności

---

<sup>147</sup> T. Tokarzewski, *Ruch spółdzielczy i spółdzielnie w państwach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1990, s. 10, 11.

<sup>148</sup> Zob. statut *Laws and Objects of the Rochdale Society of Equitable Pioneers: Enrolled According to the Acts, 10th, George IV, and 4th and 5th, William IV, Rochdale 1844*.

<sup>149</sup> A. Lewicka-Strzałecka, *Etyka w życiu gospodarczym*, „Annales. Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania” 2003, nr 6, s. 132–138.

<sup>150</sup> T. Tokarzewski, *Ruch spółdzielczy i spółdzielnie...*, s. 83.

<sup>151</sup> A. Jawłowska, *Ruch konsumentów...*, s. 220–222.

spółdzielcze, które spopularyzowały tę nową formę związku. Na podkreślenie zasługuje to, że zakładając towarzystwo, pionierzy nie posiadali kapitału początkowego<sup>152</sup>.

Członkostwo było otwarte dla każdego bez żadnych ograniczeń, niezależnie od przynależności klasowej czy wyznaniowej. Podstawowym celem Towarzystwa było stworzenie urządzeń dla uzyskania korzyści pieniężnych i podniesienia warunków bytowych i społecznych jego członków. Dzięki zebraniu kapitału w formie udziałów założono sklepy celem sprzedaży produktów konsumpcyjnych w postaci żywności i odzieży. Kwartalny rozdział dywidendy był najlepszą reklamą nowego rodzaju sklepu, który nie tylko dawał gwarancję uczciwości, ale także udzielał robotnikom premii od ich zakupów. W celu zatrudnienia członków nieposiadających pracy, dotkniętych redukcją zarobków lub których praca była niedostatecznie wynagradzana Towarzystwo zakupiło oraz wydzierżawiło gospodarstwa, które były uprawiane przez jego członków, jak również podjęło się wyrobu pewnych artykułów w celu ich zatrudnienia. Realizując zasadę lokalnej samopomocy, w drodze zakupu lub budowy, Towarzystwo zapewniło pewną liczbę domów, w których mogli mieszkać członkowie pragnący sobie wzajemnie pomagać w poprawie swoich bytowych i społecznych warunków. Działalność Towarzystwa oparta była na kilku podstawowych zasadach. Pierwsza z nich dotyczyła sprzedaży artykułów po cenach rynkowych. Artykuły były kupowane hurtem, a ich sprzedaż po cenach rynkowych nie mogła spowodować „obniżania” cen i przez to nie wywoływała antagonizmu innych kupców. Kolejna to ustalona i ograniczona zapłata za kapitał. Taki stan rzeczy stawiał udziałowca w pozycji drugorzędnej w stosunku do Towarzystwa. Następną przesłanką dotyczyła rozdziału dochodów w formie dywidendy, czyli profitu od zakupów dokonanych przez członka. Towarzystwo rządzone było przez władze wybierane w drodze powszechnego demokratycznego głosowania członków jako jednostek, a nie udziałowców. Jedna osoba miała jeden głos, niezależnie od posiadanego kapitału<sup>153</sup>. Ruch spółdzielczy był zarówno praktycznym, jak i filozoficznym wyrazem zorganizowanych konsumentów. Przyczynił się do „legalnego uznania praw konsumenta do własnej reprezentacji w rządzie i w handlu narodowym”. Jak zaznaczają Edward Topham i John Aspey Hough, w konflikcie do tego pozostawał sam powód i cel powstania pierwszych kooperatyw. Pionierzy rochdalscy za-

---

<sup>152</sup> E. Topham, J.A. Hough, *Ruch spółdzielczy w Anglii*, London, New York, Toronto 1945, s. 11.

<sup>153</sup> Tamże, s. 11, 12.

mierzali stać się producentami, a reprezentacja konsumentów nie była przyczyną powołania Towarzystwa. Została ona świadomie uznana dopiero wtedy, gdy od dłuższego czasu była rzeczywistością<sup>154</sup>.

Rozwój organizacji konsumenckich w Europie od początku XX w. związany był z przekonaniem, że ruch spółdzielczy nie reprezentował w pełni interesów konsumenta. Powodem była niezbędność podejmowania działań biznesowych w celu sprostania konkurencji rynkowej. Spółdzielcy zaczęli identyfikować się bardziej z rolą producentów niż konsumentów<sup>155</sup>. Dlatego w poszczególnych państwach nastąpił dalszy rozwój organizacji konsumenckich mających na celu reprezentowanie interesów konsumenta.

Jak zauważa Gudrun M. König, w Europie Zachodniej powstawały sformalizowane towarzystwa konsumentów, co następowało pod wpływem modelu amerykańskiego. Pierwsze zostało założone w 1902 r. w Paryżu we Francji<sup>156</sup>, następnie w Szwajcarii (1906), Niemczech (1907) i Austrii (1908). Przybrały one masowy charakter, szczególnie w Niemczech<sup>157</sup>.

Jako interesujący przykład ruchu konsumenckiego można podać powstały w grudniu 1914 r. w Niemczech w realiach pierwszej wojny światowej Komitet Wojenny Interesów Konsumentów grupujący organizacje konsumenckie, związki zawodowe, stowarzyszenia społeczno-polityczne (łącznie siedemdziesiąt organizacji). Powstanie tego lobby konsumenckiego Hartmut Berghoff uznał za przełomowy moment, w którym został zapoczątkowany proces ewolucji konsumenta z przedmiotu w podmiot polityczny państwa<sup>158</sup>.

W połowie lat 30. XX w. sytuacja polityczna w Europie utrudniała rozwój działalności konsumenckiej. Europejski handel kartelowy rozwijał się na szeroką skalę. Jego rozwój połączony ze zbliżającym się nieuchronnie niebezpieczeństwem konfliktu zbrojnego pozostawiał niewielką przestrzeń dla sprawy ochrony interesów konsumentów<sup>159</sup>. W związku z tym, że większa część

---

<sup>154</sup> Tamże, s. 17.

<sup>155</sup> A. Jawłowska, *Ruch konsumentów...*, s. 220–222.

<sup>156</sup> Zob. szerzej M.E. Chessel, *Consommateurs engagés à la Belle Époque. La Ligue sociale des acheteurs*, Les Presses de Sciences Po, Paris 2012.

<sup>157</sup> G.M. König, *Konsumkompetenz und Geschlechterpolitik vor dem Ersten Weltkrieg* [w:] *Verbrauchen in Geschichte und Gegenwart. Wandel und Konfliktfelder in der Verbraucherpolitik*, red. C. Bala, C. Kleinschmidt, K. Rick, W. Schuldziński, „Beiträge zur Verbraucherforschung” 2007, z. 7.

<sup>158</sup> H. Berghoff, *Verbraucherschutz in der gescheiterten Republik Erfahrungen der Weimarer Krisenjahre der Moderne* [w:] *Verbrauchen in Geschichte...*, s. 72, 73.

<sup>159</sup> M. Kitchen, *Historia Europy 1919–1939*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992, s. 292–294.

państw świata borykała się z kryzysem gospodarczym, zapewnienie miejsc pracy było ważniejszą kwestią niż poprawianie losu konsumentów<sup>160</sup>.

Kolejną płaszczyzną determinującą rozwój przyszłej ponadpaństwowej polityki konsumenckiej w Europie było kształtowanie się regulacji prawnych w zakresie ochrony interesów konsumenta. Pierwowzorem regulacji prawnych w zakresie nabywania dóbr przez konsumentów w Europie była Ustawa o sprzedaży dóbr (*Sale of Goods Act*)<sup>161</sup> uchwalona w 1893 r. w Wielkiej Brytanii. Zgodnie z nią konsument miał prawo żądać, aby produkty i usługi, które nabywa, odpowiadały obowiązującym na rynku standardom jakości, celom, którym z założenia mają służyć, oraz były sprzedawane bez długiego łańcucha pośrednictwa. Część pierwsza aktu poświęcona była zagadnieniom umowy sprzedaży, a konkretniej zawierała regulacje na temat sprzedaży, charakteru sprzedaży oraz kupna. Odnosiła się również do kwestii formalności kontraktów oraz przedmiotu umowy konsumenckiej w zakresie istniejących i przyszłych dóbr oraz dóbr wadliwych. Istotne miejsce w ustawie zajmowały przepisy regulujące kwestie ceny jej sprawdzalności oraz porozumień cenowych. Ponadto zawierała regulacje na temat warunków gwarancji z uwzględnieniem przesłanek czasowych, poręczeń, zobowiązań, sprzedaży poprzez opis oraz rozumienie warunków umowy, jak również sprzedaż poprzez próbę jakości danego towaru. Część druga aktu poświęcona była efektem wynikającym z umowy. Zawarta w tej części problematyka związana była z przeniesieniem prawa własności pomiędzy sprzedającym a kupującym. W szczególności problem dotyczył pewności w nabyciu danego dobra, przeniesieniu własności nieruchomości, zasad dotyczących ustalenia intencji sprzedającego, wypowiedzenia dyspozycji prawnej oraz ryzyka towarzyszącego sprzedaży nieruchomości. W tej części również znajdowały się regulacje w zakresie przeniesienia tytułu własności sprzedającego względem osoby niebędącej właścicielem, sprzedaży na podstawie nieważnego tytułu, nabywania rzeczy skradzionych w złej wierze oraz nabycia nieruchomości po wcześniejszej sprzedaży. W części trzeciej aktu przedstawione zostały warunki wykonania umowy konsumenckiej. Uwzględnione zostały obowiązki sprzedającego i kupującego, płatności oraz sposób dostarczenia dobra, w tym dobra o złej jakości, jak również ryzyko dostarczania dobra w miejsce znajdujące się w dużej odległości od miejsca sprzedaży. Konsument został wyposażony w prawo sprawdzenia nabywanego

---

<sup>160</sup> J.D. Forbes, *The consumer...*, s. 5.

<sup>161</sup> Sale of Goods Act, 1893, H.M. Stationery Office, London 1893, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1893/71/contents/enacted> (dostęp: 24.04.2021).

dobra przed akceptacją i przyjęciem towaru. Ponadto posiadał prawo zwrotu wybrakowanego towaru. Na kupującym ciążyła odpowiedzialność za dopuszczenie się niedbalstwa lub odmowy dostarczenia wadliwego dobra. Czwarta część ustawy zawierała prawa sprzedawców w stosunku do towaru, za który nie otrzymali stosownej zapłaty. W szczególności uwzględniono charakterystykę takiego sprzedawcy, łącznie z prawami, które mu przysługują. Wskazano również na prawo sprzedającego do zastawu, zasady jego dostarczenia oraz wygaśnięcia. Istotna z punktu widzenia konsumentów była również kwestia ponownej sprzedaży przez nabywcę lub sprzedawcę w zakresie skutków oraz zastawu kupującego. Część piąta dotyczyła działań związanych z naruszeniem prawa umów ze strony sprzedającego i nabywcy. Do pierwszych ustawa zaliczała działania związane z wyceną dobra. Do drugich z kolei straty spowodowane niedostarczeniem dobra, specyficznym wykonaniem, działaniami naruszającymi prawo gwarancji. Ostatnia część zawierała dodatkowe elementy umowy, takie jak wykluczenie ukrytych okresów i warunków umowy, rozsądny czas zadawania pytań na temat istotnych faktów związanych z dobrem czy sposób interpretacji pojęć w akcie.

Prekursorem instytucjonalnego aspektu w rozwoju konsumeryzmu europejskiego była Szwecja, gdzie powstała pierwsza instytucja publiczna ombudsmána<sup>162</sup>, której zadaniem była między innymi ochrona konsumentów<sup>163</sup>. Jej powstanie związane było z powołaniem przez Karola XII w 1713 r. specjalnego pełnomocnika, który pod jego nieobecność pełnił funkcję „oczu i uszu królewskich” szczególnie w zakresie sprawnego uiszczania podatków, pracy organów wymiaru sprawiedliwości i organów administracji. Funkcja ta stała się stopniowo elementem administracji szwedzkiej pod nazwą „kanclerza sprawiedliwości” (Justitiekanslern)<sup>164</sup>.

Konstytucją Szwecji z 6 czerwca 1809 r. po raz pierwszy powołano urząd specjalnego komisarza parlamentarnego – Ombudsmána. Był on samodzielnym organem państwowym, związanym z parlamentem i niezależnym od innych organów publicznych. Czuwał nad poszanowaniem praw obywateli przez administrację i sądownictwo oraz przedstawiał parlamentowi oceny i spo-

---

<sup>162</sup> I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2007, s. 54.

<sup>163</sup> A. Małyś-Kaleta, *Modele instytucjonalne ochrony interesów konsumentów w krajach Unii Europejskiej a polskie realia* [w:] *Ochrona interesów konsumentów w Polsce w aspekcie integracji europejskiej*, red. E. Kieźel, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007, s. 70.

<sup>164</sup> E. Hansen, *Ombudsman w państwach skandynawskich i podstawowe przejawy jego działalności*, „Studia Prawnicze” 1972, z. 32, s. 200.

strzeżenia w tym zakresie. Był organem dostępnym dla przeciętnego obywatela, który mógł składać na jego ręce skargi na nieprawidłowości w działaniach administracji i sądownictwa oraz przedstawiał parlamentowi oceny i spostrzeżenia w tej materii<sup>165</sup>. Zadaniem Ombudsmána było ponadto kontrolowanie przestrzegania przepisów prawnych w kontraktach między konsumentami a przemysłem i handlem<sup>166</sup>.

Lata 1945–1960 to okres dynamicznego rozwoju konsumpcyjnego oraz apogeum w rozwoju konsumeryzmu w Europie. Po doświadczeniach wojennych spowodowanych zniszczeniami i wysiedleniami wzmocniły się pragnienia konsumpcji dóbr materialnych. Realizowane były one dzięki wzrostowi gospodarczemu produktywności pracy wszystkich sektorów gospodarki oraz wzrostowi realnych dochodów ludności. Rozwój uprzemysłowienia i urbanizacja społeczeństwa wpłynęły na tworzenie się nowych zamożnych warstw społecznych z szerokim dostępem do zróżnicowanych dóbr i usług konsumpcyjnych. Konsumpcja produktów w coraz mniejszym stopniu dotyczyła zaspokajania podstawowych potrzeb, a związana była z zaspokajaniem potrzeb wyższego rzędu i determinowana uznaniem, samorealizacją, kształtowaniem własnej tożsamości psychicznej i społecznej<sup>167</sup>. Ponadto zaszyły zmiany warunkowań kulturowych konsumpcji, to znaczy zmiany w systemie wartości społecznych. Bogactwo rozumiane jako fizyczne posiadanie dóbr, w tym dóbr konsumpcyjnych gwarantowało wyjątkową pozycję w społeczeństwie<sup>168</sup>.

Powstanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej<sup>169</sup>, a potem Unii Europejskiej otworzyły nowe możliwości kreowania jednolitych standardów bezpieczeństwa i ochrony konsumentów. Jednocześnie należy zaznaczyć, że kształtowana i wdrażana odtąd ogólnoeuropejska polityka konsumencka determinowana była specyfiką modeli ochrony konsumentów w poszczególnych państwach członkowskich. Chodziło tutaj o wyspecjalizowane instytucje, ta-

---

<sup>165</sup> J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2003, s. 35. Por. L. Garlicki, *Ewolucja instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich Ombudsmána w świecie współczesnym* [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich*, red. L. Garlicki, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1989, s. 10.

<sup>166</sup> A. Małysa-Kaleta, *Modele instytucjonalne...*, s. 70.

<sup>167</sup> F. Byłok, *Model społeczeństwa konsumpcyjnego* [w:] *Konsumpcja – istotny wymiar globalizacji kulturowej*, red. A. Jawłowska, M. Kempny, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2005, s. 234, 235. Por. A. Skrzypek, *Historia społeczna...*, s. 200–206.

<sup>168</sup> Zob. J.K. Galbraith, *Społeczeństwo dobrobytu...*, s. 77.

<sup>169</sup> Szerzej na temat polityki konsumenckiej w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej zob. w rozdziałach dotyczących uwarunkowań poszczególnych koncepcji realizowanych w Unii Europejskiej.



kie jak parlament czy wymiar sprawiedliwości, a także rozbudowane środki prawne, jak również określoną strukturę instytucjonalną. W Europie zasadniczo można było wyróżnić cztery modele instytucjonalnej ochrony konsumenta: model ombudsmána, model administracyjny, model sądowy oraz model niemiecki. O kategoryzacji danego państwa w tym zakresie decydowała dominująca rola instytucji konsumenckich o charakterze sędziowskim, administracyjnym czy pozarządowym w kreowaniu i realizacji polityki ochrony konsumentów<sup>170</sup>. Model ombudsmána dominował w państwach skandynawskich. W modelu tym najważniejszą rolę w kwestii ochrony konsumenta odgrywał jednoosobowy urząd Rzecznika Praw Konsumentów. Był on niezależny od administracji państwowej oraz powoływany na czas oznaczony z reguły przez parlament lub mianowany przez prezydenta. Na ogół wyposażony był w uprawnienia władcze. Dla przykładu w Finlandii Rzecznik Praw Konsumentów (*Consumer Ombudsman*) mianowany był przez Prezydenta Republiki na okres 5 lat. Głównym jego zadaniem była ochrona i poprawa sytuacji prawnej konsumentów poprzez występowanie w roli eksperta, zapewnienie przestrzegania zasad i przepisów prawnych odnoszących się do działalności rynkowej, negocjacje warunków umów uzasadnionych z punktu widzenia konsumenta. W Szwecji głównym zadaniem Rzecznika Praw Konsumentów było koordynowanie wcielania w życie ustawodawstwa dotyczącego konsumentów. Rzecznik przy pomocy personelu Agencji ds. Konsumentów (*Konsumentverket*) nadzorował przestrzeganie różnych ustaw chroniących konsumentów jako zbiorowości w stosunkach z handlowcami, natomiast w Danii Rzecznik Praw Konsumentów wchodził w skład Krajowej Agencji Konsumentów (*Forbrugerstyrelsen*). Głównym jego zadaniem było nadzorowanie przestrzegania ustaw w zakresie ochrony konsumentów, jak również wpływanie na postępowanie podmiotów gospodarczych poprzez ogłaszanie wytycznych dotyczących praktyk marketingowych w różnych aspektach ważnych z punktu widzenia interesów konsumentów<sup>171</sup>.

Administracyjny model instytucjonalnej ochrony konsumenta występował we Francji. Prowadzenie polityki konsumenckiej spoczywało w ręku jednego organu administracyjnego, którym był *Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* (DGCCRF). Jego zadaniem było poszukiwanie przykładów naruszenia praw konsumenckich

---

<sup>170</sup> A. Żabczyński, *Model prawnej ochrony konsumentów*[w:] *Model prawnej ochrony konsumenta*, red. G. Rokicka, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1996, s. 22–28.

<sup>171</sup> *System ochrony konsumentów w krajach Unii Europejskiej...*, s. 38.

oraz zasad konkurencji. Ponadto brał udział w sporządzaniu przepisów prawnych, wdrażaniu ich w życie oraz kontroli ich przestrzegania. Wykonując swoją misję, DGCCRF otrzymywał pomoc ze strony dyrektoriatów regionalnych znajdujących się w każdym regionie<sup>172</sup>.

Model sądowy dominował w państwach anglosaskich, na przykład w Wielkiej Brytanii. Zakładał funkcjonowanie rozmaitych ciał publicznych prowadzących i koordynujących politykę ochrony konsumenta, chociaż zdominowanych przez niezwykle rozwiniętą działalność sądów. Ich podstawowym przeznaczeniem i nadrzędnym zadaniem było rozstrzyganie sporów konsumenckich. Powszechna dostępność oraz szybkość postępowania gwarantowała pokrzywdzonemu konsumentowi uzyskanie rekompensaty<sup>173</sup>.

W modelu niemieckim polityka realizowana była przez silne organizacje konsumenckie. Państwo przekazywało im środki finansowe na działalność związaną z ochroną interesów konsumentów, sobie pozostawiając funkcje koordynujące i kontrolne. Do organizacji o największym zasięgu w Niemczech zaliczano Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV) skupiającą ok. 40 niemieckich instytucji konsumenckich. Obszary zainteresowań AgV obejmowały szeroko rozumianą ochronę prawną konsumenta oraz propagowanie informacji konsumenckiej<sup>174</sup>.

Wdrażanie tworzonej polityki konsumenckiej kreowanej na płaszczyźnie unijnej uwarunkowane było wcześniejszą harmonizacją przez państwa członkowskie standardów prawnych z zakresu ochrony konsumentów. Harmonizacja, czyli „integracja poprzez prawo”, była przejawem procesu unifikacji prawa w granicach Unii Europejskiej oraz jedną z metod scalających prawo państw członkowskich z prawem unijnym<sup>175</sup>. Podstawę do wydawania aktów prawnych umożliwiających harmonizację legislacji stanowił artykuł 100 Traktatu Rzymskiego ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą<sup>176</sup>. Zgodnie z nim Rada, działając jednomyślnie na wniosek Komisji, uchwalała dyrektywy

---

<sup>172</sup> Ponadto działają też odpowiednie dyrekcje na poziomie departamentów, <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf> (dostęp: 17.01.2021).

<sup>173</sup> Mapping UK consumer redress. A summary guide to dispute resolution systems, May 2010, [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.oft.gov.uk/shared\\_oft/general\\_policy/OFT1267.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.oft.gov.uk/shared_oft/general_policy/OFT1267.pdf) (dostęp: 17.01.2021).

<sup>174</sup> <https://en.vzbv.de/History.htm> (dostęp: 17.01.2021).

<sup>175</sup> Zob. R. Tokarczyk, *Problemy harmonizacji polskiej kultury prawnej z kulturą prawną Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2004, nr 3, s. 69; Z. Brodecki, E. Gromnicka, *Układ Europejski z komentarzem*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 11, 12.

<sup>176</sup> Treaty establishing the European Economic Community, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT> (dostęp: 17.01.2021).

w celu zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, które miały bezpośredni wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie wspólnego rynku<sup>177</sup>. Dyrektywa była wiążąca co do zamierzonego skutku w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego, do którego była skierowana<sup>178</sup>. Dyrektywy nie miały jednak charakteru normatywnego, stanowiły jedynie wzorzec, który państwo będące jej adresatem miało obowiązek wcielić w życie w sposób najbardziej odpowiedni, czy to za pomocą ustawy, dekretu, czy też za pomocą innego instrumentu prawnego.

Istnienie różnych norm prawnych w zakresie ochrony konsumenta w poszczególnych państwach członkowskich utrudniało integrację rynkową i było uważane za dostateczną podstawę do rozpoczęcia harmonizacji prawodawstwa na szczeblu wspólnotowym<sup>179</sup>. Jednolity Akt Europejski<sup>180</sup>, który wszedł w życie 1 lipca 1987 r., w celu harmonizacji narodowych praw w zakresie ochrony konsumentów wprowadzał nową regulację artykułu 100a<sup>181</sup>. Zgodnie z ust. 1 Rada „stanowiąc większość kwalifikowaną na wniosek Komisji [...] uchwała środki w celu zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego”. Zasada większości kwalifikowanej (Qualified majority voting, QMV) oparta została na podziale głosów na państwa członkowskie stosownie do liczby ich populacji. Elementem kluczowym stał się fakt, iż pojedyncze państwo nie było w stanie zablokować przyjęcia danego aktu w głosowaniu QMV w Komisji. Powyższa reguła oznaczała, że większość kwalifikowana w Radzie była wystarczająca do przeprowadzania zmian w rozbieżnych narodowych prawach dotyczących ochrony konsumenta.

W stosunku do ochrony praw konsumenta, w szerokim znaczeniu, stosowano art. 100a ust. 3, zgodnie z którym Komisja w dziedzinie ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska naturalnego i ochrony konsumentów

---

<sup>177</sup> Proces harmonizacji prawa ma dwuetapowy przebieg. Pierwszy etap stanowi uchwalenie odpowiedniej dyrektywy, drugi przetransportowanie jej postanowień do prawa wewnętrznego danego państwa; zob. szerzej M. Jagielska, *Odpowiedzialność za produkt. Dostosowanie prawa wewnętrznego państw Unii Europejskiej do wymogów dyrektywy 374/85*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999, s. 114.

<sup>178</sup> Z.J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005, s. 169.

<sup>179</sup> S. Weatherill, *EU Consumer Law and Policy*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham-Northampton 2005, s. 6.

<sup>180</sup> Single European Act, Dz. Urz. WE L 169, 29.06.1987.

<sup>181</sup> Art. 100a dodany został art. 18 Jednolitego Aktu Europejskiego. W tekście skonsolidowanym TWE przez Traktat Amsterdamski uzyskał numerację art. 95 TWE.

tów przyjmowała jako podstawę wysoki poziom ochrony<sup>182</sup>. Od momentu wprowadzenia regulacji artykułu 100a Rada i Parlament Europejski korzystały z uprawnień przyznanych im w artykule 189 Traktatu Rzymskiego o EWG służącym harmonizacji prawa. Zgodnie z nim w celu wykonania swych zadań oraz na warunkach przewidzianych w Traktacie Rada i Komisja uchwały rozporządzenia i dyrektywy, podejmowały decyzje, wydawały zalecenia i opinie.

Wprowadzony Traktatem z Maastricht<sup>183</sup> art. 129a ustęp 1, oprócz środków przyjmowanych na podstawie artykułu 100a<sup>184</sup> w ramach urzeczywistnienia rynku wewnętrznego, wprowadził nowe szczególne środki harmonizacji praw konsumenta. Nie stanowiły one przeszkody dla państw członkowskich w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych. Musiały natomiast być zgodne z traktatem i notyfikowane przez Komisję (artykuł 129a ustęp 3). Reguła „minimalnej harmonizacji” konstytuowana w artykule 129a ustęp 3 oznaczała, że państwu członkowskiemu przysługiwała kompetencja do zaostrzenia we własnym ustawodawstwie standardów ochrony konsumenta w stosunku do poziomu ochrony zapewnianej przez prawo wspólnotowe.

## 1.4. Mechanizmy tworzenia polityki konsumenckiej

Europejski rynek dóbr i usług w XXI w. przeszedł znaczącą transformację. Reformy regulacyjne, otwarte rynki globalne, rozwój nowych technologii i wzrost usług konsumenckich były motorem zmian. W wielu przypadkach rozwój ten dostarczył konsumentom istotnych korzyści. Niemniej jednak rela-

---

<sup>182</sup> W artykule 100a pkt 3 brakowało dokładności w interpretacji pojęcia „wysokiego poziomu ochrony” mogącego różnić się w rozumieniu pomiędzy państwami członkowskimi.

<sup>183</sup> Treaty on European Union, Dz. Urz. WE C 191, 29.07.1992.

<sup>184</sup> Na podstawie art. G pkt 22 Traktatu z Maastricht art. 100a ust. 1 TWE 1 otrzymał brzmienie: „Na zasadzie odstępstwa od artykułu 100 i z zastrzeżeniem, że niniejszy Traktat nie stanowi inaczej, do urzeczywistnienia celów określonych w artykule 7a stosuje się następujące postanowienia. Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 189b i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przyjmuje środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego”. Wspomniany w nowym brzmieniu art. 100 ust. 1 TWE procedura z art. 189b TWE (w tekście skonsolidowanym Traktatem Amsterdamskim art. 251 TWE) to nowa procedura współdecydowania (obecnie zwykła procedura prawodawcza) wprowadzona na podstawie art. G pkt 61 Traktatu z Maastricht.

tywnie mało uwagi poświęcono wyzwaniom, jakie ten rozwój niesie ze sobą dla konsumentów oraz politycznych decydentów. Na przykład współczesny rynek zawierał szersze spektrum kompleksowych produktów. Co więcej, zauważano wysokie zróżnicowanie wśród pokrewnych produktów i usług, utrudniając klientom analizę porównawczą i ocenę wartości danej oferty. Podczas gdy zwiększony handel globalny i rozwój Internetu stworzyły konsumentom nowe możliwości, pojawiły się również nowe formy oszustw, co wymagało czujności organów ds. ochrony konsumentów.

Polityka konsumencka była bardzo istotnym elementem polityki państw i organizacji międzynarodowych. Kształtowana była na wielu płaszczyznach: legislacyjnej poprzez tworzenie odpowiednich regulacji prawnych, administracyjno-organizacyjnej poprzez działalność podmiotów polityki konsumenckiej czy informacyjnej poprzez edukowanie konsumentów oraz eliminowanie nieuczciwych praktyk rynkowych. Istotnym elementem był dobór właściwych narzędzi i metod służących planowaniu, realizacji i wdrażaniu konkretnych celów i działań w zakresie ochrony interesów konsumentów oraz bezpiecznego korzystania z rynku.

Narzędzia oraz mechanizmy tworzenia polityki konsumenckiej zawarte zostały w publikacji Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) *Consumer Policy Toolkit*<sup>185</sup>.

Identyfikowanie i ocena problemów konsumentów oraz stwierdzanie, czy poziom ich szkód wymagał działań ze strony rządów były kluczowymi wyzwaniami dla decydentów politycznych. W tym zakresie organy konsumenckie miały do dyspozycji kilka technik. Wiele państw wykorzystywało informacje ze składanych reklamacji, aby prawidłowo kierować swoimi pracami. Przeprowadzane były ankiety satysfakcji klienta, grupy fokusowe oraz dogłębne analizy ilościowe w celu badania rozwiązań rynkowych. Organy ochrony konsumentów miały kilka narzędzi do rozwiązywania problemów konsumenckich: począwszy od tych, które skupiały się na poprawie pozycji konsumenta (środki po stronie popytu), na przykład jakość informacji o produkcie, sprawiedliwe i rzetelne umowy, po te, które modyfikowały zachowanie w firmie (środki po stronie podaży), np. wprowadzanie norm wyrobu czy zasad postępowania<sup>186</sup>.

---

<sup>185</sup> *Consumer Policy Toolkit*, OECD, Paris 2010.

<sup>186</sup> L. Maier, *Institutional Consumer Representation in the European Community*, „Journal of Consumer Policy” 1993, nr 3–4, s. 362–365.

Twórcy polityki mogli odczuwać ponaglenie do szybkich decyzji, aby spełniać oczekiwania obywateli. Uprawianie polityki impromptu mogło jednak doprowadzić do pochopnych decyzji, które niosły ze sobą nieoczekiwane i negatywne konsekwencje dla konsumentów i innych podmiotów rynkowych. Żeby tego uniknąć, organy ds. ochrony konsumentów powinny wdrażać ściśle metody oparte na dowodach w tworzeniu polityki. Na każdym szczeblu administracyjnym tworzenia polityki konsumenckiej występował sześciostopniowy proces podejmowania decyzji zarówno do spraw lokalnych, ogólnopństwowych, jak i międzynarodowych. Proces ten w postaci kroków działania przedstawia wykres 1.

Wykres 1. Kroki w tworzeniu polityki ochrony konsumentów

**KROK 1. W czym tkwi problem?** Zdefiniowanie problemu i wskazanie jego źródła.

**KROK 2. Jak poważny jest problem?** Zdiagnozowanie szkód ponoszonych przez konsumenta.

**KROK 3. Czy wymagane są działania?** Ustalenie, czy szkoda konsumenta gwarantowała podjęcie działań politycznych.

**KROK 4. Jakie są możliwe rozwiązania?** Ustalenie celów polityki i znalezienie zakresu możliwości.

**KROK 5. Która opcja jest najlepsza?** Ocena i wybranie właściwego działania politycznego.

**KROK 6. Jak skuteczna jest ta opcja?** Stworzenie procesu oceny danej polityki, aby sprawdzać jej efektywność. Decydowanie o kontynuacji, modyfikacji lub zakończeniu wybranych działań politycznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Consumer Policy Toolkit*, OECD, Paris 2010, s. 11.

W kroku 1 dochodziło do określenia problemu i znalezienia jego źródła. Takie działanie miało zidentyfikować instytucje i podmioty, które mogłyby być zaangażowane w potencjalnym procesie rozwoju strategii. Źródłem problemów były działania przedsiębiorcy (np. reklama wprowadzająca w błąd), trudności z właściwym przepływem informacji, uprzedzenia konsumentów, niedoskonałości rynku czy uregulowania prawne. Na tym etapie decydenci powinni odpowiedzieć na pytania: czy organ ds. ochrony konsumentów byłby najodpowiedniejszą jednostką do zajmowania się źródłami trudności konsumentów, a jeśli tak, to czy w całości, czy jedynie pewnymi aspektami problemu? Kolejno, czy inna jednostka zajęłaby się lepiej danym problemem? Taka sytuacja mogła mieć miejsce w przypadku, gdy dany problem bądź narzędzia do naprawy tego problemu nie wchodziły w zakres zadań organu ds. ochrony konsumentów. Następnie należałoby mieć wiedzę nt. istnienia odpowiedniego zakresu do naprawy problemu i jego źródła. Ostatnim elementem była odpowiedź na pytanie, czy naprawa problemu nie naruszy innych celów polityki publicznej<sup>187</sup>.

Jeśli organ ds. ochrony konsumentów zdecydowałby o dalszej analizie problemu, powinien tym samym sprawdzić, jakie były szkody ponoszone przez konsumenta (zob. wykres 1, krok 2). Szkody konsumenckie pojawiały się, kiedy wyniki rynkowe były niższe od możliwości, doprowadzając do strat konsumentów. Badanie istoty i wielkości szkód było kluczowe w prowadzeniu polityki opartej na faktach. Do szkód konsumenckich zaliczano zarówno czynniki finansowe, jak i niefinansowe, jak na przykład bezpośrednie straty finansowe, utrata czasu, stres i obrażenia fizyczne. Chociaż ujęcie ilościowe było czasem trudne do zmierzenia, niezwykle ważna była ocena szkód. Możliwymi źródłami informacji do takiej oceny były grupy fokusowe, dane zawarte w skargach, reklamacjach, ankiety konsumenckie, badanie rynku i analiza ekonometryczna<sup>188</sup>.

Krok 3 miał na celu ustalenie, czy szkoda konsumenta gwarantowała działania polityczne. Przed jakąkolwiek interwencją należało odpowiedzieć na pięć pytań. Po pierwsze, jaka była skala szkód dla konsumenta? Interwencja mogła być gwarantowana, jeśli szkody były małe, ale odczuwane przez większą liczbę konsumentów, lub jeśli niska liczba konsumentów odczuwała dużą szkodę.

---

<sup>187</sup> M. Sutherland, A.K. Sylvester, *Reklama a umysł konsumenta*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 17–19.

<sup>188</sup> A. Zoll, *Skargi konsumentów w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich* [w:] *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawnno-ekonomiczne)*, red. C. Banasiński, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2005, s. 241.

Kolejno, kto doświadcza szkody? Nieodpowiedni wpływ na pewne grupy społeczne, jak na przykład dzieci, osoby starsze czy konsumenci w niekorzystnej sytuacji społecznej. Po trzecie, jaki był przewidywany czas trwania szkody? Należy ocenić, jak szkoda mogła zmienić się z biegiem czasu, czy oczekiwano pogorszenia sytuacji, a jeśli tak, interwencja była jeszcze bardziej potrzebna. Jakie były możliwe konsekwencje niepodejmowania żadnych działań? Należy rozważyć konsekwencje polityczne, społeczne i ekonomiczne. Ostatecznie, czy były istotne koszty dla gospodarki? Czy problem konsumenta powodował szkody dla innych podmiotów rynkowych? Czy zakłócał konkurencję wśród przedsiębiorstw? Rozważając powyższe czynniki, organy konsumenckie powinny zdecydować, czy działania polityczne były potrzebne, czy była potrzeba większej liczby badań na ten temat, a może konieczne było lepsze zrozumienie natury i źródeł problemu, w końcu może niewymagane były żadne czynności<sup>189</sup>.

Krok 4 ustalał cele polityki i zakres jej możliwości. Należało określić konkretny cel działań w zakresie pożądaných rezultatów dla konsumentów i rynku. Ustalone były odpowiednie wskaźniki sukcesu i cele do osiągnięcia, które pomogłyby w dalszym badaniu efektywności polityki konsumenckiej (krok 6). Po ustaleniu wskaźników należy określić punkt odniesienia przed rozpoczęciem danych działań politycznych. Następnie wypracować pełen zakres praktycznych możliwości działań (realnych do wprowadzenia w życie). Niektóre z nich skupiały się na wzmocnieniu pozycji konsumenta, inne na modyfikowaniu działalności przedsiębiorstw oraz takie, które łączyłyby jedno i drugie. Na tym etapie istotne było, kto byłby odpowiedzialny za implementowanie zadań, koszty związane z tworzeniem i realizacją polityki konsumenckiej oraz komunikacją ze społeczeństwem<sup>190</sup>.

Kolejny 5 krok związany był z oceną możliwych opcji i wyboru właściwych działań. Kiedy wybrana została dana opcja, następnym krokiem był wybór odpowiedniej i opłacalnej metody do osiągnięcia celu polityki (z kroku 4). W wielu przypadkach powinna być przeprowadzona analiza kosztów i korzyści zawierająca zarówno aspekt policzalny oraz te obszary, w których ujęcia ilościowe nie były wykonalne (np. wartości społeczne, kwestie etyczne). Skala analizy powinna być określona na podstawie prawdopodobnych konsekwencji rozważanej polityki. Jak zaznacza Maria Miczyńska-Kowalska, nie każde dzia-

---

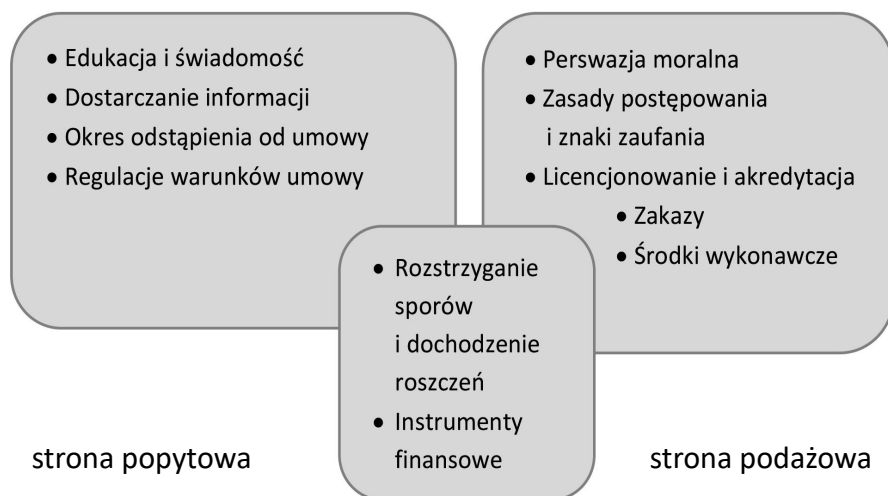
<sup>189</sup> Zob. szerzej E. Peterson, *Consumerism as a retailer's asset*, „Harvard Business Review” 1974, nr 52, s. 91–101.

<sup>190</sup> G. Antonides, W.F. van Raaij, *Zachowanie konsumenta. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 118, 119.



łanie podejmowane przez rząd lub organizacje międzynarodową wymagało dogłębnej analizy. Nagłe zakazanie sprzedaży danego produktu, które mogło skutkować śmiercią konsumenta bądź uszczerbkiem na jego zdrowiu, nie zawsze wymagało analizy kosztów i korzyści. Z drugiej jednak strony w wielu przypadkach warto przeprowadzić ankiety, badania i próby terenowe w celu dogłębnej oceny<sup>191</sup>.

Wykres 2. Narzędzia polityki konsumenckiej do kierowania strony popytowej i podażowej rynku



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Consumer Policy Toolkit*, OECD, Paris 2010, s. 13.

Konsultacje z zainteresowanymi stronami, w tym z organizacjami konsumentycznymi, przedsiębiorstwami czy stowarzyszeniami przemysłowymi, mogły odbywać się na każdym etapie badań. Było to jednak szczególnie ważne na tym szczeblu, gdyż mogło pomóc w wyborze jasnej i skutecznej opcji i ujawniało konsekwencje, które nie były przewidziane lub zamierzone przez decydentów politycznych. Powinny również zostać rozważane inne skutki danej opcji, takie jak konkurencja i środowisko społeczno-kulturowe<sup>192</sup>.

Kreowanie procesu oceny danej polityki w celu sprawdzenia jej efektywności (krok 6) to ostatni wskazany element w tworzeniu polityki konsument-

<sup>191</sup> M. Miczyńska-Kowalska, *Zachowania konsumenckie*, Polihymnia, Lublin 2004, s. 26.

<sup>192</sup> European Consumer Law Group, *Non-Legislative Means of Consumer Protection*, „Journal of Consumer Policy” 1983, nr 2, s. 209–224.

ckiej. Stałe recenzowanie polityki konsumenckiej służyło sprawdzaniu, czy cele były osiągnięte w sposób opłacalny dla nabywców. Proces recenzowania powinien brać pod uwagę problemy konsumentów, zmiany rynkowe, potencjalne, trudne do przewidzenia lub niezamierzone konsekwencje wybranych działań politycznych oraz odpowiedni okres działania danej polityki. Taka ewaluacja mogła zawierać tymczasowe monitorowanie lub gruntowną analizę na większą skalę. Recenzowanie miało na celu sprawdzenie, czy dane środki należy nadal stosować, zmienić, czy wyeliminować (krok 1)<sup>193</sup>.

W procesie tworzenia polityki konsumenckiej, w tym identyfikowaniu obszarów, w których zagwarantowana jest interwencja organizacji międzynarodowej czy rządu w rynki konsumenckie, istotną rolę pełniła ekonomia polityki konsumenckiej. Podczas gdy standardowa teoria ekonomii zakłada, że gospodarka wolnorynkowa zapewnia najlepsze rozwiązania konsumentom, wymieniała również możliwe niedoskonałości rynków, których źródłem była m.in. niska konkurencja na rynku czy brak pełnych informacji o produktach i usługach świadczonych konsumentom i dostępnych dla nich. „Kwestie zewnętrzne” były najbardziej powszechnym rodzajem niepowodzeń na rynku. Mówimy o nich wtedy, kiedy zachowanie danej firmy bądź konsumenta wpływało na stronę niezaangażowaną w decyzje ekonomiczne i której interesy nie były brane pod uwagę. Klasycznym przykładem był zbyt natrętny marketing czy nieodpowiednie bezpieczeństwo danych<sup>194</sup>.

Ochrona konsumentów uzupełnia politykę konkurencji, co więcej, częściowo się z nią pokrywa, gdyż podejmowane działania na rzecz ochrony konsumentów wpływały na konkurencję, i odwrotnie. Pomimo ich wspólnego celu, jakim była promocja interesów społecznych konsumentów, stosowane przez nich techniki i zainteresowania różniły się. Na ekonomię polityki konsumenckiej wpływał szeroki wachlarz informacji podczas podejmowania decyzji zakupowych. Dotyczyło to zarówno informacji pochodzących z obserwacji i użycia produktu, informacji od innych, tj. rodziny i przyjaciół, reklam, innych działań marketingowych oraz stron trzecich, takich jak organy państwowe, pośrednicy i inne niezależne organizacje<sup>195</sup>.

---

<sup>193</sup> A. Szewczyk, *Spółczesność informacyjna – nowa jakość życia* [w:] *Spółczesność – informacyjne problemy rozwoju*, red. A. Szewczyk, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007, s. 17–19.

<sup>194</sup> Zob. *Human Development Report 1994, United Nations Development Programme (UNDP)*, Oxford University Press, New York - Oxford 1994, s. 23–25.

<sup>195</sup> M. Niepokulczycka, *Rola organizacji pozarządowych w edukowaniu młodych konsumentów* [w:] *Świadomość konsumencka i ochrona konsumentów: doświadczenia francuskie, fińskie a polskie perspektywy*, publikacja w ramach projektu PHARE, Urząd Ochrony Konkurencji

Ilość cennych informacji otrzymanych z bezpośrednich obserwacji i przeszłych decyzji zakupowych różniła się zależnie od rodzaju produktu lub usługi i żądań z nimi związanych. Standardowy sposób kategoryzowania produktów lub ich cech wygląda następująco:

- *Search goods* (towary wyszukiwane): towary, których cechy i jakość można zaobserwować lub zweryfikować przed zakupem, na przykład kolor garnituru.
- *Experience goods* (towary doświadczane): towary, których cechy i jakość można zaobserwować dopiero po użyciu, przykład garnituru, jego wytrzymałość.
- *Credence goods* (towary zaufania): towary, których cechy i jakość nie może zostać określona przez kupującego nawet po ich zakupie i użyciu. Trafnym przykładem są suplementy diety, których działanie trudno ocenić nawet po zastosowaniu.

Reklama, etykietowanie i marketing były istotnymi źródłami informacji dla konsumentów. Oprócz najważniejszych ich funkcji, takich jak podanie ceny, lokalizacji, cech zewnętrznych produktów, również pojawiały się reklamy zapewnien dotyczące zdrowia i bezpieczeństwa w celu dostarczania pożytecznych informacji<sup>196</sup>.

Kolejnym źródłem informacji były te pochodzące od stron trzecich. Należały do nich organizacje, które informują o wynikach niezależnych programów testowania produktów konsumenckich, organizacje gospodarcze, krajowe regulatory i inne organy państwowe, które dostarczały informacji bezpośrednio konsumentom i uprawomocniały oświadczenia podmiotów prywatnych poprzez na przykład użycie znaków zaufania. Ponadto Internet wspierał różnorodność źródeł informacji od osób trzecich, źródłem informacji były recenzje produktów online przez konsumentów na takich stronach, jak Amazon, eBay, Epinions, „poczta pantoflowa”, czyli przekaz ustny<sup>197</sup>.

Jakość informacji dostępnych konsumentom miała wpływ na podjęcie decyzji. Konsumenty powinni być uważni i ostrożni w ocenie źródeł informa-

---

i Konsumentów, Warszawa 2003, s. 46, 47; *Rynki młodych konsumentów w nowych krajach Unii Europejskiej*, red. A. Olejniczuk-Merta, Polskie Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 131–134.

<sup>196</sup> P. Cyrek, *Opakowanie jako źródło informacji o produktach żywnościowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Problemy zarządzania, finansów i marketingu” 2015, nr 39, s. 13–20.

<sup>197</sup> A. Kirstein, *Rola rzecznika konsumentów w kształtowaniu świadomości konsumenckiej – refleksje praktyka* [w:] *Edukacja konsumencka...*, s. 199.

cji. Niekiedy informacja wprowadzająca w błąd powodowała złe wybory konsumentów, a w rezultacie szkody dla nich samych. Mylne informacje o produktach i usługach mogły doprowadzić do krzywdy na wielu płaszczyznach: ekonomicznej, zdrowotnej. Konsumenti mogli dokonać zakupu produktów, których by pewnie nie kupili, gdyby nie nieuczciwa praktyka handlowa, lub zapłaciliby wyższą cenę. W takich sytuacjach szkody finansowe były równe różnicy pomiędzy tym, ile konsumenci zapłacili za produkt, a tym, ile zapłaciliby, gdyby mylne informacje nie zostały udzielone. Nieuczciwe praktyki mogły również prowadzić do szkód niefinansowych, takich jak obrażenia fizyczne po użyciu produktów, które miały być bezpieczne w stosowaniu. Oszustwa mogły również prowadzić do pośrednich szkód przez rezygnację konsumentów z zamierzonych zakupów<sup>198</sup>.

Problemy z informacjami dały początek nieuczciwym działaniom, których trudno było się pozbyć nawet na rynkach konkurencyjnych. Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym w postaci praktyk wprowadzających w błąd lub praktyk agresywnych wymagało funkcjonowania odpowiedniego prawodawstwa oraz organów egzekwowania prawa. Spośród praktyk wprowadzających w błąd mogliśmy mówić o działaniu i zaniechaniu wprowadzającym w błąd. Przykładem informacji wprowadzającej w błąd mogła być nieuczciwa reklama. Dla każdego zapewnienia o danym produkcie, zarówno wyraźnego, jak i ukrytego, należało określić, czy reklamodawca był w posiadaniu wystarczającego uzasadnienia do przekazanych w reklamie informacji. Istniały koszty i korzyści od stawiania firmom wymagań odnośnie utrzymywania wysokiego standardu uzasadnień. Korzyścią z tego płynącą było stosowanie prawdziwych zapewnień o produktach. Z drugiej strony mogły pojawić się wyższe koszty dla firm badających dany przypadek oraz utrata prawdziwych informacji, jednak zbyt kosztownych do udowodnienia. Kompromis pomiędzy kosztami a zyskami zależał od natury danego zapewnienia. Dla zapewnień obiektywnych, takich które dotyczą szczególnie zdrowia i bezpieczeństwa, wymagano mocnych uzasadnień. Do zapewnień dotyczących subiektywnych cech produktu nie była konieczna wysoka norma dowodu, co więcej, takie działanie mogło przynieść efekt odwrotny do zamierzonego, a więc zredukowano ilość ważnych informacji na rynku, gdyż firmy nie zajmowały się informowaniem konsumentów, a ponoszeniem kosztów dostarczania dowodów. Brak wystarczających informa-

---

<sup>198</sup> *Nieuczciwe praktyki rynkowe. Przewodnik*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2008, s. 3.

cji mógł zredukować efektywność rynku na wiele sposobów. Sprzedawcy osiągnęli stopień „informacyjnej siły rynkowej” nad ceną. Trafnym przykładem była branża pogrzebowa, której klienci pogrążeni w smutku nie byli w stanie, tak jak zazwyczaj, racjonalnie robić zakupów. Pomimo rozdrobnienia tego przemysłu, ceny były relatywnie wysokie. Podobna sytuacja miała miejsce na rynkach, w których zakazy reklam utrudniły konsumentom porównywanie cen<sup>199</sup>.

Kwestiami zewnętrznymi wpływającymi na ekonomię polityki konsumenckiej mogły być koszty (lub zyski) wynikające z różnych działań, które nie były poniesione przez stronę decydującą o podejmowanych działaniach. Klasycznym przykładem był problem zanieczyszczeń. Z braku regulacji bądź innych interwencji właściciel fabryki nie brał pod uwagę kosztów związanych z zanieczyszczeniami produkowanymi przez jego fabrykę, decydując, ile produkować i jaką technologią. Takie efekty zewnętrzne mogły mieć wpływ na każdą osobę w społeczeństwie, inne zaś mogły dotyczyć jednostek<sup>200</sup>.

Ostatnim elementem mogącym wpływać na ekonomię polityki konsumenckiej był telemarketing określany jako sprzedaż poza lokalem przedsiębiorstwa. Miał zazwyczaj postać sprzedaży obnośnej bezpośrednio w domach konsumentów, a poprzedzony był licznymi telefonami. Takie telefony do konsumentów generowały koszty, mogły powodować rozdrażnienie czy oderwanie od codziennych czynności. Niektóre firmy nie brały takich czynników pod uwagę, decydując się na telemarketing, oraz jak często i do kogo dzwonić. Konsument często musiał ponosić koszty zewnętrzne, a rynek mógł być przesycony omawianym zjawiskiem. Podobnie miała się rzecz z marketingiem mejlowym lub spamem, który nakładał koszty na wielu konsumentów, a niewielka liczba z nich czerpała jakiegokolwiek korzyści. Spam był dodatkowo darmowy dla nadawcy. Telemarketing i spam były obszarami, względem których organy państwowe podjęły działania w celu protekcji interesów konsumentów<sup>201</sup>.

Ekonomia polityki konsumenckiej skupiała się na identyfikowaniu sytuacji, w których rynki, nawet te konkurencyjne, nie stwarzały dobrych możliwości dla konsumentów oraz w których interwencja międzynarodowa

---

<sup>199</sup> K. Haidar, *Konsument dobrem wspólnotowym*, „Biuletyn Inspekcji Handlowej” 2005, nr 2, s. 24, 25.

<sup>200</sup> M.M. Kostecki, *Ekonomia światowego systemu handlu. WTO: zasady i mechanizmy negocjacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2002, s. 17–19.

<sup>201</sup> G. Rokicka, *Vademecum konsumenta*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2008, s. 5–7.

czy rządowa mogła tę sytuację polepszyć. Głównym źródłem niepowodzeń rynkowych była niepełna informacja i dlatego też ekonomia informacji była kluczowa dla ekonomii polityki konsumenckiej. Badania z zakresu ekonomii behawioralnej wskazywały na zachowania konsumentów, które odbiegały od założeń leżących u podstaw tradycyjnego modelu neoklasycznego rynku. Ekonomia behawioralna rozwijała się, a w jej ramach mogły pojawić się kolejne implikacje dla polityki konsumenckiej.

# Podmioty polityki konsumenckiej Unii Europejskiej po 2002 roku

## 2.1. Instytucje stanowienia prawa

Tworzenie prawodawstwa konsumenckiego na szczeblu ponadpaństwowym jest jednym z podstawowych elementów realizacji polityki konsumenckiej Unii Europejskiej. W celu wykonania kompetencji UE w zakresie ochrony konsumentów instytucje przyjmują akty prawa wtórnego w postaci rozporządzeń<sup>202</sup>, dyrektyw<sup>203</sup>, decyzji<sup>204</sup>, zaleceń i opinii<sup>205</sup>.

Instytucjami stanowiącymi prawo konsumenckie na szczeblu unijnym są Parlament Europejski, Komisja Europejska oraz Rada Unii Europejskiej<sup>206</sup>. W ramach ich struktur organizacyjnych znajdują się jednostki merytoryczne

---

<sup>202</sup> Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Zob. szerzej A. Zawidzka-Łojek, R. Maruszkin, *Prawo pochodne Unii Europejskiej* [w:] *Podręcznik prawa Unii Europejskiej. Instytucje i porządek prawny. Prawo materialne*, red. A. Zawidzka-Łojek, A. Łazowski, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2017, s. 123–126.

<sup>203</sup> Dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Zob. A. Makowska, *Sprzedaż konsumencka w prawie Unii Europejskiej i prawie polskim*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 16–19.

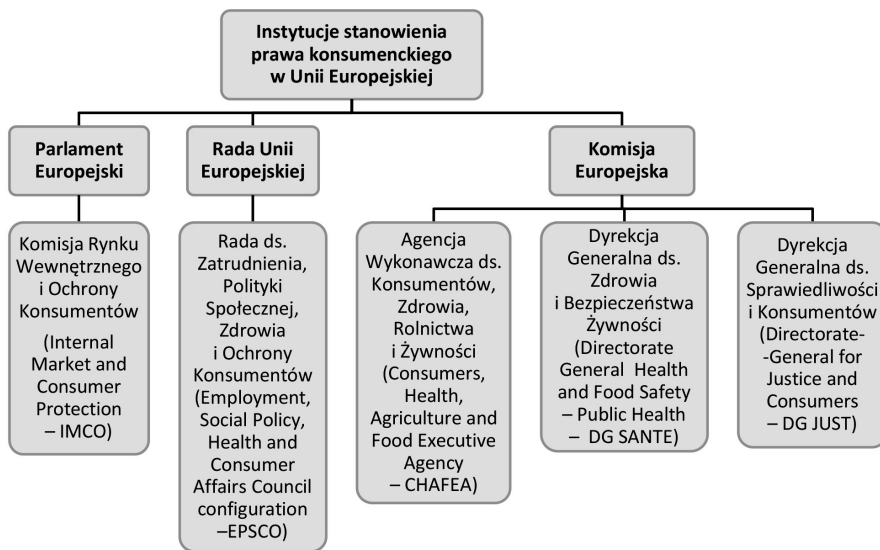
<sup>204</sup> Decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko ich. Zob. szerzej A. Zawidzka-Łojek, *Prawo pochodne Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Vademecum. Instytucje i porządek prawny. Prawo materialne*, red. A. Zawidzka-Łojek, R. Grzeszczak, A. Łazowski, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2014, s. 146, 147.

<sup>205</sup> Art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...

<sup>206</sup> S. Issacharoff, I. Samuel, *The Institutional dimension of consumer protection* [w:] *New Frontiers of Consumer Protection. The interplay between Private and Public Enforcement*, red. F. Cafaggi, H.W. Micklitz, Intersentia, Anwerp–Oxford–Portland 2009, s. 47–56; M. Górka, *System instytucjonalny Unii Europejskiej...*; J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej...*

zajmujące się w szczególności problematyką konsumencką w kontekście procesu stanowienia prawa<sup>207</sup>. Obrazuje to wykres 3.

Wykres 3. Instytucje stanowienia prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na [www.europa.eu](http://www.europa.eu) (dostęp: 11.11.2020).

Parlament Europejski to podmiot posiadający uprawnienia legislacyjne<sup>208</sup>, budżetowe<sup>209</sup> oraz kontrolne<sup>210</sup>. Jego organizacja związana jest z kompe-

<sup>207</sup> M. Malczyńska-Biały, *The schemes for institutional consumer protection in the European Union...*, s. 191–194.

<sup>208</sup> Uchwała wraz z Radą Unii Europejskiej przepisy prawa europejskiego; na podstawie wniosków ustawodawczych Komisji Europejskiej podejmuje decyzje w sprawie umów międzynarodowych; podejmuje decyzje w sprawie rozszerzenia UE, bada roczny plan prac Komisji Europejskiej i występuje do Komisji Europejskiej o przedłożenie wniosków ustawodawczych. Bierze udział w dyskusjach na temat polityk sektorowych z Komisją Europejską w fazie przedwstępnego przygotowywania projektu aktu prawnego; zob. J. Ruszkowski, *Parlament Europejski: dynamika instytucjonalna i kompetencyjna...*, s. 210.

<sup>209</sup> Parlament Europejski wraz z Radą Unii Europejskiej zatwierdzają roczny budżet UE.

<sup>210</sup> Posłowie do Parlamentu Europejskiego nadzorują prace instytucji UE, zwłaszcza Komisji Europejskiej. Parlament Europejski wybiera przewodniczącego Komisji Europejskiej i zatwierdza jej skład; może uchwalić „wotum nieufności”, zmuszając Komisję Europejską do dymisji, udziela absolutorium z wykonania budżetu, tzn. zatwierdza prawidłowe wykonanie budżetu, rozpatruje petycje od obywateli oraz powołuje komisje śledcze, omawia kwestie do-



tencjami przewodniczącego oraz posłów, jak również z przynależnością tych ostatnich do grup politycznych, komisji, delegacji organów politycznych oraz zespołów międzypartyjnych<sup>211</sup>. W celu przygotowania prac Parlamentu Europejskiego w trakcie posiedzeń plenarnych posłowie są przydzielani do stałych komisji, z których każda specjalizuje się w innej dziedzinie. W skład każdej z dwudziestu komisji wchodzi od 25 do 73 członków. Komisja wybiera spośród swoich członków przewodniczącego oraz maksymalnie czterech wiceprzewodniczących, którzy razem tworzą Prezydium. Sprawują oni dwupółletnią kadencję. Zadaniem komisji jest przygotowanie wniosków ustawodawczych za pośrednictwem przyjętych sprawozdań, proponowanie poprawek na posiedzenie plenarne oraz powoływanie zespołów negocjacyjnych do prowadzenia pertraktacji z Radą Unii Europejskiej w sprawie tworzenia prawodawstwa UE. Komisje przyjmują ponadto sprawozdania, organizują wysłuchania z udziałem ekspertów oraz nadzorują inne organy i instytucje UE<sup>212</sup>. Skład polityczny komisji odzwierciedla skład zgromadzenia plenarnego. Parlament może także powoływać podkomisje i tymczasowe komisje specjalne do kwestii szczegółowych. Jest również uprawniony do powoływania komisji śledczych zajmujących się badaniem zarzutów naruszenia lub niewłaściwego administrowania w stosowaniu prawa Unii Europejskiej. Na etapie procedury rozjemczej powołuje się specjalny komitet pojednawczy. Działalność komisji śledczych wspierana jest przez sekretariat. Ich obrady są publiczne i transmitowane w Internecie. Przewodniczący komisji koordynują prace komisji w ramach Konferencji Przewodniczących Komisji<sup>213</sup>.

Kwestiami konsumenckimi w szeroko rozumianym procesie legislacyjnym zajmuje się Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (Internal Market and Consumer Protection – IMCO). Komisja ma uprawnienia w zakresie koordynacji na szczeblu Unii Europejskiej, krajowych systemów ustawodawstwa w dziedzinie rynku wewnętrznego i unii celnej. W szczególności

---

tyczące polityki pieniężnej z Europejskim Bankiem Centralnym, kieruje zapytania do Komisji i Rady, monitoruje wybory.

<sup>211</sup> <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pl/organisation-and-rules/organisation> (dostęp: 2.04.2021); zob. szerzej A. Właż, *Instytucje Unii Europejskiej*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, s. 18–23; L. Bardi, P. Ignazi, *Parlament Europejski...*, s. 45–51.

<sup>212</sup> <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pl/organisation-and-rules/organisation/committees> (dostęp: 1.04.2021).

<sup>213</sup> <https://www.europarl.europa.eu/committees/pl/about-committees.html> (dostęp: 1.03.2021). Por. P. Tosiek, M. Wicha, *Parlament Europejski. Prawo i polityka*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007, s. 70–74; M. Rewizorski B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne...*, s. 59–96.

dotyczy to swobodnego przepływu towarów, w tym harmonizacji standardów technicznych. Zajmuje się również kwestiami swobód przedsiębiorczości oraz świadczenia usług, z wyjątkiem sektora finansowego i pocztowego. W zakresie jej kompetencji pozostają tematyki funkcjonowania jednolitego rynku, w tym środków mających na celu identyfikowanie i usuwanie potencjalnych barier we wdrażaniu jednolitego rynku, również rynku cyfrowego. Do jej zadań należy wspieranie i ochrona interesów gospodarczych konsumentów, z wyjątkiem obszarów zdrowia publicznego i bezpieczeństwa żywności oraz polityki i ustawodawstwa z zakresu wprowadzania w życie zasad jednolitego rynku i egzekwowania praw konsumentów<sup>214</sup>. Komisja wydaje co miesiąc biuletyn. Umieszczane są w nim kalendarium oraz rozkład i tematyka spotkań komisji. Poza tym są w nim analizowane poszczególne problemy działań komisji dotyczące ochrony konsumentów oraz rynku wewnętrznego<sup>215</sup>.

Parlament Europejski posiada kompetencje ustawodawcze w obszarze ochrony konsumentów. Akty prawne Unii Europejskiej w zakresie ochrony konsumentów mające moc prawnie wiążącą dla państw członkowskich (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje) przyjmowane są w zwykłej procedurze ustawodawczej przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej na wniosek Komisji Europejskiej<sup>216</sup>. Polega ona na tym, że Komisja Europejska przedstawia projekt aktu prawnego Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej. Parlament Europejski uchwała stanowisko w pierwszym czytaniu i przekazuje je Radzie Unii Europejskiej. Jeżeli Rada Unii Europejskiej zatwierdzi stanowisko Parlamentu Europejskiego, projektowany akt zostaje przyjęty w brzmieniu, które odpowiada stanowisku Parlamentu. Jeżeli Rada Unii Europejskiej nie zatwierdzi stanowiska Parlamentu Europejskiego, przyjmuje własne stanowisko w pierwszym czytaniu i przekazuje je Parlamentowi Europejskiemu. Rada Unii Europejskiej informuje Parlament Europejski o powodach, które doprowadziły ją do przyjęcia stanowiska w pierwszym czytaniu. Komisja informuje Parlament Europejski o swoim stanowisku. Jeżeli w terminie trzech miesięcy od tego przekazania Parlament Europejski zatwierdzi stanowisko Rady Unii Europejskiej w pierwszym czytaniu lub nie wypowie się, dany akt uważa się za przyjęty w brzmieniu, które odpowiada stanowisku Rady Unii Europejskiej. W innym przypadku jeżeli odrzuci, większością głosów wchodzących w skład jego członków, stanowisko Rady Unii

---

<sup>214</sup> Załącznik VI Regulaminu Parlamentu Europejskiego. Dziewiąta kadencja Parlamentu 2019–2024, Bruksela 2019, s. 156.

<sup>215</sup> <https://www.europarl.europa.eu/committees/pl/imco/newsletters.html> (dostęp: 2.04.2021).

<sup>216</sup> Art. 289 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...

Europejskiej w pierwszym czytaniu proponowany akt konsumencki uważa się za nieprzyjęty. Możliwe jest ponadto zaproponowanie większością głosów członków wchodzących w skład Parlamentu Europejskiego poprawki do stanowiska Rady Unii Europejskiej w pierwszym czytaniu. Zmieniony w ten sposób tekst jest przekazywany Radzie UE i Komisji Europejskiej, która wydaje opinię w przedmiocie tych poprawek. Jeżeli w terminie trzech miesięcy od otrzymania poprawek Parlamentu Europejskiego Rada Unii Europejskiej, stanowiąc większością kwalifikowaną, przyjmie wszystkie te poprawki, dany akt prawa konsumenckiego uważa się za przyjęty.

Jeżeli Rada Unii Europejskiej nie przyjmie wszystkich poprawek, przewodniczący Rady w porozumieniu z przewodniczącym Parlamentu Europejskiego zwołuje komitet pojednawczy w terminie sześciu tygodni. Rada UE stanowi jednomyślnie w sprawie poprawek, które stały się przedmiotem negatywnej opinii Komisji Europejskiej. Jeżeli nie zostało wypracowane pojednanie w sprawie danego aktu prawa konsumenckiego, niezbędne jest korzystanie z pomocy komitetu pojednawczego, w którego skład wchodzi członkowie Rady UE lub ich przedstawiciele oraz taka sama liczba członków reprezentujących Parlament Europejski. Ma on za zadanie doprowadzić do konsensusu w sprawie wspólnego projektu większością kwalifikowaną członków Rady UE lub ich przedstawicieli oraz większością głosów członków reprezentujących Parlament Europejski. Ma to nastąpić w terminie sześciu tygodni od jego zwołania na podstawie stanowisk Parlamentu i Rady UE w drugim czytaniu. Komisja Europejska uczestniczy w pracach komitetu pojednawczego i podejmuje wszelkie niezbędne inicjatywy na rzecz zbliżenia stanowisk Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej. Jeżeli w terminie sześciu tygodni od jego zwołania komitet pojednawczy nie zatwierdzi wspólnego projektu, proponowany akt uważa się za nieprzyjęty. Jeżeli jednak w tym terminie komitet pojednawczy zatwierdzi wspólny konsumencki projekt prawny, Parlament Europejski i Rada UE dysponują terminem sześciu tygodni od tego zatwierdzenia na przyjęcie danego aktu zgodnie z tym projektem, przy czym Parlament stanowi go większością oddanych głosów, a Rada większością kwalifikowaną. Jeżeli nie uczynią tego, proponowany akt uważa się za nieprzyjęty. Wskazane terminy trzech miesięcy i sześciu tygodni są przedłużane najwyżej o miesiąc i dwa tygodnie z inicjatywy Parlamentu Europejskiego lub Rady<sup>217</sup>.

Jak wskazano wyżej, obok Parlamentu Europejskiego podstawową rolę w stanowieniu regulacji prawa konsumenckiego odgrywa Komisja Europej-

---

<sup>217</sup> Art. 294 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...

ska<sup>218</sup>. Zgodnie z artykułem 17 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>219</sup> Komisja wspiera ogólny interes UE i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy. Czuwa nad stosowaniem traktatów i środków przyjmowanych na ich podstawie przez instytucje. Nadzoruje stosowanie prawa Unii Europejskiej pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wykonuje budżet i zarządza programami. Pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające zgodnie z warunkami przewidzianymi w traktatach. Z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych w traktatach zapewnia reprezentację Unii Europejskiej na zewnątrz. Podejmuje inicjatywy w zakresie rocznego i wieloletniego programowania UE w celu osiągnięcia porozumień międzyinstytucjonalnych. Konsumenckie akty ustawodawcze Unii Europejskiej mogą zostać przyjęte wyłącznie na wniosek Komisji Europejskiej. Członkowie Komisji są wybierani ze względu na swe ogólne kwalifikacje i zaangażowanie w sprawy europejskie spośród osób, których niezależność jest niekwestionowana. Komisja Europejska jest całkowicie niezależna w wykonywaniu swoich zadań. Od 1 listopada 2014 r. miała składać się z takiej liczby członków, w tym z przewodniczącego i Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, która odpowiada dwóm trzecim liczby państw członkowskich (chyba że Rada Europejska, stanowiąc jednogłośnie, podejmie decyzję o zmianie tej liczby)<sup>220</sup>. Członkowie Komisji są wybierani spośród obywateli UE na podstawie systemu bezwzględnie równej rotacji pomiędzy państwami członkowskimi, który pozwala odzwierciedlić ich różnorodność demograficzną i geograficzną. Struktura organizacyjna Komisji związana jest z instytucją Przewodniczącego Komisji<sup>221</sup>, Pierwszego Wiceprzewodniczącego, Wiceprzewodniczącego i Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, wiceprzewodniczących oraz komisarzy. Przewodniczący rozdziela zakres obowiązków między członków Komisji. W ten sposób każdy komisarz przejmuje odpowiedzialność za konkretny obszar polityki i kierownictwo nad odpowiednimi departamentami. Komisja Europejska ma do dyspozycji sekre-

---

<sup>218</sup> Por. kompetencje wykonawcze Komisji; zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej...*, s. 193–198.

<sup>219</sup> Art. 17 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2016 C 202, 7.6.2016.

<sup>220</sup> W 2009 r. Rada Europejska postanowiła, że Komisja Europejska będzie mieć liczbę członków równą liczbie państw członkowskich.

<sup>221</sup> Określa on wytyczne, w ramach których Komisja wykonuje swoje zadania; decyduje o wewnętrznej organizacji Komisji, tak aby zapewnić spójność, skuteczność i kolegialność jej działania; mianuje wiceprzewodniczących, innych niż Wysoki Przedstawiciel Unii Europejskiej do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, spośród członków Komisji.

tariat generalny składający się z 33 dyrekcji generalnych, które opracowują politykę, akty prawne i fundusze Unii Europejskiej, zarządzają nimi i je wdrażają. Ponadto działają również 22 wyspecjalizowane departamenty (urzędy i agencje), które zajmują się zagadnieniami doraźnymi lub przekrojowymi. Działalność prowadzi również sześć agencji wykonawczych, które wykonują zadania powierzone im przez Komisję, choć posiadają własną osobowość prawną<sup>222</sup>.

Komisja Europejska ma szereg uprawnień istotnych dla konsumenckiego procesu legislacyjnego. Zasadniczo chodzi tutaj o wyłączne prawo inicjatywy w unijnym procesie stanowienia prawa<sup>223</sup>. Przygotowuje i przedkłada Radzie Unii Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu wszelkie wnioski ustawodawcze (dotyczące rozporządzeń lub dyrektyw z zakresu praw konsumenta) niezbędne do wdrażania traktatów. Istotna jest również inicjatywa tworzenia projektu budżetu, który następnie przedkłada Radzie UE i Parlamentowi zgodnie z art. 314 TFUE<sup>224</sup>. Warto zaznaczyć, że dla kreowania standardów w zakresie polityki konsumenckiej istotne znaczenie odgrywają akty wydawane przez Komisję niemające mocy prawnie wiążącej, jak zielone i białe księgi mające postać komunikatów. Zielone księgi to dokumenty publikowane przez Komisję Europejską w celu stymulowania dyskusji m.in. na określone tematy konsumenckie na poziomie europejskim. Dokumenty te zachęcają strony (osoby prawne lub fizyczne) do udziału w procesie konsultacji i debacie nad konkretnymi projektami ustawodawczymi. Zielone księgi mogą być podstawą prac legislacyjnych określonych w białych księgach<sup>225</sup>. Białe księgi Komisji Europejskiej są dokumentami zawierającymi wnioski działań Unii Europejskiej m.in. w zakresie polityki konsumenckiej. W niektórych przypadkach są kontynuacją zielonych ksiąg publikowanych w celu otwarcia procesu konsultacji na szczeblu UE<sup>226</sup>.

Spśród działających w ramach Komisji Europejskiej dyrekcji i agencji wykonawczych dla kreowania polityki konsumenckiej szczególne znaczenia ma Agencja Wykonawcza ds. Konsumentów, Zdrowia, Rolnictwa i Żywności (Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency – CHAFEA).

---

<sup>222</sup> [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_1.3.8.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.3.8.pdf) (dostęp: 28.03.2021); J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*..., s. 182–186.

<sup>223</sup> Art. 17 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej...; zob. szerzej Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*..., s. 226–232.

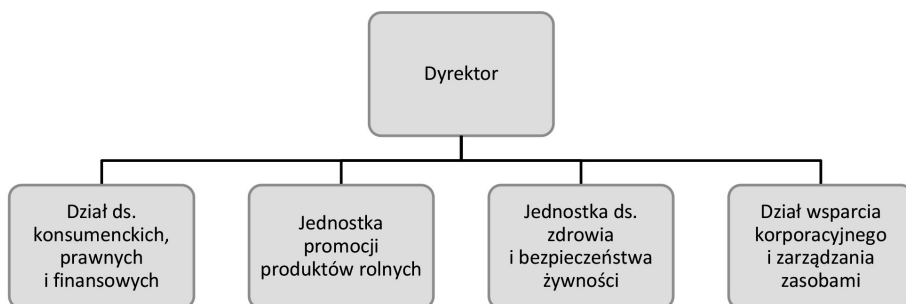
<sup>224</sup> Art. 314 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...

<sup>225</sup> Glosariusz streszczeń: zielona księga, [https://eur.lex.europa.eu/summary/glossary/green\\_paper.html?locale=pl](https://eur.lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html?locale=pl) (dostęp: 20.02.2021).

<sup>226</sup> Tamże.

Do jej kompetencji należy zarządzanie programami i strategiami UE w dziedzinie zdrowia, rolnictwa, bezpiecznej żywności i praw konsumenta. Agencja Wykonawcza ds. Konsumentów, Zdrowia, Rolnictwa i Żywności ma siedzibę w Luksemburgu i ściśle współpracuje w szczególności z Dyrekcją Generalną ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności (Directorate General Health and Food Safety – Public Health, DG SANTE), Dyrekcją Generalną ds. Sprawiedliwości i Konsumentów (Directorate-General for Justice and Consumers – DG JUST) oraz Dyrekcją Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Directorate-General for Agriculture and Rural Development – DG AGRI). CHAFEA jest agencją wykonawczą Komisji Europejskiej, której powierzano zarządzanie programami ochrony konsumentów (strategiami polityki konsumenckiej Unii Europejskiej) na dany okres. Tematy i działania, które należy wdrożyć, są ustalane przez Dyrekcję Generalną ds. Sprawiedliwości i Konsumentów i są określone w rocznym programie prac przyjętym przez Komisję. Misją CHAEFA jest zapewnienie wysokiej jakości wsparcia beneficjentom programów w zakresie praw konsumenta, zdrowia, rolnictwa, bezpiecznej żywności oraz zainteresowanym stronom. Dyrekcja zatrudnia pracowników tymczasowych i pracowników kontraktowych na odnawialne umowy na czas określony<sup>227</sup>.

Wykres 4. Struktura organizacyjna Agencji Wykonawczej ds. Konsumentów, Zdrowia, Rolnictwa i Żywności



Źródło: opracowanie własne na podstawie [https://ec.europa.eu/chafea/about/documents/organisation-chart-2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/chafea/about/documents/organisation-chart-2018_en.pdf) (dostęp: 11.03.2021).

Spośród Dyrekcji Generalnych Komisji Europejskiej istotny wkład w proces kształtowania bezpieczeństwa konsumentów wnoszą w szczególności dwie,

<sup>227</sup> [https://ec.europa.eu/chafea/consumers/programme/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/chafea/consumers/programme/index_en.htm) (dostęp: 5.11.2019); zob. M. Muszyński, D.E. Harasimiuk, M. Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo...*, s. 164–166.

tj. Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności<sup>228</sup> oraz Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości i Konsumentów. DG SANTE opracowuje i realizuje politykę Komisji w szeroko rozumianym zakresie bezpieczeństwa żywności. Należy do niego poprawa i ochrona zdrowia ludzkiego oraz wspieranie modernizacji europejskich systemów opieki zdrowotnej. Związane jest to ponadto z gwarancją, że wszystkie produkty spożywcze, pasze i produkty lecznicze sprzedawane w Unii Europejskiej są bezpieczne, a normy UE są promowane na całym świecie. Jednostka ta przyczynia się do ochrony zdrowia i dobrostanu zwierząt i roślin. Wpływa na kształtowanie dobrze funkcjonującego i uczciwego rynku wewnętrznego żywności, pasz, produktów rolnych i medycznych w Unii Europejskiej<sup>229</sup>.

Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności realizuje cel szczegółowy w zakresie rozwoju bezpiecznego i zrównoważonego systemu produkcji żywności oraz poprawy informacji o żywności dla konsumentów. Bezpieczeństwo konsumentów w zakresie żywności zapewnia wprowadzanie skutecznych, wydajnych i niezawodnych kontroli rynku żywnościowego. Gwarantuje to wzrost konkurencyjności i bezpieczeństwa oraz zwiększenie standardów jakości produktów<sup>230</sup>.

DG SANTE korzysta z doradztwa i ekspertyz niezależnych komitetów naukowych, jak np. Komitetu Naukowego ds. Bezpieczeństwa Konsumentów (Scientific Committee on Consumer Safety – SCCS), Komitetu Naukowego ds. Pojawiających się i Nowo Rozpoznanych Zagrożeń dla Zdrowia (Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks – SCENIHR) oraz Komitetu Naukowego ds. Zagrożeń dla Zdrowia i Środowiska (Scientific Committee on Health and Environmental Risks – SCHER)<sup>231</sup>.

---

<sup>228</sup> Z dniem 1 stycznia 2015 r. Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów (DG SANCO) zmieniła nazwę na Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności (DG SANTE). Zmiany w zakresie przekształcenia nazwy Dyrekcji Generalnej oraz zawężenia obszaru jej działania o sektor związany z rozpatrywaniem spraw konsumenckich zostały przegłosowane na posiedzeniu Komisji Europejskiej, które odbyło się w Brukseli 5 listopada 2014 r. Odtąd do zadań DG SANTE nie należą sprawy konsumenckie, które obecnie mieszczą się w kompetencjach Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości (DG JUST). Zob. protokół z posiedzenia Komisji: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2014/EN/10061-2014-2104-EN-F1-1.Pdf> (dostęp: 11.03.2021).

<sup>229</sup> [https://ec.europa.eu/knowledge4policy/organisation/dg-sante-dg-health-food-safety\\_](https://ec.europa.eu/knowledge4policy/organisation/dg-sante-dg-health-food-safety_) (dostęp: 3.03.2021).

<sup>230</sup> *Strategic Plan 2016–2020*, DG Health & Food Safety, Brussels 2016, s. 18–21; por. S. Kaczorowska, A. Kurzyńska-Lipniewicz, *Prawne aspekty ochrony konsumenta w Polsce i Unii Europejskiej*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, Legnica 2009, s. 15.

<sup>231</sup> SCENIHR i SCHER zostały połączone od kwietnia 2016 r. w jeden Komitet.

Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności posiada rozbudowaną strukturę organizacyjną. Jak wykazano w tabeli 1, na jej czele stoi Dyrektor Generalny odpowiedzialny za tworzenie i realizację strategii dyirekcji oraz komunikację między poszczególnymi jednostkami składowymi podmiotu. Podlega mu bezpośrednio doradca, korespondent HR biznes oraz dwóch zastępców odpowiedzialnych za działy B, C, D, E, F, G. Każdy dział zarządzany jest przez jednego kierownika i realizuje inne zadania. W jego ramach wykonywane są zadania szczegółowe pod zwierzchnictwem jednej kompetentnej osoby. Dyrektorowi Generalnemu podlega bezpośrednio dział „A” zajmujący się zarządzaniem zasobami i kreowaniem lepszych uregulowań prawnych.

Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości i Konsumentów odpowiada za politykę Unii Europejskiej w obszarze praw konsumentów, sprawiedliwości, praw podstawowych oraz równości kobiet i mężczyzn. Jej zadaniem jest ochrona i wzmacnianie praw osób mieszkających w Unii Europejskiej, tj. konsumentów, przedsiębiorców, pracowników i obywateli UE. DG JUST określa tematy i działania konieczne do realizowania każdego roku w związku z założeniami programów polityki konsumenckiej. Są one określane w rocznym programie prac przyjętym przez Komisję Europejską<sup>232</sup>.

Praca dyirekcji opiera się na podstawowych wartościach i zasadach wolności, demokracji, praworządności, równości, tolerancji i poszanowania praw człowieka. Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości i Konsumentów współpracuje z wieloma sieciami (kanałami) interesariuszy (*stakeholder networks*). W zależności od sieci pomaga ona wdrażać i egzekwować polityki Unii Europejskiej. Główne grupy interesariuszy można podzielić na te związane z wymiarem sprawiedliwości, obywatelstwem, prawami podstawowymi i równością oraz ochroną konsumentów<sup>233</sup>.

Do interesariuszy konsumenckich należy Sieć Polityki Konsumenckiej (Consumer Policy Network – CPN). Jest to sieć dialogu politycznego i wymiany doświadczeń w zakresie polityki konsumenckiej złożona z dyrektorów i ich zastępców w ministerstwach państw członkowskich odpowiedzialnych za politykę konsumencką<sup>234</sup>. Kolejnym podmiotem jest Europejska Grupa Konsultacyjna ds. Konsumentów (European Consumer Consultative Group – ECCG) złożona z krajowych i europejskich organizacji konsumenckich. Jest główną grupą

---

<sup>232</sup> <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/cp> (dostęp: 6.11.2020).

<sup>233</sup> *Strategic Plan 2016–2020*, DG Justice and Consumers, Brussels 2016, s. 3–5.

<sup>234</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm> (dostęp: 11.11.2020).



Tabela 1. Struktura organizacyjno-kompetencyjna Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności

Strategia i koordynacja	Komunikacja	Agencja Wykonawcza ds. Konsumentów, Zdrowia, Rolnictwa i Żywności (Chafea)  Wsparcie korporacyjne i zarządzanie	Zdrowie i bezpieczeństwo żywności	Doradca, Korespondent HR Biznes	<p><b>A</b></p> <p>Zarządzanie zasobami i lepsze uregulowania prawne</p> <p>A1 Lepsze regulacje</p> <p>A2 Sprawy prawne</p> <p>A3 Finanse, budżet i kontrole</p> <p>A4 Systemy informacyjne</p>
<b>DYREKTOR GENERALNY</b>					
Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Bezpieczeństwa Żywności odpowiedzialny za Dyrekcje D, E, F i G					
<p><b>B</b></p> <p>Systemy opieki zdrowotnej, produkty medyczne i innowacje</p>	<p><b>C</b></p> <p>Zdrowie publiczne, wiedza o państwie, zarządzanie kryzysowe</p>	<p><b>D</b></p> <p>Łańcuch żywnościowy: interesariusze i stosunki międzynarodowe</p>	<p><b>E</b></p> <p>Bezpieczeństwo żywności i pasz, innowacje</p>	<p><b>F</b></p> <p>Audyty i analizy dotyczące zdrowia i żywności</p>	<p><b>G</b></p> <p>Zarządzanie kryzysowe żywnością, zwierzętami i roślinami</p>

<p>B1 Wydajność krajowych systemów opieki zdrowotnej</p> <p>B2 Transgraniczna opieka zdrowotna i kontrola tytoniu</p> <p>B3 Europejskie sieci referencyjne i zdrowie cyfrowe</p> <p>B4 Produkty medyczne: jakość, bezpieczeństwo, innowacja</p> <p>B5 Leki: polityka, pozwolenia i monitorowanie</p> <p>B6 Urządzenia medyczne, ocena technologii medycznej</p>	<p>C1 Program zdrowotny i choroby przewlekłe</p> <p>C2 Krajowe komitety wiedzy i komitety naukowe</p> <p>C3 Zarządzanie kryzysowe i gotowość w zdrowiu</p> <p>C4 Determinanty zdrowia i stosunki międzynarodowe</p>	<p>D1 Nauka o łańcuchu żywnościowym i relacje z zainteresowanymi stronami</p> <p>D2 Wielostronne stosunki międzynarodowe</p> <p>D3 Dwustronne stosunki międzynarodowe</p> <p>D4 Program bezpieczeństwa żywności, fundusz awaryjny</p>	<p>E1 Informacje i skład żywności, marnotrawstwo żywności</p> <p>E2 Technologie przetwórstwa spożywczego i nowa żywność</p> <p>E3 Biotechnologia</p> <p>E4 Pestycydy i biocydy</p> <p>E5 Żywnienie zwierząt, leki weterynaryjne</p>	<p>F1 Żywność</p> <p>F2 Zwierzęta</p> <p>F3 Rośliny i rośliny organiczne</p> <p>F4 Kontrola handlowe, bezpieczeństwo pasz</p> <p>F5 Ochrona zdrowia</p> <p>F6 Kontrola wewnętrzna i usługi</p> <p>F7 Wiedza o państwie i egzekwowanie prawa</p>	<p>G1 Zdrowie roślin</p> <p>G2 Zdrowie i dobrostan zwierząt</p> <p>G3 Kontrola urzędowe i zwalczanie chorób zwierząt</p> <p>G4 Higiena żywności</p> <p>G5 Alerty, identyfikowalność i komitety</p>
---	---	---	---	---	--

Źródło: opracowanie własne na podstawie [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/organisation\\_charts/organisation-chart-dg-sante\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/organisation_charts/organisation-chart-dg-sante_en.pdf) (dostęp: 7.11.2020).

doradcą Komisji Europejskiej w kwestiach konsumenckich<sup>235</sup>. Następne to Europejskie Centra Konsumenckie. Informują konsumentów o ich prawach i pomagają im w przypadku problemów z przedsiębiorcami z innych państw członkowskich, Norwegii lub Islandii<sup>236</sup>. Sieć współpracy Unii Europejskiej w zakresie ochrony konsumentów (Consumer Protection Cooperation – CPC) łączy krajowe organy ochrony konsumentów w sieć egzekwowania prawa. Dzięki temu organ krajowy w jednym państwie Unii Europejskiej może wezwać swojego odpowiednika w innym państwie UE do interwencji w przypadku naruszenia określonego unijnego prawa konsumenckiego<sup>237</sup>. Sieć Bezpieczeństwa Konsumentów (Consumer Safety Network – CSN) to konsultacyjna grupa ekspertów, w skład której wchodzi eksperci krajowi z wszystkich państw Unii Europejskiej, a także Norwegii, Islandii i Liechtensteinu. Bezpieczeństwo produktów konsumenckich i gromadzenie danych to główne obszary dyskusji<sup>238</sup>.

Do interesariuszy konsumenckich zaliczyć można również platformę współpracy organizacji Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC). Stanowi ona forum reprezentujące organizacje konsumenckie we wszystkich państwach członkowskich, a także w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego i kandydujących do Unii Europejskiej. BEUC chroni interesy konsumentów oraz zapewnia im reprezentację na poziomie UE<sup>239</sup>.

Kolejna płaszczyzna interesariuszy konsumenckich to Forum Energii Obywatelskiej (Citizens' Energy Forum) zrzeszające krajowe organy regulacyjne ds. energii, organy konsumenckie, ministerstwa państw członkowskich i przemysł, aby pomóc zapewnić konkurencyjne, energooszczędne i uczciwe rynki detaliczne dla konsumentów. Forum zajmuje się rolą konsumentów na zmieniającym się rynku energii, a także ich zdolnościami do wykorzystania możliwości oferowanych przez nowe technologie<sup>240</sup>.

---

<sup>235</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/our-partners-consumer-issues/european-consumer-consultative-group-eccg\\_bg](https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/our-partners-consumer-issues/european-consumer-consultative-group-eccg_bg) (dostęp: 2.04.2021).

<sup>236</sup> [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network\\_pl](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network_pl) (dostęp: 3.04.2021).

<sup>237</sup> *Consumer protection Cooperation Network*, [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/enforcement-consumer-protection/consumer-protection-cooperation-framework\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/enforcement-consumer-protection/consumer-protection-cooperation-framework_en) (dostęp: 11.11.2020).

<sup>238</sup> *Consumer expert groups*, [https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/our-partners-consumer-issues/consumer-expert-groups\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/our-partners-consumer-issues/consumer-expert-groups_en) (dostęp: 11.11.2020); zob. także S. Pointer, *Promoting Consumer Confidence in e-Commerce. The 'Brussels Regulation' – Real or Illusory Consumer Benefit? The Business Case* [w:] *European Union Lobbying. Changes in the Arena*, red. R. Pedler, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2002, s. 42–52.

<sup>239</sup> <https://www.beuc.eu/beuc-network/our-members> (dostęp: 2.04.2021).

<sup>240</sup> [https://ec.europa.eu/info/events/11th-citizens-energy-forum-2019-sep-12\\_en](https://ec.europa.eu/info/events/11th-citizens-energy-forum-2019-sep-12_en) (dostęp: 2.04.2021).

Ostatnią płaszczyznę interesariuszy konsumenckich stanowi europejski szczyt konsumencki (The European Consumer Summit). Jest corocznym sztandarowym wydarzeniem dotyczącym polityki konsumenckiej gromadzącym zainteresowane strony, takie jak władze krajowe, przedstawiciele konsumentów i przedsiębiorstw oraz pracowników naukowych<sup>241</sup>.

**Tabela 2. Struktura organizacyjno-kompetencyjna Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości i Konsumentów**

Komunikacja i planowanie strategiczne	Koordynacja międzyinstytucjonalna, międzynarodowa		Analiza ekonomiczna i ocena	
<b>DYREKTOR GENERALNY</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>– zastępca Dyrektora Generalnego</li> <li>– główny doradca</li> <li>– asystenci</li> <li>– HR Biznesowy korespondent</li> </ul>				
<p>Dyrekcja A. Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych i handlowych</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– A.1. Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych</li> <li>– A.2. Prawo umów</li> <li>– A.3. Prawo spółek</li> </ul>	<p>Dyrekcja B. Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– B.1. Ogólne prawo karne i szkolenie sędziów</li> <li>– B.2. Prawo karne procesowe</li> <li>– B.3. Przestępstwa finansowe</li> <li>– B.4. E-sprawiedliwość, informatyka i zarządzanie dokumentami</li> </ul>	<p>Dyrekcja C. Prawa podstawowe i praworządność</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– C.1. Polityka sprawiedliwości i praworządność</li> <li>– C.2. Polityka praw podstawowych</li> <li>– C.3. Ochrona danych</li> <li>– C.4. Międzynarodowy przepływ danych i ochrona</li> </ul>	<p>Dyrekcja D. Równość i obywatelstwo Unii</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– D.1. Niedyskryminacja i koordynacja Romów</li> <li>– D.2. Równość płci</li> <li>– D.3. Prawa obywatelskie Unii i swobodny przepływ</li> </ul>	<p>Dyrekcja E. Konsumentów</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– E.1. Polityka konsumencka</li> <li>– E.2. Prawo konsumenckie i marketingowe</li> <li>– E.3. Egzekwowanie i dochodzenie roszczeń przez konsumentów</li> <li>– E.4. Bezpieczeństwo produktów i system szybkiego ostrzeżenia</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20190916\\_organigram\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20190916_organigram_en.pdf) (dostęp: 12.11.2019).

<sup>241</sup> *Strategic Plan 2016–2020, DG Justice...*, s. 3–5.

Organizacja wewnętrzna Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości i Konsumentów związana jest z zadaniami, które wykonuje (tabela 2). Na jej czele stoi Dyrektor Generalny współpracujący ze swoim zastępcą, głównym doradcą, asystentami oraz korespondentem biznesowym. Do jego kompetencji należy komunikacja i planowanie strategiczne, koordynacja międzyinstytucjonalna oraz międzynarodowa, analiza i ocena ekonomiczna, jak również zarządzanie finansami. W ramach Dyrekcji Generalnej działają departamenty realizujące zadania szczegółowe z określonej tematyki wymiaru sprawiedliwości. Departament A zajmuje się wymiarem sprawiedliwości w sprawach cywilnych i handlowych, departament B specjalizuje się w sprawach karnych, C w sprawach praw podstawowych i praworządności, D zajmuje się równością i obywatelstwem Unii. Departament E realizuje zadania z zakresu ochrony praw konsumentów. W szczególności kreuje programy polityki konsumenckiej oraz prawo konsumenckie i marketingowe. Zajmuje się egzekwowaniem i dochodzeniem roszczeń konsumenckich oraz bezpieczeństwem produktów i systemami szybkiego ostrzeżenia.

Kolejnym podmiotem prawotwórczym jest Rada Unii Europejskiej. Pełni ona przede wszystkim funkcję prawodawczą, budżetową oraz realizuje uprawnienia z zakresu zawierania umów międzynarodowych, nominacji członków do innych podmiotów UE (Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów)<sup>242</sup>. Rada koordynuje ponadto politykę państw członkowskich w dziedzinie szeroko rozumianej polityki gospodarczej<sup>243</sup>.

Jej funkcja prawodawcza przejawia się w negocjacji i przyjmowaniu wraz z Parlamentem Europejskim konsumenckich aktów ustawodawczych. W toku procedur legislacyjnych wydaje akty prawnie wiążące dla państw członkowskich, a tym samym europejskich konsumentów. Rada Unii Europejskiej przyjmuje również dokumenty, takie jak konkluzje, rezolucje i oświadczenia, które co do zasady nie mają skutków prawnie wiążących<sup>244</sup>. Ważnym narzędziem kształtowania polityki konsumenckiej są właśnie rezolucje, które zazwyczaj określają zakres przyszłych prac w tym obszarze polityki. Mogą one

---

<sup>242</sup> Zob. art. 16 Traktatu o Unii Europejskiej...

<sup>243</sup> Zob. art. 121 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...

<sup>244</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/conclusions-resolutions/> (dostęp: 19.03.2021); zob. szerzej K. Ławniczak, *Rada Unii Europejskiej. Organizacja i sposób działania*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014; T. Jarocki, M. Molendowska, A. Zaręba, *Instytucje Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony. Ewolucja. Kompetencje. Działalność...*, s. 57–68.

stanowić sugestię dla Komisji Europejskiej, by opracowała wniosek lub podjęła dalsze działania<sup>245</sup>.

Skład Rady Unii Europejskiej jest zróżnicowany, tym samym podmiot ten nie ma stałych członków<sup>246</sup>. Posiedzenia Rady UE odbywają się w dziesięciu różnych konfiguracjach w zależności od obszaru polityki, który będzie omawiany. W zależności od konfiguracji poszczególne państwa wysyłają ministra odpowiedzialnego za dany obszar polityki. Radę Unii Europejskiej wspiera Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Coreper) oraz ponad 150 wysoko wyspecjalizowanych organów, grup roboczych i komitetów. W kontekście kreowania standardów ochrony konsumentów szczególne znaczenie odgrywa Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów (Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council configuration – EPSCO)<sup>247</sup>.

Rada EPSCO stara się zapewnić wysoki poziom ochrony zdrowia i ochrony konsumentów w Unii Europejskiej poprzez podnoszenie poziomu zatrudnienia oraz poprawę warunków życia i pracy. Na forum Rady EPSCO zbierają się ministrowie odpowiedzialni za zatrudnienie, sprawy społeczne, zdrowie i politykę konsumencką z wszystkich państw Unii Europejskiej. W posiedzeniach uczestniczą także stosowni komisarze europejscy. Zazwyczaj w ciągu roku organizowane są cztery posiedzenia. Na ogół dwa z nich są poświęcone wyłącznie zatrudnieniu i polityce społecznej. Jeżeli chodzi o ochronę konsumentów, Rada przyjmuje wraz z Parlamentem Europejskim ogólnounijne przepisy o ochronie zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów oraz ich interesów ekonomicznych<sup>248</sup>.

## 2.2. Organy doradcze i konsultacyjne

Ważną rolę w kontekście ochrony interesów konsumentów na szczeblu unijnym odgrywają organy pełniące funkcję doradczą. Polega ona na konsultacji oraz działaniach informacyjnych oraz standaryzacyjnych, przede

---

<sup>245</sup> N. Nugent, *Unia Europejska...*, s. 177, 178.

<sup>246</sup> Skład Rady UE określa art. 16 ust. 6 TUE (w wersji Traktatu Lizbońskiego), wymieniając jednocześnie dwa formalne składy Rady: Radę do spraw Ogólnych, Radę do spraw Zagranicznych, czyli w przypadku tych dwóch Rad skład jest określony.

<sup>247</sup> Załącznik 1, Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady 2009/937/UE, Dz. Urz. UE L 325 z 11.12.2009, s. 35.

<sup>248</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/configurations/epsco/> (dostęp: 19.03.2021).

wszystkim poprzez wskazywanie na konieczność wprowadzania właściwych z punktu widzenia bezpieczeństwa konsumentów rozwiązań prawnych. Instytucje te można podzielić na dwie kategorie: po pierwsze działające w ramach struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej, po drugie niezależne międzynarodowe konsumenckie organizacje pozarządowe<sup>249</sup>.

Powołany do życia w 1957 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (The European Economic and Social Committee – EESC) w ramach instytucjonalnych struktur europejskich pełni szczególną rolę, jest zasadniczym forum przedstawicielskim i dyskusyjnym zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i uprzywilejowanym miejscem wymiany poglądów oraz debat między nim a instytucjami Unii Europejskiej. Funkcja doradcza Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego pozwala jego członkom, a w ten sposób również reprezentowanym przez nich organizacjom, brać udział w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej<sup>250</sup>.

Zgodnie z art. 2 Regulaminu Komitetu w jego skład wchodzi zgromadzenie, prezydium, przewodniczący oraz sekcje. Członków Komitetu nie wiążą żadne instrukcje. Są w pełni niezależni w wykonywaniu swoich funkcji i działają w ogólnym interesie Unii Europejskiej. Komitet składa się z trzech grup członków reprezentujących odpowiednio pracodawców (grupa I Pracodawców), pracowników (grupa II Pracowników) i inne podmioty społeczno-gospodarcze zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego (grupa III Różnorodność Europy) (zob. wykres 5). Grupy wybierają swoich przewodniczących i wiceprzewodniczących. Uczestniczą w przygotowywaniu, organizacji i koordynacji prac Komitetu i jego organów oraz biorą udział w ich informowaniu. Każda z grup posiada sekretariat<sup>251</sup>. Grupy wybierają prezydium, w skład którego wchodzi: przewodniczący i dwóch wiceprzewodniczących, trzech przewodniczących grup, przewodniczący sekcji oraz członkowie w liczbie nieprzekraczającej liczby państw członkowskich. Przewodniczący jest wybierany na przemian spośród członków trzech grup<sup>252</sup>.

---

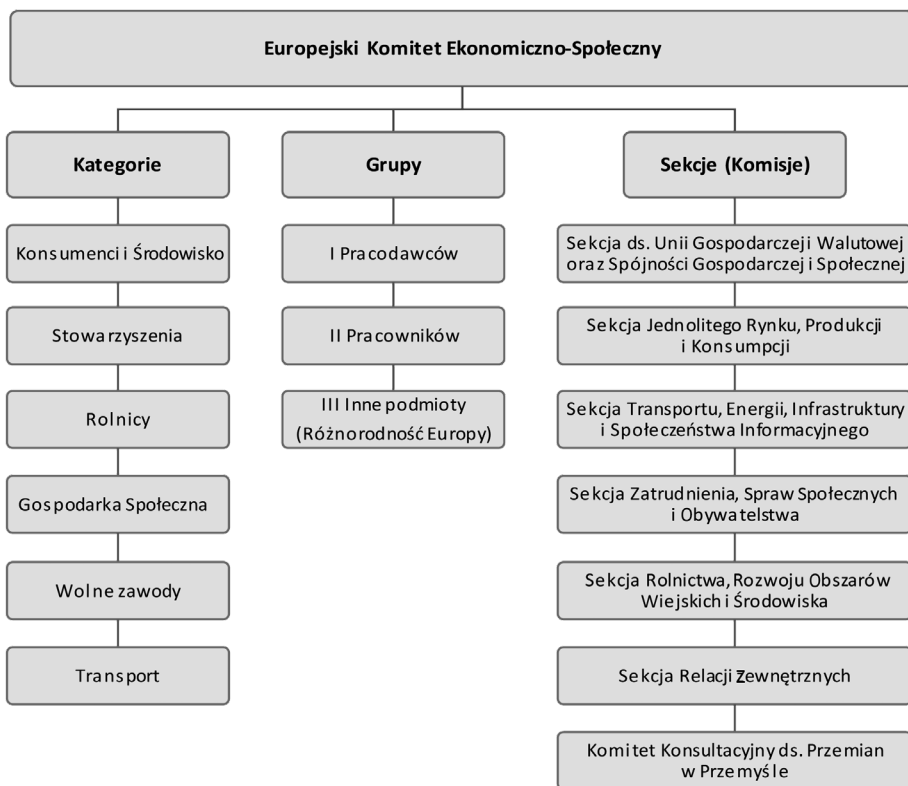
<sup>249</sup> Zob. M. Malczyńska-Biały, *Non-governmental consumer organizations in European Union. Selected aspects...*, s. 443–445.

<sup>250</sup> Regulamin wewnętrzny Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (obowiązujący od 15 marca 2019 r.), Dz. Urz. UE L 110/43, 25.04.2019 (Preambuła), zob. art. 300 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...

<sup>251</sup> Art. 30 Regulaminu wewnętrznego Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego...

<sup>252</sup> Tamże, art. 4.

Wykres 5. Podział Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na grupy, kategorie i sekcje



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.eesc.europa.eu/pl/node/40950> (dostęp: 2.04.2021).

Grupa III, obok grupy Pracodawców i grupy Pracowników, zapewnia Komitetowi dynamikę działania i daje mu możliwość pełnego wypowiedzenia się w kwestiach, które są istotne m.in. dla konsumentów. Jej członkowie wywodzą się również z podmiotów reprezentujących interesy konsumentów, tj. organizacji konsumenckich, środowisk prawnych, naukowych i akademickich, badających interesy i prawa konsumentów. Grupa za cel stawia sobie osiągnięcie rzeczywistej, społecznej i gospodarczej demokracji uczestniczącej w UE<sup>253</sup>.

<sup>253</sup> Grupa „Różnorodność Europy”, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, <https://www.eesc.europa.eu/pl/members-groups/groups/grupa-roznorodnosc-europy> (dostęp: 2.04.2021); por. M. Górka, *Organy doradcze i agencje UE [w:] Instytucje i prawo...*, s. 169–171.



Członkowie Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego mogą dobrowolnie tworzyć kategorie reprezentujące różne grupy społeczno-gospodarcze interesu zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego Unii Europejskiej. Kategoria może się składać z członków trzech grup Komitetu. Członek może należeć tylko do jednej kategorii jednocześnie. Utworzenie kategorii podlega zatwierdzeniu przez prezydium, które informuje o tym zgromadzenie. W decyzji prezydium zatwierdzającej utworzenie kategorii określa się cel, strukturę, skład, okres i zasady jej działania. Prezydium może zmienić lub odwołać tę decyzję. Do utworzenia kategorii wymagana jest minimalna liczba dziesięciu członków<sup>254</sup>.

W Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym funkcjonują dwie kategorie składające się z członków należących do III grupy związanych ze środowiskiem konsumenckim. Chodzi tutaj o kategorię „Konsumenci i Środowisko” oraz kategorię „Stowarzyszenia”. W pierwszej większość jej członków reprezentuje organizacje konsumentów i ochrony środowiska naturalnego bądź jest ekspertami w tych dziedzinach. Jej głównym celem jest omawianie dokumentów przedkładanych przez Komisję Europejską oraz dopilnowanie, by we wszystkich pracach EESC uwzględniano kwestię ochrony praw konsumentów<sup>255</sup>. Kategoria „Stowarzyszenia” składa się z członków należących do grupy III „Różnorodność Europy” oraz do grupy „Pracodawców”. Reprezentują oni sektor stowarzyszeń na szczeblu krajowym lub europejskim (fundacje, stowarzyszenia, organizacje pozarządowe). Promują swobodny przepływ osób i towarów, a także ochronę wolności obywatelskiej, praw człowieka, w tym praw konsumenta<sup>256</sup>.

Funkcja doradcza Komitetu związana jest z wydawaniem opinii, również w sprawach ochrony konsumentów, o które zwraca się Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej lub Komisja Europejska<sup>257</sup>. Wnioski o sporządzenie opinii są kierowane do przewodniczącego Komitetu. Prezydium ustala porządek priorytetów związany z rozpatrywaniem opinii. W tym celu dzieli opinie na kategorie. Kategoria A (wnioski dotyczące kwestii uznanych za prioryteto-

---

<sup>254</sup> Art. 31 Regulaminu wewnętrznego Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego...

<sup>255</sup> *Kategoria „Konsumenci i środowisko”*, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, <https://www.eesc.europa.eu/pl/members-groups/categories/consumers-and-environment-category-cec> (dostęp: 25.03.2021).

<sup>256</sup> *Zob. Kategoria „Stowarzyszenia”*, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, <https://www.eesc.europa.eu/pl/members-groups/categories/kategoria-stowarzyszenia> (dostęp: 25.03.2021).

<sup>257</sup> Art. 32 Regulaminu wewnętrznego Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego...

we) obejmuje wszystkie wnioski o opinie rozpoznawcze (Parlamentu Europejskiego, przyszłych prezydencji Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej), wszystkie przyjęte propozycje opinii z inicjatywy własnej, określone wnioski obligatoryjne lub fakultatywne. Kategoria B są to wnioski obligatoryjne lub fakultatywne dotyczące kwestii drugorzędnych albo pilnych. Opinie te są opracowywane zazwyczaj przez samodzielnego sprawozdawcę lub sprawozdawcę generalnego. W wyjątkowych wypadkach, na podstawie decyzji prezydium, wniosek kategorii B może być przedmiotem prac grupy redakcyjnej składającej się z trzech członków (kategoria „B+”). Kategoria C to wnioski obligatoryjne lub fakultatywne – mające charakter czysto techniczny.

Opracowaniem propozycji dotyczących przydzielenia opinii do jednej z trzech wymienionych kategorii zajmują się sekcje. Formułują wstępne wskazówki dotyczące wielkości grupy analitycznej. Po ustaleniach między kierownictwem Komitetu a przewodniczącymi grup propozycja zostaje przedłożona do decyzji prezydium. W szczególnych przypadkach przewodniczący grup mogą zaproponować zmianę wielkości grupy analitycznej. Prezydium na następnym posiedzeniu zatwierdza tę nową propozycję i ustala ostateczną wielkość grupy analitycznej<sup>258</sup>.

W kwestii reprezentowania interesów konsumentów ważną rolę odgrywa Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji (Single Market, Production and Consumption – INT). Zajmuje się ona obszarami polityki związanymi z przemysłem, usługami, konkurencją, małymi i średnimi przedsiębiorstwami, jak również przedsiębiorstwami gospodarki społecznej. Dyskutuje i przyjmuje opinie na temat ochrony konsumentów, badań i innowacji oraz polityki dotyczącej jednolitego rynku. Sekcja organizuje debaty publiczne, by zasięgnąć opinii jak najszerszego spektrum organizacji pozarządowych. Od roku 1999 organizuje jedną z najważniejszych imprez Komitetu – Europejski Dzień Konsumenta<sup>259</sup>.

W ramach Sekcji INT funkcjonują dwa podmioty związane z podejmowaniem prokonsumenckich działań. Mowa o Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku (Single Market Observatory – SMO) oraz Tymczasowej Grupie Analitycznej ds. Przedsiębiorstw Gospodarki Społecznej (Temporary Study Group on Social Economy Enterprises). Pierwszy z nich został utworzony w 1994 r. Prowadzi badania obserwacyjne rozwoju sytuacji na jednolitym rynku. Proponuje metody usuwania przeszkód dla konsumentów lub wdrażania

---

<sup>258</sup> Tamże, art. 33.

<sup>259</sup> *Single Market, Production and Consumption*, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, <https://www.eesc.europa.eu/en/sections-other-bodies/sections-commission/single-market-production-and-consumption-int> (dostęp: 2.04.2021).

ulepszeń w tym zakresie. W sprawach o szczególnym znaczeniu SMO organizuje wysłuchania publiczne, by zasięgnąć opinii możliwie najszerszego kręgu organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacji konsumenckich. We współpracy z Komisją Europejską SMO opracowało bazę danych poświęconą europejskiej samoregulacji i współregulacji. Ma ona na celu ułatwienie oraz wymianę informacji i określanie najlepszych praktyk rynkowych<sup>260</sup>.

Tymczasowa Grupa Analityczna ds. Przedsiębiorstw Gospodarki Społecznej została ustanowiona w 2015 r. w celu monitorowania sytuacji politycznej i określenia, jakie środki należy podjąć, by zapewnić przedsiębiorstwom lepsze warunki działania, a konsumentom lepszą ochronę. Jednym z jej celów jest rozpowszechnianie dobrych praktyk rynkowych. W swoich licznych wypowiedziach na ten temat grupa nieustannie apeluje o plan działania na rzecz gospodarki społecznej i wysunięcie inicjatyw mających na celu zapewnienie rozwoju i uznania tego sektora<sup>261</sup>.

Do podmiotów mających wpływ na ochronę konsumentów i politykę konsumencką na szczeblu unijnym należą komitety naukowe oraz niezależne konsumenckie pozarządowe organizacje. Podmioty te są swoistym zbiorowym głosem konsumentów na poziomie krajowym i wspólnotowym. Ich działalność przejawia się głównie na trzech płaszczyznach: doradztwa i konsultacji edukacyjno-informacyjnej oraz standaryzacyjnej poprzez wskazywanie na konieczność wprowadzania stosownych rozwiązań prawnych.

Do największych oraz najbardziej wpływowych pozarządowych organizacji konsumenckich obejmujących swym zakresem Unię Europejską należą Biuro Europejskich Związków Konsumenckich (Bureau Européen des Unions de Consommateurs – BEUC) oraz Europejskie Stowarzyszenie Koordynacji Przedstawicielstwa Konsumentów (European Association for the co-ordination of Consumer Representation in Standardisation – ANEC). Są one podmiotami doradczymi oraz współpracują z instytucjami stanowiącymi prawo konsumenckie poprzez przynależność do grupy III Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

Na podstawie artykułu 11 Traktatu o Unii Europejskiej stowarzyszeniom przedstawicielskim przyznane zostały uprawnienia do wypowiedania się oraz publicznej wymiany poglądów we wszystkich dziedzinach działania UE, a in-

---

<sup>260</sup> Baza danych dostępna na stronie: <https://www.eesc.europa.eu/en/policies/policy-areas/enterprise/database-self-and-co-regulation-initiatives> (dostęp: 2.04.2021).

<sup>261</sup> Tymczasowa grupa analityczna ds. przedsiębiorstw gospodarki społecznej, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, <https://www.eesc.europa.eu/pl/sections-other-bodies/other/permanent-study-group-social-economy-enterprises> (dostęp: 2.04.2021).

stytucje Unii Europejskiej zostały zobowiązane do regularnego i otwartego dialogu ze stowarzyszeniami i szeroko rozumianym społeczeństwem obywatelskim<sup>262</sup>.

Biuro Europejskich Związków Konsumentckich zostało utworzone 6 marca 1962 r. przez organizacje konsumenckie Belgii, Luksemburga, Francji, Holandii, Włoch i Republiki Federalnej Niemiec. Po kilku latach wspólnej pracy organizacje te postanowiły utworzyć stowarzyszenie europejskie z siedzibą w Brukseli. BEUC była pionierem, jedną z pierwszych organizacji lobbujących starającą się wpłynąć na proces decyzyjny w kwestii tworzenia regulacji i standardów prawnych dotyczących ochrony i bezpieczeństwa konsumentów. Organizacja ta podejmuje działania w zakresie ochrony interesu konsumentów na ośmiu płaszczyznach: usługi finansowe, bezpieczeństwo żywnościowe, prawa cyfrowe, dochodzenie roszczeń, zrównoważony rozwój, energia, bezpieczeństwo zdrowotne, handel<sup>263</sup>.

Struktura organizacyjna, zasady funkcjonowania, cele i zadania BEUC są w sposób szczegółowy uregulowane w Statucie organizacji<sup>264</sup>. Zgodnie z art. 1 to międzynarodowe stowarzyszenie non-profit zostało utworzone przez organizacje konsumenckie państw europejskich z uwzględnieniem prawa obowiązującego w tych państwach.

Nadrzędnym celem stowarzyszenia jest zrzeczenie konsumenckich organizacji w Unii Europejskiej i innych europejskich państw w celu promocji, obrony oraz reprezentacji interesów europejskich konsumentów w opracowaniu i implementacji polityki UE oraz współpracy z instytucjami Unii Europejskiej oraz innymi podmiotami. Zadanie to realizowane jest poprzez wywieranie wpływu na ewolucję polityki konsumenckiej UE ze szczególnym uwzględnieniem interesu konsumentów. Służy temu również archiwizacja dokumentacji i prowadzenie zróżnicowanych badań konsumenckich, jak również zachęcanie do współpracy pomiędzy organizacjami członkowskimi. Prowadzona jest szeroko zakrojona działalność informacyjno-edukacyjna zrzeszonych organizacji w zakresie rozwoju oddziałującego na nabywców polityki konsumenckiej oraz

---

<sup>262</sup> Traktat o Unii Europejskiej...; zob. szerzej E.V. Kucheryavaya, *Rola i miejsce organizacji pozarządowych w procesie integracji europejskiej i reformowania UE* [w:] M. Witkowska i in., *Podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2017, s. 127–129.

<sup>263</sup> <https://www.beuc.eu/about-beuc/history> (dostęp: 29.03.2021).

<sup>264</sup> Statut zatwierdzony przez Walne Zgromadzenie w Brukseli 14 listopada 2013 r., BEUC Statutes, Brussels 2013. Statut został znowelizowany w maju 2020 r. (w związku z opuszczeniem UE przez Wielką Brytanię), [https://www.beuc.eu/publications/2020\\_beuc\\_statutes\\_en.pdf](https://www.beuc.eu/publications/2020_beuc_statutes_en.pdf) (dostęp: 6.08.2021).

promowanie działań dotyczących wskazanych kwestii podejmowanych przez organizacje konsumenckie w poszczególnych państwach UE.

Funkcjonowanie BEUC związane jest przede wszystkim z działaniem dwóch podmiotów: Walnego Zgromadzenia oraz Egzekutywy. Walne Zgromadzenie składa się z pełnoprawnych oraz stowarzyszonych członków. Zgromadzenie jest suwerennym organem o zasięgu obejmującym całą organizację. W szczególności może zatwierdzać raporty Egzekutywy z działalności organizacji oraz przedmiot generalnej polityki i szczegółowe kierunki działań w zakresie interesu konsumentów. Przyjmuje roczny budżet oraz roczne wydatki prezentowane przez skarbnika organizacji, jak również określa ogólne reguły w zakresie wkładów finansowych. Decyduje o przyjęciu i wydalaniu stałych oraz stowarzyszonych członków oraz o zmianie kategorii członków. Wybiera Egzekutywę oraz odwołuje jej skład. Wybiera Prezydenta i Wiceprezydenta spośród stałych członków stowarzyszenia. Posiada uprawnienia do modyfikacji Statutu<sup>265</sup>.

Stowarzyszenie składa się ze stałych członków (*full members*) i stowarzyszonych (*affiliate members*). Stali członkowie należą do strefy ekonomicznej państw członkowskich Unii Europejskiej. Funkcjonują z uwzględnieniem przepisów prawnych obowiązujących w danym państwie. Działają na podstawie statutu regulującego kwestie zadaniowo-organizacyjne w zakresie ochrony praw konsumentów. Mają zasięg krajowy, tym samym są reprezentatywni do wywierania wpływu na proces decyzyjny w aspekcie stanowionych regulacji prawnych oraz kształtowanej polityki konsumenckiej. Uczestniczą w procesie wymiany informacji oraz wdrażania zaleceń kampanii BEUC na płaszczyznę krajową. Mają zdolność działania niezależnie od publicznych i rządowych podmiotów. Uwzględniają zasadę, że nie angażują się w sprzeczne z prawem oraz krzywdzące działania przeciwko BEUC, jego członkom stałym i stowarzyszonym. Wypełniają swoje zobowiązania w zakresie członkowskich rocznych opłat<sup>266</sup>.

Kolejną kategorią członków BEUC są członkowie stowarzyszeni. Są podmiotami należącymi do państw europejskich włącznie z Europejskim Obszarem Gospodarczym<sup>267</sup>. Funkcjonują jako osoby prawne zgodnie z adekwatnymi zasadami obowiązującymi w państwie lub regionie. Podmioty te działają na podstawie statutów zawierających podstawowe cele, do których należy pro-

---

<sup>265</sup> Tamże, pkt 5.2.

<sup>266</sup> Tamże, pkt 3.2.

<sup>267</sup> Ponadto w wyniku zmiany Statutu w maju 2020 r. do państw EOG dodano jeszcze Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (pkt 3.2a Statutu).

mocja oraz obrona podstawowych interesów konsumentów. Mogą mieć zasięg międzynarodowy, krajowy lub regionalny. Mają uprawnienia w zakresie interesu konsumentów, zdolności i reprezentatywności do oddziaływania na proces decyzyjny, przywiązywania wagi do informacji nt. polityki BEUC oraz wykorzystywania tych informacji podczas kampanii oraz działań organizacji. Członkowie afiliowani są upoważnieni do kreowania własnego stanowiska w kontekście ochrony bezpieczeństwa konsumentów niezależnie od interesu innych podmiotów. Zobowiązani są do nieangażowania się w działania, które osłabiają wizerunkowo organizację<sup>268</sup>.

Członkowie wnoszą opłaty za przyjęcie, rezygnację, wydalenie oraz wstrzymanie w prawach członków lub zmianę kategorii członka. Każda organizacja, aby stać się stałym lub afiliowanym członkiem, musi w odpowiedni sposób wypełnić aplikację członkowską, zaznaczając stosowną kategorię. Taka aplikacja powinna zawierać statut organizacji aplikującej, skład członków, program organizacji, raporty działalności oraz kopię wyciągu aktualnego stanu konta<sup>269</sup>.

Każdy stały lub stowarzyszony członek może wnioskować o rezygnację z członkostwa w organizacji. W tym celu powinien poinformować pisemnie Egzekutywę o swojej decyzji. Egzekutywa powinna przedłożyć list rezygnacyjny na najbliższym zebraniu Walnego Zgromadzenia, łącznie z informacją na temat zobowiązań finansowych organizacji chcącej wystąpić w stosunku do BEUC. Każdy stały lub stowarzyszony członek naruszający przepisy obowiązującego statutu oraz generalnie niespełniający wymogów statutowych może zostać wydalony na wniosek Egzekutywy. Może ona zawiesić zainteresowaną stronę podczas oczekiwania przez nią na decyzję Walnego Zgromadzenia. Po przedstawieniu linii obrony przez organizację Walne Zgromadzenie powinno przegłosować tę kwestię większością 2/3 głosów. W przeciwnym wypadku decyzja Walnego Zgromadzenia może zacząć obowiązywać automatycznie w przypadku niepłacenia wkładów (składek) przez dwa kolejne lata. Wypowiedzenie lub zakończenie członkostwa powinno być odnotowane przez zarejestrowany list przesłany do biura przez zainteresowaną organizację. W przypadku wyjątkowej sytuacji Egzekutywa może zadecydować o zawieszeniu w członkostwie każdej organizacji, która narusza regulacje Statutu. Taka decyzja będzie ważna do momentu, gdy Walne Zgromadzenie zdecyduje o uchyleniu, zawieszeniu lub wydaleniu z organizacji<sup>270</sup>.

---

<sup>268</sup> Tamże, pkt 3.3.

<sup>269</sup> Tamże, pkt 3.4.

<sup>270</sup> Tamże, pkt 4.2e.

Rozstrzygnięcie podejmowane przez Walne Zgromadzenie jest ważne, kiedy jest obecna przynajmniej połowa liczby stałych członków. Jeżeli wskazane kworum nie jest osiągnięte, kolejne Walne Zgromadzenie powinno być zwołane w tym samym celu oraz powinno być prawomocne do podjęcia decyzji bez względu na liczbę obecnych stałych członków. Walne Zgromadzenie jest zwoływane przez Egzekutywę raz na rok. Na prośbę stałych członków lub Egzekutywy może zostać zwołane w celu nadzwyczajnej sesji<sup>271</sup>.

W myśl punktu 5.3 Statutu Stowarzyszenie jest zarządzane przez Egzekutywę. Składa się z Prezydenta, Wiceprezydenta oraz ośmiu reprezentantów. Są oni wybierani przez Walne Zgromadzenie spośród stałych członków organizacji. Egzekutywa jest wybierana na okres czterech lat przez Walne Zgromadzenie. Członkowie Egzekutywy, których czas urzędowania wygasł, mogą ubiegać się o reelekcję. Egzekutywa wybiera Skarbnika spośród swoich członków. Ma pełną władzę w zakresie administracji i zarządzania z zastrzeżeniem uprawnień przyznanych Walnemu Zgromadzeniu. Określa ponadto czas, miejsce i porządek obrad Walnego Zgromadzenia. Mianuje Dyrektora Generalnego. Powołuje grupy robocze w priorytetowych obszarach programu prac i zaprasza przedstawicieli stałych członków, członków stowarzyszonych i partnerów. Określa poziom usług i informacji, które organizacja ma przekazywać członkom stowarzyszonym i partnerom. Decyduje o procedurach, jakich należy przestrzegać w przypadku wyborów wewnętrznych w BEUC<sup>272</sup>.

Zarząd może przekazać codzienną administrację swojemu przewodniczącemu, członkowi Zarządu lub dyrektorowi generalnemu. Zbiera się co najmniej cztery razy w roku. Każdy członek Zarządu ma jeden głos. Decyzje zarządu podejmowane są zwykłą większością głosów obecnych członków. Decyzje podjęte przez władzę wykonawczą są rejestrowane w rejestrze podpisanym i przechowywanym przez przewodniczącego tego zgromadzenia. Walne Zgromadzenie może podjąć decyzję o odwołaniu członków Zarządu. Ta decyzja musi zostać przyjęta większością 2/3 oddanych głosów<sup>273</sup>.

Źródłem utrzymania Stowarzyszenia są składki członkowskie. Są ustalane corocznie dla każdego członka każdej kategorii. Oparte są na procentowym łącznym obrocie organizacji. Zarządzający określa, w jaki sposób należy obliczyć całkowity obrót w celu ustalenia wkładów na rzecz Stowarzyszenia<sup>274</sup>. Działalność organizacji jest rozliczana w rocznych okresach sprawozdawczych.

---

<sup>271</sup> Tamże, pkt 5.2d.

<sup>272</sup> Tamże, pkt 5.3g.

<sup>273</sup> Tamże, pkt 5.3i, j, k, l, m, n, o.

<sup>274</sup> Tamże, art. 6.

Aktywność Stowarzyszenia może podlegać modyfikacjom włącznie z rozwiązaniem czy zlikwidowaniem. W przypadku rozwiązania Stowarzyszenia jego majątek zostanie podzielony między jego pełnoprawnych (stałych) członków i członków stowarzyszonych proporcjonalnie do kwoty ich wkładów<sup>275</sup>.

Drugą konsumencką organizacją pozarządową uczestniczącą w kreowaniu polityki konsumenckiej jest Europejskie Stowarzyszenie Koordynacji Reprezentacji Konsumentów ds. Normalizacji (Association Europeenne Pour La Coordination De La Representation des Consommateurs Pour La Normalisation – ANEC). Zostało ustanowione 4 kwietnia 1996 r. zgodnie z prawem belgijskim jako organizacja pozbawiona jakichkolwiek cech zarobkowych (non-profit). Jej sekretariat ma siedzibę w Brukseli. Zgodnie z obowiązującym statutem ANEC<sup>276</sup> nadrzędnym zadaniem Stowarzyszenia jest działalność naukowa, promocja, obrona i reprezentowanie w sposób bezpośredni lub pośredni interesów konsumentów w pracach europejskich organów normalizacyjnych. W tym celu ANEC ustala priorytety w obszarze normalizacji, sporządza opinie dotyczące kwestii związanych z ogólną polityką europejską w zakresie normalizacji i możliwego jej wpływu na konsumentów. Formułuje zalecenia dla instytucji europejskich i organizacji związanych z procesem normalizacji europejskiej, m.in. takich jak Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego (European Committee for Standardization – CEN<sup>277</sup>), Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego Elektrotechnik (European Committee for Electrotechnical Standardization – CENELEC)<sup>278</sup> i Europejskiego Instytutu Norm Telekomunikacyjnych (European Committee for Electrotechnical Standardization – ETSI)<sup>279</sup>.

Większość prac ANEC odbywa się poprzez koordynację i współpracę z krajowymi organizacjami ochrony konsumentów. W ramach ANEC utworzono grupy robocze dla głównych obszarów, w których działa. Te grupy robocze składają się z przedstawicieli posiadających szczególną wiedzę specja-

---

<sup>275</sup> Tamże, art. 7.

<sup>276</sup> Z aktu sporządzonego 6 lutego 2006 r. przez Jamesa Duponta – notariusza w Brukseli wynikało, że odbyło się nadzwyczajne walne zgromadzenie stowarzyszenia pożytku publicznego „ANEC” z siedzibą pod adresem Avenue de Tervueren, nr 32, B.P. 27 – 1040 Bruxelles. Zostało zwołane z ważnego powodu i posiadało zdolność do podjęcia uchwał w sprawie przyjęcia statutu. Statut ANEC 6.02.2006, Bruxelles, <https://kbopub.economie.fgov.be/kbopub/toonondernemings.html?ondernemingsnummer=457696181> (dostęp: 22.03.2021).

<sup>277</sup> Zob. <https://www.cen.eu/Pages/default.aspx> (dostęp: 1.04.2021).

<sup>278</sup> Europejski Komitet Normalizacyjny Elektrotechniki, <https://www.cenelec.eu/> (dostęp: 7.03.2021).

<sup>279</sup> Europejski Instytut Norm Teleinformatycznych, <https://www.etsi.org/> (dostęp: 7.03.2021).



listyczną w określonej dziedzinie, często pracujących dla jednej z organizacji konsumenckich państw członkowskich. ANEC lobbuje na rzecz horyzontalnych ram prawnych dotyczących bezpieczeństwa usług. Według ANEC, chociaż standaryzacja nie powinna eliminować różnorodności, istnieją pewne podstawowe wymagania bezpieczeństwa, które należy spełnić niezależnie od specyfiki poszczególnych sektorów usług<sup>280</sup>.

Stowarzyszenie zajmuje stanowisko w przedmiocie projektów dyrektyw, które odwołują się do normalizacji, i przedstawia propozycje mające na celu uwzględnienie przez prawodawstwo Unii Europejskiej kwestii dotyczących ochrony konsumentów i promocji ich interesów. Realizując cele swojej działalności, organizacja może nabywać i zbywać wszelkie ruchomości lub nieruchomości, podejmować zobowiązania umowne, przyjmować darowizny lub przenosić wszelkie składniki majątkowe zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa<sup>281</sup>. Stowarzyszenie jest finansowane przez Komisję Europejską i uczestniczy w niektórych wybranych europejskich procesach normalizacyjnych<sup>282</sup>.

Zgodnie z analizowanym Statutem w strukturze wewnętrznej Stowarzyszenia można wyróżnić jego członków, Walne Zgromadzenie oraz Zarząd. Członków ANEC można podzielić na członków rzeczywistych oraz obserwatorów. Liczba członków rzeczywistych Stowarzyszenia nie jest ograniczona. Członkami rzeczywistymi są: jedna osoba fizyczna reprezentująca dane państwo członkowskie Unii Europejskiej i Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (European Free Trade Association – EFTA). Członek rzeczywisty powinien być zainteresowany przedmiotem działalności Stowarzyszenia, a jego kandydatura proponowana jest przez krajowe organizacje konsumenckie państwa, które reprezentuje przez okres czterech lat. Procedura wyboru takiego członka jest zaaprobowana przez Komisję i sekretariat EFTA. Wskazane jest, aby członkowie rzeczywisci i ich zastępcy mieli doświadczenie w zakresie funkcjonowania procesów normalizacyjnych, znali problematykę związaną z ochroną konsumentów oraz promowaniem ich interesów. Walne Zgroma-

---

<sup>280</sup> B. van Leeuwen, *European Standardisation of Services and its Impact on Private Law. Paradoxes of Convergence*, Hart Publishing, London 2017, s. 67.

<sup>281</sup> <https://www.anec.eu/about-anec/the-standardisation-regulation> (dostęp: 23.03.2021).

<sup>282</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie normalizacji europejskiej, zmieniające dyrektywy Rady 89/686/EWG i 93/15/EWG oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 94/9/WE, 94/25/WE, 95/16/WE, 97/23/WE, 98/34/WE, 2004/22/WE, 2007/23/WE, 2009/23/WE i 2009/105/WE oraz uchylające decyzję Rady 87/95/EWG i decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1673/2006/WE, Dz. Urz. UE. L 316/12, 14.11.2012. W rozporządzeniu podkreślono potrzebę uwzględnienia interesów ochrony konsumentów w normalizacji europejskiej.

dzenie może również przyjąć jako członków rzeczywistych przedstawiciele konsumentów innych państw, których krajowe organizacje normalizacyjne są członkami jednej z europejskich organizacji normalizacyjnych. Status członka nie może być przeniesiony lub zbyty z jakiegokolwiek tytułu na rzecz innej osoby fizycznej, prawnej lub stowarzyszenia. Członkowie rzeczywisci zobowiązani są przestrzegać Statutu Stowarzyszenia oraz postanowień regulaminów wewnętrznych. Zgodnie z przepisami Statutu odpowiedzialność członków krajowych w stosunku do osób trzecich w związku ze Stowarzyszeniem jest ograniczona do ciężącego na nich obowiązku zapłaty składki<sup>283</sup>.

Członek rzeczywisty traci status członka krajowego na skutek utraty zdolności do reprezentowania, która wygasa automatycznie po upływie czterech lat od daty jego przyjęcia lub na skutek powiadomienia Sekretarza Generalnego o utracie zdolności członka do reprezentowania przez krajowe organizacje konsumenckie, które zaproponowały jego kandydaturę. Innym przypadkiem jest zgon, utrata zdolności prawnej lub niewypłacalność osoby fizycznej czy sytuacja rozwiązania dobrowolnego lub przymusowego oraz likwidacji osoby prawnej lub stowarzyszenia. Możliwe jest złożenie przez niego rezygnacji z funkcji, zawieszenie lub wykluczenie. Członkowie rzeczywisci powiadamiają Zarząd o złożeniu rezygnacji z pełnienia funkcji w formie pisemnej. Rezygnacja z pełnienia funkcji staje się skuteczna w dacie zakończenia roku finansowego, w trakcie którego złożone zostało powiadomienie o rezygnacji z pełnienia funkcji. Członek rzeczywisty, którego udział w Stowarzyszeniu jest niezgodny z przedmiotem działalności Stowarzyszenia lub który naruszył postanowienia Statutu, może być wykluczony uchwałą Walnego Zgromadzenia podjętą większością dwóch trzecich głosów członków obecnych lub reprezentowanych. Członek, którego dotyczy głosowanie w sprawie wykluczenia, nie bierze udziału w głosowaniu. Walne Zgromadzenie umożliwia takiemu członkowi obronę. Zostaje on uprzedzony o wykluczeniu. Członkowie rzeczywisci płacą składki roczne z uwzględnieniem funkcji i kryteriów, które ustala Walne Zgromadzenie. Kwota składki jest ustalona przez zwyczajne Walne Zgromadzenie<sup>284</sup>.

Do drugiej kategorii członków należą członkowie obserwatorzy. Walne Zgromadzenie może powołać jako obserwatorów, opierając się na ich doświadczeniu, maksymalnie sześć osób. Kandydaci na obserwatorów mogą być powołani, jeśli posiadają doświadczenie w zakresie funkcjonowania procesów norma-

---

<sup>283</sup> Zob. *ANEC Work Programme 2020*, Brussels 2020, s. 9.

<sup>284</sup> Wysokość składki nie może przekraczać kwoty dwustu euro rocznie; Statut ANEC..., <https://kbopub.economie.fgov.be/kbopub/toonondernemingsps.html?ondernemingsnummer=457696181> (dostęp: 22.03.2021).

lizacyjnych oraz wykazują się znajomością problematyki związanej z ochroną konsumentów oraz promowaniem ich interesów. Są oni zatwierdzani przez Walne Zgromadzenie większością dwóch trzecich głosów wszystkich obecnych członków rzeczywistych. Obserwatorzy mogą być zaproszeni do uczestniczenia w walnych zgromadzeniach bez prawa głosu przy uchwalaniu uchwał<sup>285</sup>.

Naczelnym podmiotem decyzyjnym Stowarzyszenia jest Walne Zgromadzenie, tworzą je wszyscy członkowie rzeczywisci. Walne Zgromadzenie jest jedynym organem władnym i posiadającym najszersze uprawnienia w przedmiocie realizacji celu działalności Stowarzyszenia<sup>286</sup>. Wybiera spośród swoich członków przewodniczącego na kadencję trwającą dwa lata<sup>287</sup>. Przewodniczący jest również członkiem Zarządu i przewodniczy zarówno posiedzeniom Zarządu, jak i Walnym Zgromadzeniom. Walne Zgromadzenie odbywa się co najmniej raz w roku. Może ono w każdej chwili odbyć nadzwyczajne posiedzenie na podstawie decyzji Zarządu, w szczególności na wniosek co najmniej jednej czwartej jego członków rzeczywistych. Walne Zgromadzenie może podejmować uchwały wyłącznie w sprawach, które umieszczone są w porządku obrad. Każdy członek krajowy posiada jeden głos. Walnemu Zgromadzeniu przewodniczy Przewodniczący Zarządu lub, w przypadku jego nieobecności, Wiceprzewodniczący, lub w przypadku jego nieobecności – Skarbnik, lub w przypadku jego nieobecności – najstarszy wiekiem członek Zarządu obecny na zgromadzeniu. Uchwały Walnego Zgromadzenia są ważne, jeśli w zgromadzeniu bierze udział co najmniej połowa członków rzeczywistych. Jednakże jeśli liczba ta nie zostanie osiągnięta, zwołane zostaje ponownie Walne Zgromadzenie, które podejmuje uchwały w sposób ważny i ostateczny w przedmiocie przedstawionej sprawy niezależnie od liczby obecnych członków. Uchwały są podejmowane zwykłą większością głosów członków obecnych lub reprezentowanych z zastrzeżeniem odmiennych przepisów ustawy lub postanowień obecnego Statutu czy regulami-

---

<sup>285</sup> ANEC Work Programme 2020..., s. 9.

<sup>286</sup> Jest uprawnione w szczególności do powoływania i odwoływania członków zarządu, zatwierdzania sprawozdania z działalności zarządu stowarzyszenia, zatwierdzania rocznego programu pracy zaproponowanego przez zarząd, zatwierdzania – na wniosek zarządu – ogólnych celów politycznych oraz szczegółowych kierunków działania w dziedzinach dotyczących udziału konsumentów w procesie normalizacyjnym, zatwierdzania sprawozdania finansowego za miniony rok obrotowy, przedstawionego przez skarbnika, zatwierdzania prowizorium budżetowego na dany rok i na przyszłe lata, przedstawionego przez skarbnika, udzielenia skwitowania członkom zarządu z pełnionych funkcji, podejmowania decyzji w przedmiocie wykluczenia członków rzeczywistych lub obserwatorów, zmian statutu, rozwiązania i likwidacji stowarzyszenia, powołania biegłego rewidenta z zadaniem kontroli raportu rocznego stowarzyszenia czy zatwierdzenia i zmiany regulaminu wewnętrznego.

<sup>287</sup> Przewodniczący może być wybrany na to stanowisko ponownie na kolejną kadencję.

nu wewnętrznego. W przypadku równej liczby głosów rozstrzygający jest głos Przewodniczącego lub członka Zarządu, który go zastępuje. Uchwały Walnego Zgromadzenia dotyczące wykluczenia członka rzeczywistego lub obserwatora, zmiany Statutu lub rozwiązania Stowarzyszenia są podejmowane dwoma trzecimi głosów obecnych członków rzeczywistych. Uchwały Walnego Zgromadzenia są zapisywane w protokole zatwierdzonym przez wszystkich członków rzeczywistych i wpisane w specjalny rejestr. Rejestr ten przechowywany jest w siedzibie Stowarzyszenia, gdzie mogą się z nimi zapoznać wszyscy członkowie z zastrzeżeniem, że rejestr nie może być wynoszony z siedziby<sup>288</sup>.

Zarząd składa się z dziewięciu osób powołanych przez Walne Zgromadzenie na dwuletnią kadencję, które mogą być przez niego odwołane w każdej chwili. Podział członków w Zarządzie przedstawia się następująco: ośmiu członków rzeczywistych reprezentujących organizacje konsumenckie Unii Europejskiej, jeden członek rzeczywisty reprezentujący organizacje konsumenckie Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu. W każdym przypadku liczba członków Zarządu musi być niższa od liczby osób – członków Stowarzyszenia. Przewodniczący wybrany przez Walne Zgromadzenie uczestniczy z mocy prawa we wszystkich posiedzeniach Zarządu, przewodniczy jego obradom. W przypadku wakatów na stanowisku członka Zarządu w trakcie trwania kadencji Zarząd może powołać (większością głosów pozostałych członków) tymczasowego członka Zarządu. W takim przypadku tymczasowy członek Zarządu pełni funkcję do zakończenia mandatu członka Zarządu, którego zastępuje do najbliższego posiedzenia Walnego Zgromadzenia. Walne Zgromadzenie wybiera spośród członków Zarządu Wiceprzewodniczącego i Skarbnika. Posiedzeniom Zarządu przewodniczy Przewodniczący. W razie nieobecności lub przeszkody po stronie Przewodniczącego jego funkcje pełni Wiceprzewodniczący lub w przypadku jego nieobecności – Skarbnik, lub w przypadku jego nieobecności – najstarszy wiekiem członek Zarządu obecny na zebraniu. Na Skarbniku spoczywa obowiązek przedstawienia raportu rocznego i prowizorium budżetowego Zarządowi. Zarząd zbiera się na wezwanie Przewodniczącego zarządu lub Sekretarza Generalnego. Zobowiązany jest zebrać się również na pisemny wniosek przedstawiony przez co najmniej dwóch członków Zarządu przesłany do Sekretarza Generalnego<sup>289</sup>.

---

<sup>288</sup> Statut ANEC..., <https://kbopub.economie.fgov.be/kbopub/toonondernemingsps.html?ondernemingsnummer=457696181> (dostęp: 22.03.2021).

<sup>289</sup> Zawiadomienia są przesyłane zainteresowanym zwykłym listem, faksem lub pocztą elektroniczną co najmniej dziesięć dni przed posiedzeniem. Zawiadomienie zawiera porządek obrad, datę, godzinę i miejsce posiedzenia.

Zarząd może zaprosić do uczestnictwa w posiedzeniu osoby trzecie z głosem doradczym. Stanowi organ kolegialny i może podejmować uchwały wyłącznie wówczas, kiedy co najmniej pięciu jego członków jest obecnych. Każdy członek Zarządu posiada jeden głos. Uchwały podejmowane są zwykłą większością oddanych głosów. W przypadku równej liczby głosów przeważający jest głos Przewodniczącego lub jego zastępcy. Uchwały są zapisywane w protokole zatwierdzonym przez wszystkich członków Zarządu i wpisane w specjalny rejestr przechowywany w siedzibie Stowarzyszenia. Zarząd posiada uprawnienia w przedmiocie zarządzania i administrowania przyznane mu przez Walne Zgromadzenie<sup>290</sup>.

Zarząd może oddelegować niektóre ze swoich uprawnień wraz ze związanym z nimi prawem do podpisywania jednej lub kilku osobom wybranym z jego grona lub spoza jego grona, a w szczególności Sekretarzowi Generalnemu, którego uprawnienia określi. Ustanawia pod kontrolą Walnego Zgromadzenia zalecenia dotyczące zarządzania bieżącymi sprawami Stowarzyszenia<sup>291</sup>.

Sekretarz Generalny zajmuje się zarządzaniem aktualnymi sprawami Stowarzyszenia i wykonuje wszelkie uprawnienia z tym związane. Jest on powołany przez Walne Zgromadzenie na wniosek Zarządu, który określa warunki zaciągania zobowiązań przez niego. Zarząd może w każdej chwili określić szczególne uprawnienia Sekretarza Generalnego. Sekretarz Generalny zapewnia, aby prace i działalność organów i instytucji statutowych i ustawowych prowadzone były w ramach określonych przez Statut (regulamin wewnętrzny). Uczestniczy w posiedzeniach Walnego Zgromadzenia i w posiedzeniach Zarządu z głosem doradczym. Przewodniczący Zarządu, a w czasie jego nieobecności – Skarbnik – są uprawnieni do przyjmowania darowizn poczynionych na rzecz Stowarzyszenia i do wykonania wszelkich formalności niezbędnych do ich nabycia<sup>292</sup>.

---

<sup>290</sup> W szczególności zarządowi przydzielone są następujące zadania: przygotowanie i organizowanie pracy walnego zgromadzenia; zapewnienie – pomiędzy dwoma posiedzeniami walnego zgromadzenia – reprezentacji, właściwego funkcjonowania i wdrażania działań właściwych stowarzyszeniu; udzielanie koniecznych wskazówek sekretarzowi generalnemu w celu zapewnienia na co dzień możliwie najlepszego udziału konsumentów we wszystkich instancjach normalizacyjnych, do których zostaną powołani; powoływanie przedstawicieli stowarzyszenia do organów normalizacyjnych; wypełnianie wszystkich innych funkcji, które walne zgromadzenie mu wyznaczy w ramach przyznanych mu uprawnień.

<sup>291</sup> Statut ANEC..., <https://kbopub.economie.fgov.be/kbopub/toonondernemingsps.htm?ondernemingsnummer=457696181> (dostęp: 22.03.2021).

<sup>292</sup> Tamże.

## 2.3. Instytucje sędownicze

W kontekście kształtowania standardów prawnych ochrony konsumentów bardzo istotną rolę odgrywa orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Podstawową kompetencją tego podmiotu jest dokonywanie wykładni prawa unijnego, w tym konsumenckiego, oraz zapewnienie jego stosowania w taki sam sposób we wszystkich państwach członkowskich<sup>293</sup>. Rozstrzyga również spory prawne między rządami państw UE a jej instytucjami<sup>294</sup>. W określonych sytuacjach do Trybunału Sprawiedliwości UE mogą wnosić sprawy osoby fizyczne, przedsiębiorstwa lub organizacje, które uważają, że ich prawa zostały naruszone przez instytucje UE<sup>295</sup>. Kwestie proceduralne Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej regulowane są przez akty prawa pierwotnego<sup>296</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej z siedzibą w Luksemburgu obejmuje dwa organy sądowe: Trybunał Sprawiedliwości i Sąd. Trybunał Sprawiedliwości orzeka w określonych kategoriach spraw. Dokonuje wykładni prawa (orzeczenia w trybie prejudycjalnym<sup>297</sup>), zajmuje się egzekwowaniem prawa (postępowania w sprawie uchybienia<sup>298</sup>), unieważnianiem aktów prawnych UE (skargi o unieważnienie<sup>299</sup>), zapewnianiem podejmowania działań przez

---

<sup>293</sup> Zob. P. Tosiek, *Member State in the Decision-Making System of the European Union. The example of Poland*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2018, s. 54–57.

<sup>294</sup> Zob. I. Benöhr, *EU Consumer Law and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 2013, s. 175.

<sup>295</sup> Zob. art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...

<sup>296</sup> Art. 13, 19, 24 Traktatu o Unii Europejskiej...; art. 251–281 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)...; Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Dz. Urz. UE, C 203, 7.06.2016, art. 144–157, Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326, 26.10.2012.

<sup>297</sup> Sądy państw Unii Europejskiej są zobowiązane do zapewniania właściwego stosowania prawa UE. Istnieje jednak ryzyko odmiennej interpretacji prawa UE przez sądy w różnych państwach. Jeżeli sąd krajowy ma jakiegokolwiek wątpliwości co do wykładni lub ważności danego aktu prawnego Unii Europejskiej, może zwrócić się o wyjaśnienie do Trybunału Sprawiedliwości. Ten sam mechanizm można zastosować do ustalenia, czy krajowe przepisy lub praktyka są zgodne z prawem UE.

<sup>298</sup> Sprawy wnoszone przeciwko rządowi państw Unii Europejskiej w związku z nieprzeżeganiem prawa UE. Sprawy te mogą być wnoszone do Trybunału przez Komisję Europejską lub inne państwo członkowskie. Jeżeli Trybunał uzna dany kraj za winny uchybienia, zobowiązuje go do bezzwłocznego naprawienia sytuacji. W przeciwnym razie wszczynana jest kolejna sprawa, która może zakończyć się nałożeniem grzywny.

<sup>299</sup> Jeżeli jakiś akt prawny UE uznany zostanie za niezgodny z traktatami UE lub prawami podstawowymi, rządy krajów UE, Rada UE, Komisja Europejska lub (w niektórych przy-

UE (skargi w sprawie bezczynności<sup>300</sup>), skargami na instytucje UE (roszczenia o odszkodowanie<sup>301</sup>).

Trybunał Sprawiedliwości składa się z 27 sędziów i 11 rzeczników generalnych. Sędziowie i rzecznicy generalni są mianowani za wspólnym porozumieniem przez rządy państw członkowskich, po konsultacji z komitetem, którego zadaniem jest opiniowanie, czy kandydaci są odpowiedni do pełnienia danej funkcji. Mandat jest sześcioletni i odnawialny. Są oni wybierani spośród osobistości o niekwestionowanej niezależności i mających wymagane w ich państwach kwalifikacje do zajmowania najwyższych stanowisk sądowych lub są prawnikami o uznanych kompetencjach<sup>302</sup>.

Jak wskazuje Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości<sup>303</sup>, sędziowie Trybunału Sprawiedliwości wybierają spośród siebie Prezesa i Wiceprezesa na okres trzech lat. Prezes kieruje pracami Trybunału Sprawiedliwości, a także przewodniczy posiedzeniom i obradom w największych składach orzekających. Wiceprezes wspiera Prezesa Trybunału w wykonywaniu obowiązków i zastępuje go, jeżeli w odniesieniu do Prezesa wystąpi przeszkoda w wykonywaniu obowiązków<sup>304</sup>. Rzecznicy generalni wspomagają Trybunał. Ich zadaniem jest przedstawianie, w sposób całkowicie bezstronny i niezależny, opinii prawnej określanej jako „opinia rzecznika generalnego” w sprawach, które zostaną im przydzielone<sup>305</sup>.

---

padkach) Parlament Europejski mogą zwrócić się do Trybunału o jego unieważnienie. Osoby fizyczne mogą wnieść skargę o unieważnienie aktu prawnego UE, który bezpośrednio ich dotyczy.

<sup>300</sup> Parlament Europejski, Rada UE i Komisja Europejska są zobowiązane do podejmowania decyzji w określonych okolicznościach. Jeżeli nie dopełniają one tych zobowiązań, rządy krajów UE, inne instytucje UE lub (pod pewnymi warunkami) osoby fizyczne lub przedsiębiorstwa mogą wnieść skargę do Trybunału.

<sup>301</sup> Każda osoba fizyczna lub przedsiębiorstwo, które doznały szkody w wyniku działania lub bezczynności UE bądź jej urzędników, mogą wnieść przeciwko nim skargę do Trybunału; *Trybunał Sprawiedliwości. Skład, właściwość i procedury*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010, s. 2–4.

<sup>302</sup> Protokół w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 203/72, 7.6.2016, art. 2–7. Zob. [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7024/pl/#composition](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/pl/#composition) (dostęp: 4.04.2021).

<sup>303</sup> Zob. art. 8–10 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 25 września 2012 r., Dz. Urz. UE. L 265, 29.9.2012 z późn. zm. Dz. Urz. UE L 173, 30.06.2016, s. 108, Dz. Urz. UE L 173, 26.6.2013, s. 65, Dz. Urz. UE L 217, 12.8.2016, s. 69, Dz. Urz. UE. L 111, 25.4.2019, s. 73.

<sup>304</sup> Tamże.

<sup>305</sup> Tamże, art. 15.

Sekretarz jako organ wewnętrzny kieruje administracją Trybunału Sprawiedliwości z upoważnienia Prezesa<sup>306</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości może obradować w pełnym składzie, w składzie wielkiej izby (piętnastu sędziów) albo w izbach złożonych z pięciu lub trzech sędziów. Obraduje w pełnym składzie w przypadkach określonych w Statucie Trybunału Sprawiedliwości (w szczególności kiedy ma za zadanie zdymisjonować rzecznika praw obywatelskich lub orzec o dymisji członka Komisji Europejskiej, który naruszył ciężące na nim zobowiązania) oraz jeśli uzna, że wniesiona sprawa ma wyjątkowe znaczenie. W składzie wielkiej izby Trybunał Sprawiedliwości obraduje na żądanie państwa członkowskiego albo instytucji, które są stroną w postępowaniu, a także w sprawach szczególnie ważnych lub skomplikowanych. Inne sprawy są rozpatrywane przez izby składające się z pięciu lub trzech sędziów. Prezesi izb złożonych z pięciu sędziów wybierani są na trzy lata, a prezesi izb złożonych z trzech sędziów na jeden rok<sup>307</sup>.

Drugi podmiot wchodzący w skład Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej to Sąd. W skład Sądu wchodzi po dwóch sędziów z każdego państwa członkowskiego. Mianowani są oni za wspólnym porozumieniem przez rządy państw członkowskich, po zasięgnięciu opinii komitetu, którego zadaniem jest opiniowanie kandydatów do wykonywania funkcji sędziego. Kadencja sędziego trwa sześć lat i jest odnawialna. Sędziowie wybierają spośród siebie na okres trzech lat Prezesa oraz mianują na sześcioletnią kadencję Sekretarza. Sprawy zawisłe przed Sądem są rozpoznawane przez izby złożone z pięciu lub trzech sędziów, a w niektórych przypadkach w składzie jednego sędziego. Może on również orzekać w składzie wielkiej izby (piętnastu sędziów), jeżeli uzasadnia to stopień zawichości prawnej lub waga sprawy. Prezesi izb złożonych z pięciu sędziów wybierani są spośród sędziów na okres trzech lat. Sąd ma do swojej dyspozycji własny sekretariat, lecz jego obsługę administracyjną i lingwistyczną zapewniają służby instytucji<sup>308</sup>.

Sąd orzeka w sprawach o stwierdzenie nieważności przedłożonych przez osoby fizyczne i przedsiębiorstwa oraz w niektórych przypadkach złożonych przez rządy państw UE. Sąd orzeka przede wszystkim w sprawach dotyczą-

---

<sup>306</sup> Tamże, art. 18–20.

<sup>307</sup> [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7024/pl/#composition](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/pl/#composition) (dostęp: 4.12.2020).

<sup>308</sup> [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7033/pl/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7033/pl/) (dostęp: 3.12.2020); zob. Regulamin postępowania przed Sądem Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich, Dz. Urz. UE. L 136, 30.5.1991 z późn. zm.



cych prawa konkurencji i konsumentów, pomocy państwa, handlu, rolnictwa i znaków towarowych<sup>309</sup>.

Sąd jest właściwy do rozpoznawania, po pierwsze, skarg wniesionych przez osoby fizyczne lub prawne mających na celu stwierdzenie nieważności aktów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej, których są one adresatami lub które dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie. Po drugie, skarg w zakresie nieważności aktów regulacyjnych, które dotyczą ich bezpośrednio i nie obejmują środków wykonawczych, oraz skarg wniesionych przez te same osoby na zaniechanie działania przez te instytucje, organy i jednostki organizacyjne. Po trzecie, skarg wniesionych przez państwa członkowskie przeciwko Komisji Europejskiej oraz skarg wniesionych przez państwa członkowskie przeciwko Radzie UE. Po czwarte, skarg o naprawienie szkody wyrządzonej przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii Europejskiej lub ich pracowników oraz skarg dotyczących umów zawartych przez Unię Europejską, w których właściwość Sądu została wyraźnie określona. Następnie skarg z dziedziny własności intelektualnej przeciwko Urzędowi Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej oraz Wspólnotowemu Urzędowi Ochrony Odmian Roślin, jak również sporów pomiędzy instytucjami Unii Europejskiej a ich personelem dotyczących stosunków pracy, a także systemu zabezpieczenia społecznego. Od orzeczeń wydanych przez Sąd przysługuje ograniczone do kwestii prawnych odwołanie do Trybunału Sprawiedliwości w terminie dwóch miesięcy<sup>310</sup>.

W kontekście polityki konsumenckiej istotne jest orzecznictwo w zakresie ochrony konsumentów. Skargi wnoszone przez konsumentów, które rozstrzyga Trybunał Sprawiedliwości, mają na celu stwierdzenie nieważności aktów prawnych w zakresie ochrony konsumentów lub dotyczą konkretnych instytucji.

Jak wskazano w tabeli 3, analizując orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości po 2002 r. ze względu na przedmiot, wniesione skargi można podzielić na cztery kategorie: bezpieczeństwa produktów (żywnościowych i nieżywnościowych), nieuczciwych praktyk handlowych, umów sprzedaży, konsumenckich umów szczególnych (usługi bankowe, ubezpieczeniowe, finansowe). Jeżeli konsument poniósł szkodę w wyniku działania lub zaniechania działania przez daną instytucję UE lub jej urzędników, może wnieść skargę do Trybunału pośrednio, za pośrednictwem sądów krajowych, które mogą zadecydo-

---

<sup>309</sup> [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice\\_pl#czym-zajmuje-się-trybunał-sprawiedliwości-unii-europejskiej?](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_pl#czym-zajmuje-się-trybunał-sprawiedliwości-unii-europejskiej?) (dostęp: 29.11.2020).

<sup>310</sup> [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7033/pl/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7033/pl/) (dostęp: 3.12.2020); por. J. Sozański, *Trybunał Sprawiedliwości*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS, Warszawa–Poznań 2010, s. 12–14.

wać o przekazaniu sprawy do Trybunału Sprawiedliwości lub bezpośrednio do Sądu, jeżeli decyzja podjęta przez instytucję UE dotyczyła ich bezpośrednio i indywidualnie.

**Tabela 3. Wybrane przykłady orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu w zakresie ochrony konsumentów po 2002 r.**

Obszar	Sprawa	Sygnatura	Termin
1	2	3	4
<b>Produkty spożywcze i napoje</b>	Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. przeciwko Teekanne GmbH & Co. KG	C-195/14	4.06.2015
	Neptune Distribution SNC przeciwko Ministre de l'Économie et des Finances	C-157/14	17.12.2015
	Dextro Energy GmbH & Co. KG przeciwko European Commission	C-296/16 P	8.06.2017
	Verband Sozialer Wettbewerb eV przeciwko TofuTown.com GmbH	C-422/16	14.06.2017
<b>Nieuczciwe praktyki handlowe</b>	VTB-VAB NV v Total Belgium NV and Galatea BVBA przeciwko Sanoma Magazines Belgium	C-261/07 C-299/07	23.04.2009
	BKK Mobil Oil Körperschaft des öffentlichen Rechts przeciwko Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV	C-59/12	3.10.2013
	Purely Creative Ltd, Strike Lucky Games Ltd, Winners Club Ltd, McIntyre & Dodd Marketing Ltd, Dodd Marketing Ltd, Adrian Williams, Wendy Ruck, Catherine Cummings, Peter Henry przeciwko Office of Fair Trading	C-428/11	18.10.2013
	Vincent Deroo-Blanquart przeciwko Sony Europe Limited	C-310/15	7.09.2016
Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main eV przeciwko comtech GmbH	C-568/15	2.03.2017	

1	2	3	4
<b>Sprzedaż wysyłkowa</b>	Quelle AG przeciwko Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände	C-404/06	17.04.2008
	Pia Messner przeciwko Firma Stefan Krüger	C-489/07	3.09.2009
	Handelsgesellschaft Heinrich Heine GmbH przeciwko Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen eV	C-511/08	15.04.2010
	Gebr. Weber GmbH przeciwko Jürgen Wittmer, Ingrid Putz przeciwko Medianess Electronics GmbH	C-65/09 C-87/09	16.06.2011
	Froukje Faber przeciwko Autobedrijf Hazet Ochten BV	C-497/13	4.06.2015
	N.W, L.W, C.W przeciwko Sanofi Pasteur MSD SNC, Caisse primaire d'assurance maladie des Hauts-de-Seine, Carpimko	C-621/15	21.06.2017
<b>Nieuczciwe warunki umowne</b>	Pannon GSM Zrt przeciwko Erzsébet Sustikné Gyórfi	C-243/08	4.06.2009
	Banco Español de Crédito, SA przeciwko Joaquínowi Calderónowi Caminie	C-618/10	14.06.2012
	Ernst Georg Radlinger, Helena Radlingerová przeciwko FINWAY a.s.	C-377/14	21.04.2016
	Francisco Gutiérrez Naranjo przeciwko Cajasur Banco SAU; Ana María Palacios Martínez przeciwko Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA (BBVA); Banco Popular Español SA przeciwko Emilio Irlés López and Teresa Torres Andreu	C-154/15 C-307/15 C308/15	21.12.2016
	Ruxandra Paula Andriciuc i inni przeciwko Banca Românească SA	C-186/16	20.09.2017
<b>Umowy ubezpieczenia</b>	Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL i inni przeciwko Conseil des ministres	C-236/09	1.03.2011

1	2	3	4
<b>Umowy ubezpieczenia</b>	ebookers.com Deutschland GmbH przeciwko Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband eV	C-112/11	19.07.2012
	Jean-Claude Van Hove przeciwko CNP Assurances SA	C-96/14	23.04.2015
<b>Akwizycje w domu</b>	Georg Heininger i Helga Heininger przeciwko Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG	C- 481/99	13.12.2001
	Elisabeth Schulte i Wolfgang Schulte przeciwko Deutsche Bausparkasse Badenia AG	C-350/03 C-229/04	25.10.2005

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pl> (dostęp: 3.12.2019).

Istotną kwestią, którą zajmował się Trybunał Sprawiedliwości, są wyroki dotyczące bezpieczeństwa produktów spożywczych i napojów. W wyroku z 4 czerwca 2015 r. Trybunał przypomniał, że konsumenci musieli dysponować poprawną, neutralną i obiektywną informacją. I tak w przypadku, gdy opakowanie sugerowało obecność składnika, który w rzeczywistości w produkcie nie występował, nabywca mógł zostać wprowadzony w błąd, nawet jeśli wykaz składników był prawidłowy. Tak było w przypadku herbaty owocowej, na opakowaniu której znajdowały się ilustracje malin i kwiatów wanilii, podczas gdy herbata ta nie zawierała żadnego naturalnego składnika tych owoców<sup>311</sup>. Ponadto zawartość sodu wskazana na opakowaniu butelek wody mineralnej musiała odzwierciedlać całkowitą ilość sodu we wszystkich jego postaciach (sól kuchenna i wodorowęglan sodu). Konsument mógłby bowiem zostać wprowadzony w błąd, gdyby woda została przedstawiona jako uboga w sól, podczas gdy jest ona bogata w wodorowęglan sodu<sup>312</sup>. W roku 2017 Trybunał stwierdził, że Komisja Europejska słusznie odmówiła dopuszczenia do stosowania pewnych oświadczeń zdrowotnych w odniesieniu do sprzedaży glukozy,

<sup>311</sup> Wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., sprawa Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. przeciwko Teekanne GmbH & Co. KG, C-195/14.

<sup>312</sup> Wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., sprawa Neptune Distribution SNC przeciwko Ministre de l'Économie et des Finances, C-157/14.

takich jak na przykład „glukoza przyczynia się do utrzymania prawidłowego metabolizmu energetycznego” lub „glukoza wspomaga aktywność fizyczną”. Tego rodzaju oświadczenia zachęcały bowiem do spożywania cukru, podczas gdy taka zachęta była niezgodna z ogólnie przyjętymi zasadami żywieniowymi i zdrowotnymi<sup>313</sup>.

Kolejna kategoria spraw związana była ze stosowaniem przez przedsiębiorców nieuczciwych praktyk rynkowych. Prawo Unii Europejskiej zakazywało nieuczciwych praktyk handlowych, które mogły determinować zachowania gospodarcze konsumentów. Państwa członkowskie nie mogły zakazać składania przez sprzedawcę konsumentowi jakichkolwiek ofert wiązanych (jak na przykład stacja benzynowa, która oferuje nieodpłatną pomoc drogową przez trzy tygodnie za każde zatankowanie przynajmniej 25 litrów paliwa). Oferty wiązane nie mogły bowiem być uznawane w każdych okolicznościach za nieuczciwe praktyki handlowe<sup>314</sup>. Oferta wiązana polegająca na sprzedaży komputera wyposażonego w preinstalowane oprogramowanie nie stanowiła sama w sobie nieuczciwej praktyki handlowej. Poza tym brak wskazania ceny każdego z preinstalowanych programów nie stanowił praktyki handlowej wprowadzającej w błąd, gdyż cena poszczególnych programów nie była informacją istotną dla konsumenta<sup>315</sup>. W roku 2012 Trybunał zakazał agresywnych praktyk handlowych przedsiębiorstwom stwarzającym u konsumenta fałszywe wrażenie, że wygrał on nagrodę, podczas gdy otrzymanie tej nagrody wiązało się z koniecznością poniesienia przez niego określonych kosztów. Tak było na przykład w przypadku reklam, które sprawiały, że konsument wierzył, że wygrał rejs statkiem, a tymczasem okazywało się, że aby otrzymać tę nagrodę, musiał zapłacić za ubezpieczenie i uiścić dodatkową opłatę za kabinę, a także pokryć koszty wyżywienia i napojów oraz opłat portowych podczas rejsu<sup>316</sup>. Kasy chorych działające w ramach systemu ustawowego także mogły ponosić odpowiedzialność za stosowanie nieuczciwych praktyk handlowych. I tak praktyka wprowadza w błąd, jeśli kasa chorych udzielała swoim członkom informacji, że przystąpienie przez nich do innej ustawowej kasy chorych wiązało

---

<sup>313</sup> Wyrok z dnia 8 czerwca 2017 r., sprawa Dextro Energy GmbH & Co. KG przeciwko European Commission, C-296/16 P.

<sup>314</sup> Wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r., sprawa VTB-VAB NV v Total Belgium NV and Galatea BVBA przeciwko Sanoma Magazines Belgium C-261/07 i C-299/07.

<sup>315</sup> Wyrok z dnia 7 września 2016 r., sprawa Vincent Deroo-Blanquart przeciwko Sony Europe Limited, C-310/15.

<sup>316</sup> Wyrok z dnia 18 października 2012 r., sprawa Purely Creative Ltd, Strike Lucky Games Ltd, Winners Club Ltd, McIntyre & Dodd Marketing Ltd, Dodd Marketing Ltd, Adrian Williams, Wendy Ruck, Catherine Cummings, Peter Henry przeciwko Office of Fair Trading, C-428/11.

się z niekorzystnymi dla nich skutkami finansowymi<sup>317</sup>. Wreszcie koszty połączenia z numerem telefonicznym obsługi posprzedażowej nie mogły przekraczać kosztów zwykłego połączenia, w przeciwnym razie istniałaby nieuczciwa praktyka handlowa<sup>318</sup>.

Sprawy z zakresu nadużyć w umowach kupna-sprzedaży były częstym przedmiotem skarg. W swoich wyrokach Trybunał wielokrotnie zajmował się problematyką takich umów m.in. w kontekście sprzedaży wysyłkowej. Koszty wysyłki towarów nie powinny obciążać konsumenta, który korzystał z prawa odstąpienia od umowy (z prawa tego można było skorzystać w terminie, który nie mógł być krótszy niż siedem dni roboczych od dnia sprzedaży), natomiast konsument mógł być obciążony kosztami odesłania towaru<sup>319</sup>. Ponadto konsument, który korzystał z prawa do odstąpienia od umowy, nie był zobowiązany do wypłaty sprzedawcy odszkodowania za używanie towaru pod warunkiem, że korzystał z niego w sposób rozsądny. Skuteczność prawa do odstąpienia od umowy byłaby bowiem podważona, gdyby konsument musiał wypłacić odszkodowanie za zwykłe obejrzenie lub wypróbowanie towaru nabytego na odległość<sup>320</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu w swoich wyrokach wyjaśniał, jakimi prawami dysponują konsumenci, gdy stwierdzą, że dostarczony produkt jest wadliwy. W roku 2015 Trybunał przypomniał, że brak zgodności z umową, który uwidacznia się w ciągu sześciu miesięcy od daty dostawy towaru, uznawało się za istniejący w chwili dostawy. I tak, o ile konsument był zobowiązany udowodnić istnienie braku zgodności i jego uwidocznienie się w ciągu sześciu miesięcy, o tyle nie musiał udowodnić przyczyny takiego braku zgodności ani wykazać, że za jego powstanie odpowiadał sprzedawca<sup>321</sup>. W przypadku zastąpienia produktu wadliwego konsument nie musiał wypłacać odszkodowania sprzedawcy za używanie towaru wadliwego do momentu jego zastąpienia<sup>322</sup>.

---

<sup>317</sup> Wyrok z dnia 3 października 2013 r., sprawa BKK Mobil Oil Körperschaft des öffentlichen Rechts przeciwko Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV, C-59/12.

<sup>318</sup> Wyrok z dnia 2 marca 2017 r., sprawa Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main eV przeciwko comtech GmbH, C-568/15.

<sup>319</sup> Wyrok z dnia 15 kwietnia 2010 r., sprawa Handelsgesellschaft Heinrich Heine GmbH przeciwko Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen eV, C-511/08.

<sup>320</sup> Wyrok z dnia 3 września 2009 r., sprawa Pia Messner przeciwko Firma Stefan Krüger, C-489/07.

<sup>321</sup> Wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., sprawa Froukje Faber przeciwko Autobedrijf Hazet Ochten BV, C-497/13.

<sup>322</sup> Wyrok z dnia 17 kwietnia 2008 r., sprawa Quelle AG przeciwko Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände, C-404/06.

Poza tym sprzedawca miał obowiązek usunąć towar wadliwy i zapewnić towar zastępczy lub ponieść niezbędne koszty tych czynności<sup>323</sup>. W przypadku braku konsensusu w środowisku naukowym wada szczepionki i związek przyczynowy między tą wadą a chorobą mogły zostać udowodnione na podstawie łańcucha poszlak, takich jak zbieżność czasowa między podaniem szczepionki a wystąpieniem choroby, brak osobistej i rodzinnej historii zachorowań zaszczepionej osoby, a także istnienie znacznej liczby odnotowanych przypadków wystąpienia tej choroby<sup>324</sup>.

Trybunał zajął się też kwestiami związanymi ze szczególnymi rodzajami umów konsumenckich. W roku 2011 Trybunał orzekł, że uwzględnianie płci ubezpieczonego jako czynnika ryzyka w umowach ubezpieczeniowych stanowiło dyskryminację. Z tego powodu od 21 grudnia 2012 r. w UE miała zastosowanie reguła jednolitych dla obu płci składek i świadczeń<sup>325</sup>. Umowa ubezpieczenia powinna poza tym wyjaśniać w sposób przejrzysty, jednoznaczny i zrozumiały funkcjonowanie mechanizmu ubezpieczenia, tak aby konsument mógł przewidzieć konsekwencje ekonomiczne, jakie wynikały z ustanowienia tego mechanizmu<sup>326</sup>. Wreszcie sprzedawcy przewozów lotniczych nie mogli, wykorzystując ustawienia domyślne, wprowadzać ubezpieczenia od kosztów rezygnacji z lotu do ceny biletu. Takie ubezpieczenie było bowiem opcjonalną dopłatą do ceny, o której należy poinformować w sposób wyraźny na początku procesu rezerwacji, natomiast zgoda nabywcy powinna być rezultatem działania na zasadzie wyraźnej akceptacji<sup>327</sup>.

Trybunał wydawał również wyroki związane z prawami konsumentów, którzy zawierali umowy w ramach akwizycji w domu. Konsument, który zawiera umowę kredytu w ramach akwizycji w domu, nie tracił prawa do odstąpienia od umowy, jeśli nie został poinformowany o istnieniu takiego prawa. Tak więc konsument, który dowiadywał się po pięciu latach, że posiadał prawo do odstąpienia od umowy, o którym bank go nie poinformował w momencie

---

<sup>323</sup> Wyrok z dnia 16 czerwca 2011 r., sprawa Gebr. Weber GmbH przeciwko Jürgen Wittmer, Ingrid Putz przeciwko Medianess Electronics GmbH, C-65/09 i C-87/09.

<sup>324</sup> Wyrok z dnia 21 czerwca 2017 r., sprawa N.W, L.W, C.W przeciwko Sanofi Pasteur MSD SNC, Caisse primaire d'assurance maladie des Hauts-de-Seine, Carpimko, C-621/15.

<sup>325</sup> Wyrok z dnia 1 marca 2011 r., sprawa Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL and Others przeciwko Conseil des ministres, C-236/09.

<sup>326</sup> Wyrok z dnia 23 kwietnia 2015 r., sprawa Jean-Claude Van Hove przeciwko CNP Assurances SA, C-96/14.

<sup>327</sup> Wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., sprawa ebookers.com Deutschland GmbH przeciwko Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband eV, C-112/11.

zawarcia umowy, mógł skorzystać ze swego prawa<sup>328</sup>. W tym samym kontekście jeżeli bank nie poinformował konsumenta o przysługującym mu prawie do odstąpienia od umowy kredytu zawartej w ramach akwizycji w domu, ponosił ryzyko związane z inwestycją finansową, której dotyczyła ta umowa<sup>329</sup>.

Jedna z unijnych dyrektyw przewidywała, żeby konsumenci nie byli związani nieuczciwymi warunkami umownymi. Trybunał przede wszystkim wyjaśnił, że sąd krajowy musiał zbadać z urzędu, czy określony warunek umowy miał nieuczciwy charakter. Zasada ta, która znajduje zastosowanie także do postępowań upadłościowych, nie pozwalała sądowi na zmianę treści warunku, lecz zobowiązywała sąd do niestosowania tego warunku<sup>330</sup>. Ponadto niemożliwe było ograniczenie w czasie skutków nieważności klauzul „dolnego progu” (warunków zobowiązujących konsumenta do zapłaty minimalnych stóp) przewidzianych w umowach kredytu hipotecznego zawieranych z konsumentami<sup>331</sup>. Wreszcie w przypadku gdy instytucja finansowa udzielała kredytu denominowanego w walucie obcej, musiała zapewnić kredytobiorcy informacje wystarczające do podjęcia przez niego świadomych i rozważnych decyzji<sup>332</sup>.

## 2.4. Inne

Oprócz podmiotów bezpośrednio wpływających na politykę konsumencką poprzez uczestnictwo w procesie prawodawczym (tworzenie oraz doradztwo w kreowaniu regulacji prawa konsumenckiego) czy wykładnię prawa konsumenckiego oraz jego przestrzeganie, można wskazać na inne podmioty

---

<sup>328</sup> Wyrok z dnia 13 grudnia 2001 r., sprawa Georg Heininger i Helga Heininger przeciwko Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG, C-481/99.

<sup>329</sup> Wyrok z dnia 25 października 2005 r., sprawa Elisabeth Schulte i Wolfgang Schulte przeciwko Deutsche Bausparkasse Badenia AG, C-350/03 i C-229/04.

<sup>330</sup> Wyroki z dnia 4 czerwca 2009 r., sprawa Pannon GSM Zrt przeciwko Erzsébet Sustikné Győrfi, C-243/08; z dnia 21 kwietnia 2016 r., sprawa Ernst Georg Radlinger, Helena Radlingerová przeciwko FINWAY a.s., C-377/14; z dnia 14 czerwca 2012 r., sprawa Banco Español de Crédito, SA przeciwko Joaquínowi Calderónowi Caminie, C-618/10.

<sup>331</sup> Wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., sprawa Francisco Gutiérrez Naranjo przeciwko Casar Banco SAU; Ana María Palacios Martínez przeciwko Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA (BBVA); Banco Popular Español SA przeciwko Emilio Irlés López and Teresa Torres Andreu, C-154/15, C-307/15 i C-308/15.

<sup>332</sup> Wyrok z dnia 20 września 2017 r., sprawa Ruxandra Paula Andriciuc and Others przeciwko Banca Românească SA, C-186/16.



obejmujące swym działaniem Unię Europejską oraz wpływające na ochronę konsumentów.

Pierwszym z nich jest organ Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>333</sup>, którego jednym z zadań jest czuwanie nad prawidłowością postępowania administracji publicznej w stosunku do konsumentów oraz zapobieganie naruszaniu ich praw i wolności<sup>334</sup>. Drugi to podmiot pomagający konsumentom w alternatywnych sposobach rozwiązywania sporów<sup>335</sup> transgranicznych, którym jest Sieć Europejskich Centrów Konsumentckich.

Jak już wspomniano, podmiotem polityki konsumenckiej, którego podstawowym zadaniem jest czuwanie nad prawidłowością postępowania administracji publicznej w stosunku do obywateli będącymi również konsumentami oraz zapobieganie naruszaniu ich praw i wolności, jest Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (*European Ombudsman*).

Urząd Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich został utworzony na mocy Traktatu z Maastricht<sup>336</sup>. Pomaga osobom fizycznym, przedsiębiorcom i organizacjom rozwiązywać problemy z administracją UE poprzez badanie skarg związanych z niewłaściwym administrowaniem prowadzonym przez instytucje i organy UE, jak również proaktywną analizę szerszych problemów systemowych. Zajmuje się przy tym także promowaniem dobrej administracji<sup>337</sup>.

Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu UE Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich jest w pełni niezależny w wykonywaniu swej funkcji. Nie zwraca się o instrukcje, ani ich nie przyjmuje od żadnego rządu, instytucji, organu ani jednostki organizacyjnej. Podczas trwania swej pięcioletniej ka-

---

<sup>333</sup> Jest to nazwa z TFUE. W pierwotnym tekście TUE oraz TWE to Rzecznik Praw Obywatelskich.

<sup>334</sup> Zgodnie z art. 228 ust. 1 TFUE Rzecznik przyjmuje skargi, które dotyczą przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykonującego swoje funkcje sądowe. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich bada te skargi i sporządza sprawozdanie na ich temat.

<sup>335</sup> Termin alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów konsumenckich (*Alternative Dispute Resolution – ADR*) może być rozumiany i definiowany w różnorodny sposób. Najczęściej używany jest w znaczeniu wszystkich alternatywnych w stosunku do postępowania sądowego form rozwiązywania sporów. Obejmuje katalog wszystkich typów działalności mającej na celu minimalizowanie możliwości powstania sporu. Należą do nich m.in. inicjatywy podnoszenia jakości dóbr i usług, dążenie do rozwiązywania sporów z konsumentami bez wykorzystywania sądów oraz innych organów służących do likwidacji sporów; A. Jakubiak-Mirończuk, *Alternatywne a sądowe rozstrzygnięcie sporów sądowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 20.

<sup>336</sup> Na podstawie art. G pkt 41 Traktatu z Maastricht wprowadzono do TWE nowy art. 138e tworzący urząd Rzecznika Praw Obywatelskich.

<sup>337</sup> <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/our-strategy/home/pl> (dostęp: 18.12.2020).

dencji Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich nie może wykonywać żadnej innej zarobkowej lub niezarobkowej działalności zawodowej. Jest wybierany po każdych wyborach do Parlamentu Europejskiego na okres jego kadencji. Może być wybrany ponownie. Może zostać zdymisjonowany przez Trybunał Sprawiedliwości na żądanie Parlamentu Europejskiego, jeżeli nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub jeżeli dopuścił się poważnego uchybienia. Jest uprawniony do przyjmowania od każdego obywatela Unii Europejskiej lub każdej osoby fizycznej (w tym konsumentów) bądź prawnej, mającej miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim, skarg, które dotyczą przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykonującego swoje funkcje sądowe. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich bada złożone skargi i sporządza sprawozdanie na ich temat. Przeprowadza dochodzenia, które uważa za uzasadnione, bądź z inicjatywy własnej, bądź na podstawie skarg przedstawionych mu bezpośrednio lub za pośrednictwem członka Parlamentu Europejskiego, chyba że podnoszone fakty są lub były przedmiotem postępowania sądowego. Gdy stwierdzi przypadek niewłaściwego administrowania<sup>338</sup>, przekazuje sprawę do danej instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej, która ma trzy miesiące, aby poinformować go o swoim stanowisku<sup>339</sup>.

Następnie przesyła sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu i danej instytucji, organowi lub jednostce organizacyjnej. Osoba, która złożyła skargę, jest informowana o wyniku dochodzenia. Rzecznik przedstawia Parlamentowi Europejskiemu roczne sprawozdanie z wyników swoich dochodzeń<sup>340</sup>.

Jak wskazuje Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz zgodnie z decyzją Parlamentu Europejskiego w sprawie przepisów i ogólnych warun-

---

<sup>338</sup> Skargi, których przedmiotem jest złe administrowanie przez instytucje, organy i jednostki organizacji unijnych, dotyczą nieuczciwości postępowania, nieprawidłowego stosowania procedur, chociaż należy je rozumieć szeroko, jako np. przewlekłość w działaniu, odmowa udzielenia informacji, dyskryminacja związana z silniejszą pozycją organów administracji względem obywatela oraz nadużywanie władzy. Przedmiot skargi nie jest w sposób enumeratywny wyliczony ani skatalogowany; M. Danikowski, *Skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2016, nr 2, s. 201, 202.

<sup>339</sup> Niewłaściwe, złe administrowanie instytucji unijnych nie jest w sposób enumeratywny wyliczone ani skatalogowane. Niezależnie od tego, czy rozwiązanie takie wprowadzone zostało celowo, czy nie, pozostawienie w tym zakresie pewnej swobody działania i uznania Ombudsmána wydaje się być właściwe; zob. art. 228 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...

<sup>340</sup> Z. Ślusarczyk, *Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej jako organ ochrony prawnej obywateli*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2016, nr 2, s. 80.

ków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>341</sup>, można wskazać na dwie płaszczyzny wpływu na ochronę konsumentów w Unii Europejskiej. Po pierwsze konsument jako osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim Unii może, bezpośrednio lub za pośrednictwem członka Parlamentu Europejskiego, wnieść skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich w odniesieniu do przypadku niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji lub organów Unii Europejskiej, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości oraz Sądu Pierwszej Instancji. Skarga innych osób fizycznych lub prawnych może ponadto być skierowana przeciwko organom i instytucjom UE mającym w swoich kompetencjach ochronę konsumentów (Komisja Europejska, Parlament Europejski). Skarga musi umożliwić identyfikację osoby składającej skargę oraz przedmiot skargi. Osoba składająca skargę może żądać, aby jej skarga miała charakter poufny<sup>342</sup>.

Skargę wnosi się w terminie dwóch lat od daty stwierdzenia przez osobę ją składającą stanu faktycznego, który jest przedmiotem skargi, i musi ona być poprzedzona odpowiednimi działaniami administracyjnymi podjętymi w stosunku do zainteresowanych instytucji i organów. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich może doradzić osobie składającej skargę skierowanie jej do innych organów. Skargi przedłożone Rzecznikowi nie mają wpływu na terminy przewidziane dla odwołania w postępowaniu administracyjnym lub sądowym. Jeżeli Rzecznik w wyniku postępowania sądowego będącego w toku lub zakończonego w związku z przedstawionymi faktami musi uznać skargę za niedopuszczalną lub zakończyć jej rozpoznawanie, wyniki każdego dochodzenia dotychczas przez niego przeprowadzonego zostają zapisane bez dalszych czynności. Niedopuszczalne jest składanie Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich skarg dotyczących stosunku pracy między instytucjami i organami unijnymi a ich urzędnikami i innymi pracownikami, zanim wszystkie możliwości przedkładania wewnętrznych administracyjnych zażaleń i skarg zostaną wyczerpane, a termin udzielenia odpowiedzi przez organy, do których wnioskowano, upłynie<sup>343</sup>. Rzecznik, z własnej inicjatywy lub w wyniku złożonej skargi, przeprowadza wszelkie dochodzenia, które uważa za uzasadnione,

---

<sup>341</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich (94/262/EWWiS, WE, Euratom), Dz. Urz. UE L 113, 4.05.1994.

<sup>342</sup> Zob. N. Vogiatzis, *The European Ombudsman and Good Administration in the European Union*, Palgrave Macmillan, London 2018, s. 145–184.

<sup>343</sup> Art. 2 Decyzji Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich...

do wyjaśnienia wszelkich podejrzeń o niewłaściwe administrowanie w działaniach instytucji i organów unijnych. Informuje on zainteresowane taką skargą instytucje lub organy, które mogą przedłożyć mu wszelkie użyteczne uwagi. Instytucje i organy UE zobowiązane są dostarczyć Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich wszelkie informacje, których od nich żądał, oraz umożliwić mu dostęp do odpowiednich akt. Mogą odmówić tylko z należytym uzasadnionych przyczyn dotyczących zachowania tajemnicy. Udostępniamu dokumenty pochodzące z państwa członkowskiego i zaklasyfikowane jako poufne na mocy przepisów ustawowych lub wykonawczych tylko w przypadku, gdy państwo członkowskie udzieliło wcześniej swej zgody. Władze państw członkowskich zobowiązane są dostarczać Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich, w każdym przypadku, gdy tego zażąda, za pośrednictwem stałych przedstawicielstw państw członkowskich wszelkich informacji, które mogą pomóc wyjaśnić przypadki niewłaściwego administrowania przez instytucje i organy UE (chyba że informacje te objęte są przepisami ustawowymi lub wykonawczymi dotyczącymi zachowania tajemnicy albo przepisami zapobiegającymi ich ujawnieniu). Jednakże w ostatnim przypadku zainteresowane państwo członkowskie może udzielić informacji pod warunkiem, że zobowiąże się on do ich nieujawniania. W przypadku gdy Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że pomoc, o którą poprosił, nie nadchodzi, informuje o tym Parlament Europejski, który podejmuje odpowiednie kroki<sup>344</sup>.

W miarę możliwości Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich poszukuje rozwiązania z zainteresowaną instytucją lub organem w celu wyeliminowania zjawiska niewłaściwego administrowania i pozytywnego rozstrzygnięcia skargi. W przypadku gdy Rzecznik Praw Obywatelskich dowiadyuje się o występowaniu niewłaściwego administrowania, informuje zainteresowaną instytucję lub organ oraz formułuje wstępne zalecenia. Poinformowana w ten sposób instytucja czy organ w ciągu trzech miesięcy przesyła Rzecznikowi Praw Obywatelskich szczegółową opinię. Rzecznik Praw Obywatelskich przesyła wówczas sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu, a także zainteresowanej instytucji lub organowi. Może również formułować zalecenia w swoim sprawozdaniu.

---

<sup>344</sup> Art. 3 ust 3 Decyzji Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich...; zob. też M. Inglese, T. Binder, *The European Ombudsman* [w:] *Democratic Empowerment in the European Union*, red. D. Levi-Faur, F. Waarden, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham–Northampton 2018, s. 85–107.

**Tabela 4. Przykłady spraw rozstrzyganych przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie obszaru kompetencji UE – ochrona konsumentów po 2002 r.**

Lp.	Sygnatura sprawy	Institucja której sprawa dotyczy	Przedmiot (treść) skargi	Rodzaje niewłaściwego administrowania	Decyzja końcowa
1	2	3	4	5	6
1	275/2002/GG 26.02.2002–4.09.2002	Komisja Europejska	Ryzyko stwarzane przez substancję zwaną estradiolem 17β będącą naturalnym składnikiem niektórych artykułów spożywczych oraz hormonem stymulującym wzrost zwierząt	Wnioski o udzielenie informacji	Postępowanie uznano za nieuzasadnione
2	2147/2002/TS 28.01.2003–8.12.2003.	Komisja Europejska	Niewystarczające instrukcje stosowania niektórych farb i rozpuszczalników w Finlandii	Wnioski o udzielenie informacji	Postępowanie uznano za nieuzasadnione
3	2126/2003/(BB)PB 09.12.2003–15.09.2004	Rada Unii Europejskiej Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności („EFSA”)	Europejska Organizacja Konsumentów (BEUC), która uznała, że Rada wyznaczyła rzekomo liczbę 14 urzędników krajowych do zarządu EFSA, nie uwzględniając standardów kompetencyjnych	Zasada praworządności, nieprawidłowe zastosowanie przepisów i procedur, zasada niedyskryminowania	Postępowanie uznano za nieuzasadnione
4	1157/2006/BM – 22.06.2006–5.06.2007.	Komisja Europejska	Brak kontroli nad działaniami prywatnych firm odpowiedzialnych za monitorowanie realizacji projektów współfinansowanych przez program LIFE	Zasada praworządności nieprawidłowe zastosowanie przepisów i procedur	Dalsze prowadzenie postępowania uznano za nieuzasadnione. Zamknięcie sprawy

1	2	3	4	5	6
5	1877/2010/FOR 21.10.2010–02.12.2013.	Europejska Agencja Leków	Odmowa udzielenia publicznego dostępu do wyników badań biomedycznych dotyczących produktu leczniczego wykorzystywanego w leczeniu stwardnienia rozsianego	Komisja Europejska jako „strażnik traktatów”; artykuł 258 TFUE	Uregulowane przez instytucję. Uwaga krytyczna
6	863/2012/FOR 22.05.2012–21.05.2014	Europejski Bank Inwestycyjny	Odmowa udzielenia przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) organizacji pozarządowej „CEE Bankwatch” publicznego dostępu do dokumentu zawierającego opis metodyki stosowanej przez EBI do oceny globalnej emisji gazów cieplarnianych	Rozstrzygnięcie wniosków o udzielenie informacji i udostępnienie dokumentów (przejrzystość)	Polubowne rozwiązanie sprawy
7	375/2013/ANA 7.03.2013–27.09.2013	Komisja Europejska	Dostęp do dokumentów dotyczących przeglądu rozporządzeń z zakresu emisji CO2 z pojazdów	Rozstrzygnięcie wniosków o udzielenie informacji i udostępnienie dokumentów (przejrzystość)	Postępowanie uznane za nieuzasadnione
8	174/2015/FOR 27.02.2015–27.10.2015	Komisja Europejska	Dotyczy domniemanego niezbadania przez Komisję konfliktów interesów związanych z przyjęciem sprawozdania w sprawie bezpieczeństwa usuwania implantów piersi	Sprawy instytucjonalne, polityczne i inne	Uregulowane przez instytucje

1	2	3	4	5	6
9	OI/2/2016/RH 16.02.2016–18.07.2017 – Komisja Europejska	Komisja Europejska	Opóźnienie w przetwarzaniu przez Komisję akt kontroli zgodności i wniosków mających na celu zbadanie skutków toksyczności reprodukcyjnej ponad 200 chemikaliów	Niepodjęcie decyzji w stosownym terminie	Dalsze prowadzenie postępowania uznano za nieuzasadnione. Zamknięcie sprawy.
10	618/2017/CEC -11.05.2017–12.06.2018	Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych	Niewszczęcie przez Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) dochodzenia w sprawie postępowania cypryjskiego organu nadzoru odnośnie do domniemanego oszustwa popełnionego przez internetowe przedsiębiorstwo handlowe	Brak praworządności	Nie stwierdzono niewłaściwego ad-ministrowania
11	1481/2019/MH 4.09.2019	Komisja Europejska	Skarga przeciwko Niderlandom w sprawie uchylecia zobowiązań państwa członkowskiego w odniesieniu do przywozu potencjalnie niebezpiecznych zapalniczek	Niepodjęcie decyzji w stosownym terminie	Sprawa otwarta (w toku)

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/legal-document-search> (dostęp: 24.12.2020).

Osoba składająca skargę jest informowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich o wyniku przeprowadzonego dochodzenia, o opinii wydanej przez zainteresowaną instytucję lub organ oraz o wszelkich zaleceniach sformułowanych przez Rzecznika<sup>345</sup>.

Analizując skargi składane do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z obszaru kompetencji Unii Europejskiej ochrona konsumentów po 2002 r.<sup>346</sup>, można stwierdzić, że dotyczyły one nadużyć różnych instytucji UE, chociaż większość z nich skierowana była na działania Komisji Europejskiej. W odpowiedzi na skargi Rzecznik sporządzał raport specjalny, wydawał decyzje, formułował zalecenie, wysyłał stosowną korespondencję czy sugerował konkretne rozwiązanie. Sprawy kończyły się dalszym dochodzeniem, uznaniem postępowania za nieuzasadnione, zamknięciem sprawy lub rozwiązaniem sprawy przez instytucję. Sprawy po 2002 r. z obszaru kompetencji Unii Europejskiej ochrona konsumentów, które trafiły do Rzecznika, dotyczyły niewłaściwego administrowania, a konkretnie wniosków o udzielenie informacji, nieprzestrzeganiu zasady praworządności (nieprawidłowe zastosowanie przepisów i procedur), zasady niedyskryminowania, spraw instytucjonalnych, politycznych i innych. Wiązały się z zarzutami niepodjęcia decyzji przez podmiot UE w stosownym terminie czy naruszenia zasad praworządności. Przedmiotem analizowanych spraw było m.in. bezpieczeństwo produktów żywnościowych (skład produktów) i nieżywnościowych, obsadzanie stanowisk w podmiotach ochrony konsumentów, brak kontroli nad programami Unii Europejskiej, np. LIFE<sup>347</sup>, odmowa udzielenia publicznego dostępu do dokumentacji z zakresu emisji gazów cieplarnianych czy wyników badań biomedycznych.

Innym podmiotem, którego działalność wpływa na ochronę konsumentów w Unii Europejskiej, tym samym stanowiąc element realizacji polityki konsumenckiej, jest Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich (*European Consumer Centres Network – ECC-Net*). Pomaga ona konsumentom w alternatywnym rozwiązywaniu sporów transgranicznych z przedsiębiorcami. Jako alternatywny sposób rozwiązywania sporów określa się każde postępowanie

---

<sup>345</sup> Art. 3 Decyzji Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich...

<sup>346</sup> Zob. tabela 4.

<sup>347</sup> Program LIFE to jedyny instrument finansowy Unii Europejskiej poświęcony wyłącznie współfinansowaniu projektów z dziedziny ochrony środowiska i klimatu. Jego głównym celem jest wspieranie procesu wdrażania wspólnotowego prawa ochrony środowiska, realizacja unijnej polityki w tym zakresie, a także identyfikacja i promocja nowych rozwiązań dla problemów dotyczących środowiska, w tym przyrody.



nieprocesowe, a nawet różnego typu postępowania odrębne w ramach samego postępowania procesowego<sup>348</sup>. W innym znaczeniu alternatywą wobec procesu sądowego są wyłącznie wszelkie pozasądowe instytucje rozstrzygania sporów. Sądy powszechne nigdy nie miały i nie mają formalnej wyłączności na rozstrzyganie sporów cywilnych. Uruchomienie drogi sądowej zazwyczaj poprzedzone jest próbą ugodowego rozwiązywania sporu<sup>349</sup>.

Sieć ECC-Net powstała w 2005 r. w wyniku połączenia Europejskiej Sieci Sądowniczej pozasądowego rozstrzygania sporów konsumenckich (European Extra Judicial Network – EEJ-Net) utworzonej w 2000 r. oraz sieci „Euro-guichets” (Europejskie Centra Informacji Konsumenckiej), centrów doradztwa dla konsumentów w regionach transgranicznych działających od 1993 r.<sup>350</sup>

Zgodnie z przewodnikiem sieci będącym swoistym jej statutem obejmuje ona państwa członkowskie Unii Europejskiej, Norwegię i Islandię. Celem Europejskiej Sieci Centrów Konsumenckich jest dostarczanie konsumentom informacji na temat ich praw związanych z transgranicznymi zakupami towarów i usług, doradzanie im w razie problemów, udzielanie im pomocy, rozpatrywanie reklamacji, aby umożliwić im pełne korzystanie z rynku europejskiego<sup>351</sup>.

W zakresie rozpatrywania skarg konsumentów usługi świadczone przez sieć ECC-Net obejmują kwestie powstałe w związku z przepisami chroniącymi interesy gospodarcze konsumentów. Sieć ECC zajmuje się wyłącznie skargami transgranicznymi, w których bierze udział co najmniej jeden konsument i jeden przedsiębiorca. Jeżeli nie jest to sprzeczne z ustaleniami krajowymi,

---

<sup>348</sup> W zakresie ADR można wyróżnić formy sądowe i pozasądowe. Formy sądowe oparte są na sformalizowanych regułach kodeksowych. Nawet gdy w ramach postępowania sądowego dochodzi do ugody, nie jest ona wynikiem wypracowanego porozumienia. Ugoda taka nie rozwiązuje narastającego między stronami konfliktu. Formy pozasądowe wykazują większą elastyczność i swobodę nie tylko w działaniu stron, ale także w zastosowaniu różnych technik służących do rozwiązania sporu; zob. Ł. Błaszczak, *Alternatywne formy rozwiązywania sporów – analiza zjawiska na tle prawa polskiego* [w:] *Czterdziestolecie Kodeksu cywilnego. Zjazd Katedr Postępowania Cywilnego w Zakopanem (7–9.10.2005 r.)*, red. I. Ratusińska, Kantor Wydawniczy, Zakamycze, Kraków 2006, s. 338, 339.

<sup>349</sup> L. Morawski, *Proces sądowy a instytucje alternatywne*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 1, s. 21.

<sup>350</sup> P. Cortés, *Enforcing EU consumer policy more effectively: a three-pronged approach* [w:] *New Directions in the Effective Enforcement of EU Law and Policy*, red. S. Drake, M. Smith, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham–Northampton 2016, s. 209, 210.

<sup>351</sup> Art. 1, *Vademecum European Consumer Centres’ Network (ECC-Net)*, 2005, [https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/other\\_eu\\_prog/cons/guide/cons-vademecum-ecc-net\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/other_eu_prog/cons/guide/cons-vademecum-ecc-net_en.pdf) (dostęp: 13.03 2021).

rozpatrywanie wniosków o udzielenie informacji może również obejmować przypadki, które nie wynikają z kwestii transgranicznej. Sieć ECC-Net nie zajmuje się rozpatrywaniem spraw dotyczących przedsiębiorcy mającego siedzibę w kraju konsumenta lub poza Unią Europejską, Norwegią i Islandią. Nie należy do kompetencji podmiotu reprezentowanie konsumenta przed sądem, jak również zapewnianie zadośćuczynienia czy egzekwowanie prawa lub nakładanie sankcji na handlowców. Usługi sieci ECC są dla konsumenta bezpłatne<sup>352</sup>.

Do głównych celów Europejskich Centrów Konsumentckich należy przekazywanie konsumentom informacji<sup>353</sup>, pomoc konsumentom w składaniu reklamacji<sup>354</sup>, w sporze z przedsiębiorcą w sprawach transgranicznych<sup>355</sup>, organizowanie działań promocyjnych<sup>356</sup>, wkład w działania ADR/ODR<sup>357</sup>, gromadzenie i analizowanie informacji o sprawach konsumentckich<sup>358</sup>, współpraca z organami ścigania<sup>359</sup>, współpraca z przedsiębiorcami, stowarzyszeniami i or-

---

<sup>352</sup> Tamże, art. 2.

<sup>353</sup> Informowanie konsumentów o europejskim prawodawstwie dotyczącym praw konsumentów oraz o transpozycji dyrektyw do regulacji krajowych; dostarczanie konsumentom materiałów informacyjnych i edukacyjnych, informowanie konsumentów o możliwościach i planach rozwiązywania sporów (ADR, organy krajowe i inne sieci, takie jak SOLVIT i FIN-Net).

<sup>354</sup> Pomaganie konsumentom w nawiązaniu kontaktu z przedsiębiorcą transgranicznym, udzielanie pomocy konsumentom w trakcie rozpatrywania reklamacji, informowanie konsumentów o ich prawach i obowiązkach w zakresie procedur i terminów związanych z reklamacją, informowanie konsumentów o dostępnych opcjach w przypadku reklamacji, informowanie konsumentów o zewnętrznych usługach tłumaczeniowych.

<sup>355</sup> Zidentyfikowanie właściwego podmiotu pozasądowego (ADR) lub sądu, w szczególności za pomocą postępowania w sprawie drobnych roszczeń lub europejskiego nakazu zapłaty oraz dostarczenie konsumentom szczegółowych informacji o tych procedurach. Informowanie konsumentów o różnych cechach proponowanych procedur pozasądowego rozstrzygania sporów, w szczególności o terminach, kosztach lub innych kwestiach, które mogą mieć wpływ na zdolność konsumentów do egzekwowania ich praw. Przekazywanie skarg do ADR lub innych właściwych organów w stosownych przypadkach. m.in. śledzenie, w możliwym zakresie, wyniku sprawy i wprowadzanie informacji do bazy danych.

<sup>356</sup> Ich celem jest zwiększenie świadomości konsumentów na temat ich praw i obowiązków przy zakupie towarów lub usług w ramach rynku wewnętrznego.

<sup>357</sup> Zapewnienie wydajnej i skutecznej współpracy z krajowymi podmiotami ADR, pomoc władzom krajowym w promowaniu procedur ADR i platformy ODR; nadzór nad działalnością doradców ODR w przypadku, gdy państwo członkowskie powierzyło ECC odpowiedzialność za punkt kontaktowy ODR.

<sup>358</sup> Realizacja projektów dotyczących transgranicznych problemów konsumentckich, udział w spotkaniach sieci organizowanych przez Komisję Europejską lub przez członków sieci. Uczestnictwo w wizytach studyjnych i programach mentorskich, promowanie konsultacji związanych z polityką ochrony konsumentów na szczeblu UE.

<sup>359</sup> Wzmocnienie współpracy z organami ścigania na wszystkie możliwe sposoby, w tym w stosownych przypadkach za pomocą formalnych i nieformalnych umów o współpracy; do-

ganizacjami zawodowymi<sup>360</sup>, zapewnienie jednolitej, wysokiej jakości znormalizowanej usługi<sup>361</sup>.

**Tabela 5. Liczba kontaktów konsumentów z Siecią Europejskich Centrów Konsumentckich oraz złożonych skarg w latach 2005–2020**

Rok	Liczba kontaktów (zapytań)	Liczba skarg
2005	42 795	22 549
2006	51 691	26 937
2007	50 930	24 810
2008	62 569	26 674
2009	60 755	27 601
2010	71 292	28 977
2011	70 207	26 909
2012	72 067	32 197
2013	80 272	32 522
2014	93 741	37 609
2015	93 964	38 048
2016	111 563	45016
2017	99 859	47 485
2018	118 499	59017
2019	120 443	67 146
2020 (styczeń–lipiec)	88 585	brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie *15 years of ECC-Net. Help and Advice for Consumers in Europe*, Publisher European Consumer Centre Germany, Bahnhofspatz 2000, s. 19; *The European Consumer Centres Network, 10 years serving Europe's consumers. Anniversary Report 2005–2015*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4e53846a-6b1f-44a2-b63c-3da0882c9c55>

starczenie organom ścigania informacji na temat powtarzających się naruszeń przepisów prawa konsumenckiego przez przedsiębiorców.

<sup>360</sup> Współpraca z kluczowymi sektorami biznesu w celu rozwiązania konkretnych problemów związanych z przepisami dotyczącymi konsumentów.

<sup>361</sup> Promowanie tożsamości sieci, w tym wykorzystanie nazwy i logo sieci we wszystkich publikacjach, prezentacjach, wydarzeniach i akcjach promocyjnych, w tym ich wykorzystanie na krajowych stronach internetowych ECC. Podejmowanie odpowiednich inicjatyw w celu zapewnienia wysokiej jakości usług świadczonych na rzecz konsumentów, w tym regularnych ankiet w celu uzyskania informacji zwrotnej na temat zadowolenia konsumentów oraz, w stosownych przypadkach, śledzenia problemów wskazanych w ankietach; art. 5–14 *Vademecum European Consumer Centres' Network (ECC-Net)*...

(dostęp: 29.12.2019); *Single Market Scoreboard. European Consumer Centre Network (Reporting period: 01/2015–12/2015)*, <http://ec.europa.eu/single-market-scoreboard> (dostęp: 29.12.2019); [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ecc\\_net\\_-\\_anniversary\\_report\\_2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ecc_net_-_anniversary_report_2015_en.pdf) (dostęp: 29.12.2019); *Single Market Scoreboard. European Consumer Centre Network (Reporting period: 01/2016–12/2016)*, [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/\\_docs/2018/cpc/2018-scoreboard-cpc\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2018/cpc/2018-scoreboard-cpc_en.pdf) (dostęp: 29.12.2019); *Single Market Scoreboard. European Consumer Centre Network (Reporting period: 01/2017–12/2017)*, [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/\\_docs/2018/ecc-net/2018-scoreboard-ecc-net\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2018/ecc-net/2018-scoreboard-ecc-net_en.pdf) (dostęp: 29.12.2019); *Single Market Scoreboard. European Consumer Centre Network (Reporting period: 01/2018–12/2018)*, [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/european\\_consumer\\_centre\\_network/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/european_consumer_centre_network/index_en.htm) (dostęp: 18.03.2021).

O potrzebie działania i efektywności sieci świadczy liczba kontaktów konsumentów z Siecią Europejskich Centrów Konsumentckich oraz liczba składanych za jej pośrednictwem skarg (tabela 5). Od roku 2005 sukcesywnie wzrosła zainteresowanie konsumentów korzystaniem z usług sieci (od 42 795 kontaktów w 2005 r. do 88 585 w styczniu–lipcu 2020 r.). Liczba wszystkich spraw rozpatrzonych między 2005 a końcem lipca 2020 r. wynosiła 35 792. Zapytania i skargi dotyczyły różnych kwestii zakupowych. W szczególności związane były z zakupami on line, nieuczciwymi praktykami handlowymi, transportem (lotniczym, wynajem samochodów). Rozpatrywanie skarg kończyło się przeważnie wypracowaniem rozwiązań polubownych (osiągnięte w prawie połowie złożonych przypadków). W pozostałych sprawach kierowano konsumentów do innych organizacji (w tym do alternatywnych organów rozstrzygania sporów, organów wykonawczych lub sądów). Zdarzały się również przypadki zamykania spraw bez rozwiązania, kiedy konsument nie zgodził się z proponowanym rozwiązaniem lub skarga została uznana za bezzasadną<sup>362</sup>.

---

<sup>362</sup> *15 years of ECC-Net. Help and Advice for Consumers in Europe*, Publisher European Consumer Centre Germany, Bahnhofplatz 2000, s. 19, 25; *The European Consumer Centres Network, 10 years serving Europe's consumers. Anniversary Report 2005–2015*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4e53846a-6b1f-44a2-b63c-3da0882c9c55> (dostęp: 29.12.2019); *Single Market Scoreboard. European Consumer Centre Network (Reporting period: 01/2015–12/2015)*; <http://ec.europa.eu/single-market-scoreboard> (dostęp: 29.12.2019); [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ecc\\_net\\_-\\_anniversary\\_report\\_2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ecc_net_-_anniversary_report_2015_en.pdf) (dostęp: 29.12.2019); *Single Market Scoreboard. European Consumer Centre Network (Reporting period: 01/2016–12/2016)*, [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/\\_docs/2018/cpc/2018-scoreboard-cpc\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2018/cpc/2018-scoreboard-cpc_en.pdf) (dostęp: 29.12.2019); *Single Market Scoreboard. European Consumer Centre Network (Reporting period: 01/2017–12/2017)*, [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/\\_docs/2018/ecc-net/2018-scoreboard-ecc-net\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2018/ecc-net/2018-scoreboard-ecc-net_en.pdf) (dostęp: 29.12.2019); *Single Market Scoreboard. European Consumer Centre Network (Reporting period: 01/2018–12/2018)*, [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/european\\_consumer\\_centre\\_network/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/european_consumer_centre_network/index_en.htm) (dostęp: 29.12.2020).

# Koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów po 2002 roku

## 3.1. Uwarunkowania koncepcji

Koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów powstała wraz z utworzeniem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej<sup>363</sup>. Wspólnota dbała o bezpieczeństwo konsumentów, przyznając im prawo do ochrony. Jej podstawą było przekonanie o słabej pozycji konsumentów w stosunkach z profesjonalistami. Dokonując analizy prawodawstwa konsumenckiego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a od 1993 r. Wspólnoty Europejskiej, wskazano, że koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów w latach 1957–2001 związana była z rozwojem dwóch kategorii działań. Po pierwsze w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego konsumentów, a po drugie w zakresie ochrony interesów ekonomicznych konsumentów.

Koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej rozwijana była w aktach prawa pierwotnego, do których zalicza się Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Jednolity Akt Europejski oraz Traktat o Unii Europejskiej. Bezpośrednio prawa konsumenta w zakresie ochrony zdrowia i interesu ekonomicznego konsumentów wyartykułowane zostały w kolejnych programach polityki konsumenckiej mających formę rezolucji lub komunikatów Komisji

---

<sup>363</sup> Głównym zadaniem EWG określonym w artykule 2 traktatu ustanawiającego EWG było „stworzenie wspólnego rynku i stopniowe zbliżanie polityk gospodarczych państw członkowskich, zapewnienie harmonijnego rozwoju życia gospodarczego we Wspólnocie, stałej i zrównoważonej ekspansji gospodarczej, większej stabilności, przyspieszonego wzrostu poziomu życia i promowanie bliższych relacji między państwami członkowskimi. Zob. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Rzym, 25 marca 1957, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PL> (dostęp: 5.04.2020).

Wspólnot Europejskich. Mimo iż nie miały one charakteru prawnie wiążącego, stanowiły wyraźny impuls do stanowienia aktów prawa wtórnego<sup>364</sup>.

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą zawierał pięć postanowień bezpośrednio odnoszących się do bezpieczeństwa i ochrony konsumentów<sup>365</sup>. W kontekście bezpieczeństwa i ochrony praw konsumenta istotna była kwestia prowadzenia wspólnej polityki rolnej<sup>366</sup>. W art. 39 ust. 1 zawarto listę pięciu celów wspólnotowej polityki rolnej, spośród których piąty dotyczył „zapewnienia rozsądnych cen przy dostawach dla konsumentów”<sup>367</sup>. Drugą regulacją odnoszącą się *sensu stricto* do bezpieczeństwa ekonomicznego konsumentów był art. 40 ust. 3. Przewidywał on, że wspólna organizacja rynków rolnych wyklucza „wszelką dyskryminację między producentami lub konsumentami wewnątrz Wspólnoty”. Istotna była również regulacja art. 85 ust. 1, w myśl którego niezgodne ze wspólnym rynkiem i zakazane były wszelkie porozumienia między przedsiębiorstwami, wszelkie decyzje związków przedsiębiorstw oraz praktyki uzgodnione, które mogą mieć wpływ na handel między państwami członkowskimi i których celem lub skutkiem było zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji wewnątrz wspólnego rynku<sup>368</sup>. W myśl art. 86 niezgodne ze wspólnym rynkiem i zakazane było nadużywanie przez jedno lub więcej przedsiębiorstw pozycji dominującej na wspólnym rynku lub na znacznej jego części<sup>369</sup>. Zgodna ze wspólnym rynkiem była pomoc o charakterze socjalnym przyznawana przez państwa członkowskie indywidualnym konsumentom z zastrzeżeniem braku dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów<sup>370</sup>.

Koncepcja wzmocnienia i ochrony konsumentów obecna była w aktach prawa wtórnego mających charakter swoistych wspólnotowych programów polityki konsumenckiej. Przybierała ona różną formę, a związana była z celami, które w tym zakresie miały być realizowane. W większości przypadków bezpieczeństwo konsumentów było utożsamiane z ochroną zdrowia i życia konsumentów oraz ochroną jego interesów ekonomicznych.

---

<sup>364</sup> Zob. szerzej G. Rokicka, *Ustawodawstwo konsumenckie Unii Europejskiej (wybrane aspekty)* [w:] *Socjoekonomiczna i prawna sytuacja konsumentów w Polsce w obliczu integracji z Unią Europejską*, red. K. Gutkowska, I. Ozimek, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1998, s. 35.

<sup>365</sup> H.W. Micklitz, S. Weatherill, *Consumer policy in the European Community. Before and after Maastricht*, „Journal of Consumer Policy” 1993, nr 3–4, s. 292.

<sup>366</sup> Art. 3, pkt d Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą...

<sup>367</sup> Tamże, art. 39, ust. 1, pkt e.

<sup>368</sup> Tamże, art. 85, ust. 1.

<sup>369</sup> Tamże, art. 86.

<sup>370</sup> Tamże, art. 92, ust. 2.

Pierwszy wstępny program Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w zakresie ochrony konsumenta i polityki informacyjnej został wprowadzony rezolucją Rady Wspólnot Europejskich z 14 kwietnia 1975 r.<sup>371</sup> Jego zadaniem było wzmocnienie oraz koordynacja działań mających na celu ochronę konsumenta w EWG. Koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów w omawianym programie utożsamiana była ze wskazaniem oraz realizowaniem działań w zakresie dwóch praw konsumenta, tj. „prawa do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa” (*the right to protection of health and safety*) oraz „prawa do ochrony interesów ekonomicznych” (*the right to protection of economic interests*)<sup>372</sup>. W odniesieniu do nich sformowano konkretne działania mające na celu poprawę pozycji konsumentów niezależnie od sektora produkcji, dystrybucji lub usług poprzez zapewnienie skutecznej ochrony przed zagrożeniami dla zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów oraz przed szkodą dla interesów ekonomicznych konsumentów (pkt 14)<sup>373</sup>.

Zgodnie z pkt 15 programu ochrona zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów związana była z realizacją pięciu działań. Po pierwsze towary i usługi oferowane konsumentom użytkowane w normalnych lub przewidywalnych warunkach nie powinny stwarzać ryzyka dla zdrowia lub bezpieczeństwa konsumentów. W przypadku wystąpienia takiego ryzyka miały istnieć szybkie i proste procedury wycofywania ich z rynku. Zasadniczo konsumenci powinni być informowani w odpowiedni sposób o każdym ryzyku mogącym wynikać z przewidywalnego użytkowania towarów i usług z uwzględnieniem charakteru towarów i usług oraz osób, dla których są przeznaczone. Po drugie konsument musiał być chroniony przed konsekwencjami obrażeń fizycznych spowodowanych przez wadliwe produkty i usługi dostarczane przez producentów towarów i dostawców usług. Po trzecie substancje lub preparaty, które mogły wchodzić w skład środków spożywczych lub być do nich dodawane, powinny zostać zdefiniowane, a ich stosowanie regulowane, na przykład poprzez sporządzenie w przepisach wspólnotowych ich dokład-

---

<sup>371</sup> Council Resolution of 14 April 1975 on a preliminary programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy, Dz. Urz. WE C 092, s. 1, 25.04 1975; por. *Harmonizacja polskiego prawa konsumenckiego z regulacjami Unii Europejskiej. Ustawodawstwo konsumenckie Unii Europejskiej*, z. VI, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, Warszawa 1996, s. 17–35; G. Druesne, *Prawo materialne i polityki wspólnot i Unii Europejskiej...*, s. 397, 398.

<sup>372</sup> Pozostałe prawa związane z innymi koncepcjami, tj. „prawo do rekompensaty” (*the right of redress*), „prawo do informacji i edukacji” (*the right to information and education*) oraz „prawo do reprezentacji, czyli bycia wysłuchanym” (*the right of representation – the right to be heard*).

<sup>373</sup> „Bulletin of the European Communities” 1975, nr 1, s. 43, 44.

nych list. Wszelkie przetwarzanie, którym mogły podlegać środki spożywcze, należało zdefiniować, a ich stosowanie uregulować, jeżeli było to konieczne dla ochrony konsumenta. Środki spożywcze nie powinny być zafałszowane ani zanieczyszczone przez opakowanie lub inne materiały, z którymi miały kontakt, czy przez środowisko, warunki, w których były transportowane lub przechowywane, osoby mające z nimi kontakt w sposób wpływający na zdrowie lub bezpieczeństwo konsumentów<sup>374</sup>. Po czwarte maszyny, urządzenia i sprzęt elektryczny i elektroniczny oraz wszelkie inne kategorie towarów, które mogły mieć szkodliwy wpływ na zdrowie i bezpieczeństwo konsumentów, same w sobie lub przez ich użycie, powinny być objęte specjalnymi przepisami i podlegać uznanej lub zatwierdzonej procedurze przez władze publiczne (takie jak homologacja typu lub deklaracja zgodności ze zharmonizowanymi normami lub przepisami), aby zapewnić ich bezpieczeństwo użytkowania<sup>375</sup>. Ostatnia kategoria działań dotyczyła nowych produktów, po raz pierwszy wprowadzanych na rynek, które mogły mieć szkodliwy wpływ na zdrowie lub bezpieczeństwo konsumentów. Powinny one podlegać specjalnym procedurom wydawania zezwoleń zharmonizowanym w całej Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej<sup>376</sup>.

W programie wskazano, że bezpieczeństwu konsumentów sprzyjała realizacja priorytetów w zakresie promowania swobodnego przepływu towarów. Określono dziedziny, które miały szczególne znaczenie dla ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów<sup>377</sup>. EWG kontynuowała analizę wyników badań nad substancjami, które mogły mieć wpływ na zdrowie lub bezpieczeństwo konsumentów, oraz podejmowała kroki w celu koordynacji i wspierania takich badań<sup>378</sup>.

Druga kategoria działań w zakresie koncepcji wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów związana była z ochroną ich interesów gospodarczych<sup>379</sup>. W programie wskazano w pkt 18, że tego rodzaju ochronę powinny

---

<sup>374</sup> „Bulletin of the European Communities” 1975, nr 12, s. 51; „Bulletin of the European Communities” 1976, nr 4, s. 37.

<sup>375</sup> „Bulletin of the European Communities” 1976, nr 7–8, s. 45, 46.

<sup>376</sup> „Bulletin of the European Communities” 1976, nr 11, s. 37.

<sup>377</sup> Zaliczano do nich artykuły spożywcze, kosmetyki i detergenty, przybory kuchenne i konsumpcyjne, samochody, tekstylia, zabawki, niebezpieczne substancje, materiały mające kontakt z żywnością, leki, nawozy, pestycydy i herbicydy, produkty weterynaryjne i pasze dla zwierząt (pkt 16).

<sup>378</sup> „Bulletin of the European Communities” 1977, nr 9, s. 33, 34.

<sup>379</sup> Ochrona interesów ekonomicznych konsumentów polegała głównie na ochronie przed działaniami przedsiębiorców mających na rynku pozycję dominującą lub monopolistyczną.



zapewniać ujednolicone w poszczególnych państwach zasady bezpieczeństwa. Zgodnie z nimi nabywcy towarów lub usług powinni być chronieni przed nadużyciem władzy przez sprzedawcę, w szczególności przed jednostronnymi standardowymi umowami, nieuczciwym wyłączeniem podstawowych praw w umowach, surowymi warunkami kredytowymi, żądaniem zapłaty za niezamówione towary i za wysokosprawne metody sprzedaży. W pkt 19 zaznaczono, że konsument powinien być chroniony przed szkodą dla jego interesów ekonomicznych spowodowaną przez wadliwe produkty lub niezadowolające usługi<sup>380</sup>. Prezentacja i promocja towarów i usług, w tym usług finansowych, nie powinna mieć na celu wprowadzenia w błąd, bezpośrednio lub pośrednio, osoby, której są oferowane. Żadna forma reklamy – wizualnej lub fonetycznej – nie powinna wprowadzać w błąd potencjalnego nabywcy produktu lub usługi. Reklamodawca na dowolnym nośniku powinien być w stanie uzasadnić, za pomocą odpowiednich środków, ważność wszelkich swoich roszczeń. Ochronie interesów ekonomicznych konsumentów miała służyć rzetelność informacji podanych na etykietach w punkcie sprzedaży lub w reklamach. Konsument miał mieć ponadto prawo do rzetelnej obsługi posprzedażnej dóbr trwałego użytku, w tym do dostarczenia części zamiennych niezbędnych do przeprowadzenia naprawy. Powinien mieć możliwość dostępu do szerokiej oferty towarów i usług<sup>381</sup>.

Drugi program Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej dotyczący polityki ochrony i informowania konsumentów z 19 maja 1981 r.<sup>382</sup> bazował na tych samych istotnych celach związanych z bezpieczeństwem i ochroną konsumentów jak te wskazane w programie z 1975 r. Tutaj również omawiana koncepcja wiązała się z realizacją priorytetów z zakresu prawa konsumentów do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa oraz ochrony ich interesów ekonomicznych.

W pkt 12 programu wskazano, że ochrona konsumentów przed zagrożeniami dla zdrowia i bezpieczeństwa polegała na przestrzeganiu konkretnych zasad. Zaznaczono, że towary i usługi oferowane konsumentom nie powinny

---

Mogliby oni naruszyć interesy ekonomiczne konsumentów poprzez narzucanie niekorzystnych warunków umów, czynów nieuczciwej konkurencji, stosowanie nadmiernie wygórowanych cen i innych nierzetelnych praktyk handlowych; M. Śliwińska, *Polityka ochrony konkurencji i konsumenta* [w:] *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, red. E. Małuszyńska, B. Gruchman, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2005, s. 164.

<sup>380</sup> „Bulletin of the European Communities” 1980, nr 4, s. 50; „Bulletin of the European Communities” 1980, nr 7–8, s. 47.

<sup>381</sup> „Bulletin of the European Communities” 1980, nr 10, s. 45.

<sup>382</sup> Council Resolution of 19 May 1981 on a second program of the European Economic Community for a consumer protection and information policy, Dz. Urz. WE C 133, 3.6.1981.

powodować ryzyka dla ich zdrowia lub bezpieczeństwa. W przypadku wystąpienia zagrożenia produkty miały być wycofywane z rynku. Konsumentów powinni być chronieni przed obrażeniami fizycznymi spowodowanymi wadami produktów i usług<sup>383</sup>. Powinny być wyraźnie określone środki i preparaty, które można dodawać do składu produktów spożywczych<sup>384</sup>. Maszyny, urządzenia elektryczne i elektroniczne wykorzystywane w procesie produkcyjnym miały być skontrolowane oraz posiadać certyfikaty zgodności z harmonizacyjnymi zasadami w celu zapewnienia, że są bezpieczne w użyciu. Pewne kategorie produktów, które mogły wpływać na zdrowie lub bezpieczeństwo konsumentów, powinny podlegać specjalnym procedurom w zakresie posiadania pozwolenia na ich wytwarzanie.

**Tabela 6. Koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony praw konsumentów w latach 1975–1992**

Koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów w latach 1975–1992	
Ochrona zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów	Ochrona interesów ekonomicznych konsumentów

Źródło: opracowanie własne na podstawie Council Resolution of 14 April 1975 on a preliminary programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy, Dz. Urz. WE C 092, 25.04.1975; Council Resolution of 19 May 1981 on a second program of the European Economic Community for a consumer protection and information policy, Dz. Urz. WE 133, 3.6.1981; Communication from the Commission to the Council, A New Impetus for Consumer Protection Policy, KOM(85)314, 4.07.1985; Three Year Action Plan of Consumer Policy in the EEC, 1990–1992, KOM(90)98.

Kolejna zasada dotyczyła harmonizacji prawa w kwestii bezpieczeństwa produktów, a w szczególności procedury powiadamiania o produkcie niebezpiecznym, metodzie analizy i testowania oraz etykietowania oraz standaryzacji norm bezpieczeństwa (pkt 4.1)<sup>385</sup>.

<sup>383</sup> „Bulletin of the European Communities” 1981, nr 9, s. 28.

<sup>384</sup> 18 listopada 1981 r. Komisja złożyła projekt zmiany Dyrektywy Rady z dnia 27 lipca 1976 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących produktów kosmetycznych (76/768/EWG), Dz. Urz. WE L 262, 27.09.1976. Jego celem było zezwolenie pod pewnymi warunkami na stosowanie fluorowodoru nikometanolu i 6-metylokumaryny w produktach do higieny jamy ustnej; zob. „Bulletin of the European Communities” 1981, nr 11, s. 37.

<sup>385</sup> Zob. W. Kip Viscusi, *Reforming products liability*, Harvard University Press, Cambridge 1991, s. 117–131.

Podjęte miały być działania w kwestii bezpieczeństwa i ochrony zdrowia konsumentów podczas nabywania oraz użytkowania artykułów spożywczych<sup>386</sup>, kosmetyków<sup>387</sup>, tekstyliów<sup>388</sup>, zabawek<sup>389</sup>, produktów farmaceutycznych<sup>390</sup>, tytoniu i alkoholu<sup>391</sup> oraz artykułów przemysłowych<sup>392</sup>.

Z koncepcją wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów eksponowana była w programie ochrona ich interesów ekonomicznych. W pkt 28 analizowanego programu z 19 maja 1981 r. wskazano na jej ważne zasady. Nabywcy towarów lub usług powinni być chronieni przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi godzącymi w ich interes finansowy. Zagrożeniem dla interesów ekonomicznych konsumentów była możliwość nabycia przez nich produktów wadliwych. Konsument powinien mieć możliwość składania reklamacji produktów przy użyciu prostego i przejrzystego formularza, jak również możliwość korzystania z serwisów gwarancyjnych. Powinien mieć gwarancję dochodzenia swoich praw bez uszczerbku finansowego. Wszystkie informacje

---

<sup>386</sup> Wspólnota opracowała dwa rodzaje działań w odniesieniu do żywności. Działania horyzontalne (ogólne normy bezpieczeństwa) oraz wertykalne (skierowane do konkretnej kategorii produktów spożywczych). W szczególności chodzi tutaj o monitorowanie stosowania Dyrektywy Rady 79/112/EWG z dnia 18 grudnia 1978 r. (Council Directive 79/112/EEC of 18 December 1978 on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs for sale to the ultimate consumer, Dz. Urz. WE L 33, 8.2.1979) w zakresie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży; zob. „Bulletin of the European Communities” 1983, nr 7/8, s. 35; „Bulletin of the European Communities” 1983, nr 10, s. 37.

<sup>387</sup> Kontrolowanie przestrzegania Dyrektywy Rady 76/768/EWG z dnia 27 lipca 1976 r. (Council Directive 76/768/EEC of 27 July 1976 on the approximation of the laws of the Member States relating to cosmetic products, Dz. Urz. WE L 262, 27.9.1976). W szczególności podejmowanie wielu zadań o charakterze naukowym i technicznym, które należy wykonać, tj. wydawanie zezwoleń na używanie konkretnych substancji chemicznych, wskazanie na substancje, których dane produkty kosmetyczne nie mogą zawierać; zob. „Bulletin of the European Communities” 1981, nr 1, s. 25.

<sup>388</sup> W odniesieniu do bezpieczeństwa tkanin Komisja w dalszym ciągu miała badać problem zapalności tekstylnej lub ryzyka wynikającego z wykorzystania surowców lub innych substancji, takich jak środki barwiące.

<sup>389</sup> Ujednolicenie ustawodawstwa w państwach członkowskich z zakresu bezpieczeństwa zabawek, a w szczególności z zakresu palności i toksyczności oraz bezpieczeństwa zabawek elektrycznych.

<sup>390</sup> W szczególności działania dotyczyły środków weterynaryjnych oraz regulacji szeroko rozumianego procesu marketingowego produktów farmaceutycznych, w tym reklamy takich produktów.

<sup>391</sup> Podejmowanie działań w zakresie kontroli tej kategorii produktów, a w szczególności procesu etykietowania oraz pakowania.

<sup>392</sup> Chodzi tutaj o kontrolę produktów pod kątem zapalności materiałów wykorzystywanych w meblach oraz wyposażeniach budynków.

podawane na etykietach oraz w punkcie sprzedaży lub przekazywane w formie reklamy musiały być dokładne i nie wprowadzać w błąd<sup>393</sup>. Konsument miał mieć możliwość wyboru spośród wielu produktów i usług tej samej kategorii. Niedopuszczane były usługi monopolistyczne wpływające negatywnie na interes ekonomiczny konsumentów<sup>394</sup>.

Ochrona interesów ekonomicznych konsumentów realizowana była ponadto poprzez prace normalizacyjne w obszarze umów konsumenckich, nieuczciwej reklamy, odpowiedzialności za produkty wadliwe czy kredytu konsumenckiego<sup>395</sup>.

Trzeci z kolei program EWG w zakresie polityki konsumenckiej miał formę Komunikatu Komisji do Rady Wspólnot Europejskich w sprawie „Nowego impulsu dla polityki ochrony konsumenta” z 27 czerwca 1985 r.<sup>396</sup> Koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów reprezentowana była w dwóch z trzech celów programu<sup>397</sup>. Pierwszy cel dotyczył prawa do zadowalających standardów bezpieczeństwa i zdrowia w nabywanych produktach<sup>398</sup>. Obieg towarów powinien odbywać się bez ograniczeń na terenie Wspólnoty oraz w bezpieczny sposób. Bezpieczeństwo produktów było podstawowym warunkiem osiągnięcia wspólnego wewnętrznego rynku<sup>399</sup>. Aby uzyskać powyższy cel, Wspólnota powinna przedstawić propozycje legislacyjne dotyczące producentów i dostawców w zakresie bezpieczeństwa wytwarzanych przez nich produktów, przyczyniając się tym samym do zwiększenia ochrony konsumentów<sup>400</sup>.

Ponadto podjęte powinny być działania kooperacyjne pomiędzy państwowymi władzami odpowiedzialnymi za prawodawstwo w zakresie bezpieczeństwa produktów<sup>401</sup>. Innym elementem służącym powyższemu celowi

---

<sup>393</sup> „Bulletin of the European Communities” 1984, nr 2, s. 64.

<sup>394</sup> Pkt 15–22 Communication from the Commission to the Council, A New Impetus for Consumer Protection Policy...

<sup>395</sup> Tamże, pkt 29.

<sup>396</sup> Communication from the Commission to the Council, A New Impetus for Consumer Protection Policy, KOM(85) 314, 4.07.1985.

<sup>397</sup> Trzeci cel skupiał się na tym, aby prawa i interes konsumenta były brane pod uwagę w różnych politykach Wspólnoty.

<sup>398</sup> „Bulletin of the European Communities” 1986, nr 2, s. 51.

<sup>399</sup> Wskazano na konieczność zwiększenia bezpieczeństwa produktów dla dzieci; zob. szerzej „Bulletin of the European Communities” 1985, nr 10, s. 42; „Bulletin of the European Communities” 1985, nr 11, s. 63.

<sup>400</sup> Zob. szerzej pkt 20–23 Communication from the Commission to the Council, A New Impetus for Consumer Protection Policy...

<sup>401</sup> Rada formalnie przyjęła dyrektywę w sprawie umów wynegocjowanych poza lokalem przedsiębiorstwa, którą zatwierdziła 12 grudnia 1986 r. (Dyrektywa Rady 85/577/EWG z dnia

była kontrola i inwigilacja ryzyka i bezpieczeństwa związanego z używaniem produktów przez konsumentów (pkt 24–26)<sup>402</sup>. Co więcej, powinny być organizowane kampanie służące informacji i edukacji konsumenckiej związanej z promowaniem bezpiecznego użycia produktów<sup>403</sup>.

Kolejnym po Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą aktem prawa pierwotnego wpływającym na rozwój koncepcji wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów był Jednolity Akt Europejski<sup>404</sup> zatwierdzony na posiedzeniu reprezentacji rządowych państw członkowskich EWG 17 lutego 1986 r. Aktem tym dodano<sup>405</sup> do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą artykuł 100a mający ogromne znaczenie dla rozwoju bezpieczeństwa konsumentów w EWG. Wskazywał on w sposób bezpośredni, że przy tworzeniu ustawodawstwa dotyczącego jednolitego rynku należy zapewnić wysoki poziom ochrony konsumentów. Niestety Komisja nie miała obowiązku jako punkt wyjścia przyjąć za najwyższy poziom ochrony regulacji państw członkowskich z najwyższymi standardami. Standardy EWG miały tylko dostarczać „przeciętny, średni” poziom ochrony. Ponadto obligowano państwa członkowskie do ściślejszej współpracy, a Komisję do wzmożenia prac na rzecz wzmocnienia wspólnego rynku<sup>406</sup>.

Kolejnym programem ochrony konsumentów wskazującym na potrzebę wzmocnienia bezpieczeństwa konsumentów i ich ochrony był Trzyletni plan

---

20 grudnia 1985 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa, Dz. Urz. WE, L 372, 31.12.1985); zob. „Bulletin of the European Communities” 1985, nr 12, s. 65, 66.

<sup>402</sup> 22 kwietnia 1986 r. Rada formalnie przyjęła decyzję o rozpoczęciu pięcioletniego projektu demonstracyjnego w celu wprowadzenia wspólnotowego systemu wymiany informacji na temat wypadków w domu i podczas wypoczynku. Głównym celem systemu było zmniejszenie liczby wypadków z udziałem produktów konsumenckich poprzez środki zapobiegawcze poprawiające bezpieczeństwo produktów oraz informacje ostrzegające i edukujące konsumentów, jak również zachęcające do bardziej racjonalnego korzystania z danych produktów. W tym celu dane dotyczące wypadków były gromadzone ze szpitalnych oddziałów ratunkowych w różnych państwach członkowskich. Wprowadzenie tego systemu informacyjnego było kontynuacją projektu lotażowego zatwierdzonego przez Radę w lipcu 1981 r., a zakończonego w lipcu 1984 r., „Bulletin of the European Communities” 1986, nr 4, s. 56.

<sup>403</sup> Zob. szerzej pkt 27–28.

<sup>404</sup> Jednolity Akt Europejski, Luksemburg 17.02.1986, Haga 28.02.1986, Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/5.

<sup>405</sup> Zob. art. 18 Jednolitego Aktu Europejskiego...

<sup>406</sup> European Consumer Law Group, *Consumer Protection In the EEC After Ratification of the Single Act*, „Journal of Consumer Policy” 1987, nr 3, s. 319–334; G. Rokicka, *Polityka konsumencka Wspólnot Europejskich*, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, Warszawa 2000, s. 27–35.

działania w zakresie polityki konsumenckiej w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej z 3 maja 1990 r.<sup>407</sup> Plan w części „B” skupiał się wokół czterech głównych obszarów. Dwa z nich związane były z analizowaną koncepcją. Trzeci obszar dotyczył prawa konsumenta do bezpieczeństwa, a czwarty prawa do ochrony interesów ekonomicznych (w związku z zawieranymi transakcjami konsumenckimi)<sup>408</sup>.

Wzmocnienie bezpieczeństwa konsumentów w programie było utożsamiane z tworzeniem odpowiednich regulacji prawnych, wspieraniem rozwoju nowych technologii oraz rozwojem wiedzy na temat nabywania produktów niebezpiecznych<sup>409</sup>. W celu poprawy bezpieczeństwa konsumentów wskazano na rozwój środków mających na celu rekompensatę cywilną i finansową za szkody fizyczne powstałe w wyniku świadczenia usług. Planowano opracowanie regulacji w formie białej księgi dotyczących bezpieczeństwa produktów spożywczych, farmaceutycznych oraz kosmetyków ze wskazaniem, żeby zdrowie i interes konsumentów były odpowiednio chronione, a konsumenci mieli wybór spośród wielu produktów i usług danej kategorii. Podjęte były działania służące identyfikacji konkretnych towarów, które były niebezpieczne. Bezpieczeństwu konsumentów służył rozwój instytucji wydawania pozwoleń na dopuszczenie do obrotu odpowiednich kategorii produktów konsumenckich. Podejmowano konkretne działania, takie jak rozszerzenie systemu szybkiej wymiany informacji nt. produktów niebezpiecznych oraz uregulowanie kwestii odpowiedzialności za szkody fizyczne w usługach. Zalecano stworzenie kompleksowych regulacji prawnych w kwestii bezpieczeństwa produktów nieżywnościowych ze szczególnym uwzględnieniem produktów kosmetycznych<sup>410</sup>.

Bezpieczeństwo ekonomiczne konsumentów utożsamiane miało być wówczas z bezpieczeństwem transakcji zakupowych. Wiązało się z możliwością czerpania korzyści ze wspólnego rynku ze szczególnym uwzględnieniem zakupów transgranicznych. Dlatego w latach 1990–1992 zamierzano podjąć działania w zakresie ujednolicenia wzorców umów konsumenckich, w szczególności kiedy konsument mieszkał w jednym państwie członkowskim, a nabywał produkt w innym<sup>411</sup>.

---

<sup>407</sup> Three Lear Action Plan of Consumer Policy In the EEC, 1990–1992, KOM(90)98.

<sup>408</sup> Pierwszy związany był z prawem do reprezentacji, a drugi z prawem do informacji.

<sup>409</sup> „Bulletin of the European Communities” 1990, nr 3, s. 30, 31.

<sup>410</sup> „Bulletin of the European Communities” 1990, nr 7–8, s. 56; „Bulletin of the European Communities” 1991, nr 12, s. 93.

<sup>411</sup> Zob. Wniosek Komisji dotyczący zmian dyrektywy Rady w sprawie nieuczciwych warunków w umowach z konsumentami, Dyrektywa Rady 93/13/EWG, Dz. Urz. WE L 095, 21.04.1993...; „Bulletin of the European Communities” 1991, nr 4, s. 40, 41.

Konieczne było zidentyfikowanie i wyeliminowanie istniejących wówczas przepisów umownych państw członkowskich, które mogły hamować zakupy. Problemy mogły wynikać z istniejących różnic, które pozwalały na niezrównoważone i potencjalnie szkodliwe warunki umów. W strategii wskazano na rozwój nowych technik sprzedaży, takich jak sprzedaż telewizyjna czy obnośna. Wpływały one negatywnie na bezpieczeństwo konsumentów podczas dokonywania transakcji zakupowych (pkt 2–5)<sup>412</sup>.

Przełomowe znaczenie dla rozwoju koncepcji wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów miał Traktat z Maastricht<sup>413</sup>. Traktat o Unii Europejskiej wprowadził nową regulację do TWE, art. G pkt 38, nowy tytuł XI „Ochrona konsumentów” (art. 129a)<sup>414</sup>.

Zgodnie z artykułem 129a Wspólnota przyczynia się do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony konsumentów poprzez środki, które przyjmuje na podstawie artykułu 100a w ramach urzeczywistniania rynku wewnętrznego oraz działania szczególne, wspierające i uzupełniające politykę realizowaną przez państwa członkowskie w celu ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów ekonomicznych konsumentów oraz zapewnienia im odpowiedniej informacji<sup>415</sup>.

Rezolucja Rady z dnia 13 lipca 1992 r. w sprawie przyszłych priorytetów dla rozwoju polityki ochrony konsumenta<sup>416</sup> w aneksie formułowała sześć priorytetów w zakresie polityki ochrony konsumentów. Dwa z nich związane były z bezpieczeństwem konsumentów i ochroną ich interesów ekonomicznych<sup>417</sup>. Chodziło o cel czwarty, który dotyczył „bezpieczeństwa i zdrowia” (*safety and*

---

<sup>412</sup> W szczególności w latach 1990–1992 podjęte miały być następujące działania mające na celu ochronę ich interesów ekonomicznych: stworzenie projektu dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków umownych, analiza możliwych inicjatyw w celu uproszczenia transgranicznych umów konsumenckich, gwarancji i usług posprzedażnych, poprawa dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości i zadośćuczynienia, stworzenie projektu dyrektywy w sprawie sprzedaży na odległość; zob. „Bulletin of the European Communities” 1991, nr 10, s. 65; „Bulletin of the European Communities” 1991, nr 11, s. 60.

<sup>413</sup> Traktat o Unii Europejskiej...

<sup>414</sup> W wersji TWE skonsolidowanej Traktatem Amsterdamskim był to już Tytuł XIV i art. 153 TWE.

<sup>415</sup> Zob. szerzej H.W. Micklitz, S. Weatherill, *Consumer policy...*, s. 300; S. Weatherill, *EU Consumer...*, s. 15; C. Twigg-Flesner, *Innovation and EU...*, s. 415.

<sup>416</sup> Council Resolution of 13 July 1992 on future priorities for the development of consumer protection Policy, Dz. Urz. WE C 186, 23.07.1992.

<sup>417</sup> Pozostałe cele dotyczyły integracji z innymi politykami w zakresie ochrony i promocji interesów konsumentów (pierwszy cel), informacji i edukacji konsumenckiej (drugi cel), rekompensaty prawnej (trzeci cel) oraz stworzenia silniejszej reprezentacji konsumentów poprzez rozwój wspólnotowych organizacji konsumenckich (piąty cel).

health) konsumentów. Miał on być osiągnięty poprzez stosowanie i przestrzeganie legislacji odnośnie bezpieczeństwa i zdrowia, popieranie zrównania naukowej praktycznej wiedzy dotyczącej produktów konsumenckich w państwach członkowskich<sup>418</sup>.

**Tabela 7. Koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony praw konsumentów w programach polityki konsumenckiej w latach 1993–2001**

Koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów		
Program 1993–1995 Bezpieczeństwo ekonomiczne: – dostosowanie usług finansowych do wymagań konsumentów	Program 1996–1998 Bezpieczeństwo ekonomiczne: – uwzględnienie interesów ekonomicznych konsumentów – ochrona interesów finansowych – ochrona interesów w zakresie dostarczanych usług Ochrona zdrowia: – tworzenie ustawodawstwa w zakresie bezpieczeństwa produktów spożywczych	Program 1999–2001 – podwyższanie poziomu zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów – poszanowanie ekonomicznych interesów konsumentów

Źródło: opracowanie własne na podstawie Second Commission three year consumer policy action plan 1993–1995, KOM(93)378, 28.07.1993; Communication from the Commission – priorities for consumer Policy 1996–1998, KOM(95)519, 31.10.1995; Communication from the Commission. Consumer Policy Action Plan 1999–2001, KOM(98), 14.01.1998.

Drugi trzyletni plan Komisji dotyczący polityki konsumenckiej na lata 1993–1995<sup>419</sup> kontynuował koncepcję wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów poprzez realizację celu związanego z zapewnieniem bezpieczeństwa ekonomicznego nabywcom. W szczególności wiązało się to z dostosowaniem usług finansowych do wymagań konsumentów (pkt 40–43). W tym celu planowano przyjęcie regulacji prawnych z zakresu handlu transgranicznego na rynku unijnym<sup>420</sup>. W przepisach dyrektywy były sformułowane informacje,

<sup>418</sup> Zob. „Bulletin of the European Communities” 1992, nr 3, s. 74.

<sup>419</sup> Second Commission three year consumer policy action plan 1993–1995, KOM(93)378, 28.07.1993.

<sup>420</sup> Zob. Wniosek do Dyrektywy Rady w sprawie ochrony praw konsumentów odnośnie umów zawieranych na odległość (sprzedaż wysyłkowa); Amended proposal for a Council Directi-



które konsument musiał otrzymać, zanim umowa na odległość została sfinalizowana, natomiast najistotniejsze informacje miały być wysłane do konsumenta w formie pisemnej w czasie stosownym do odpowiedniego wykonania umowy. Przy okazji każdej umowy zawieranej na odległość konsument miał mieć przynajmniej siedem dni na odstąpienie od warunków umowy bez podawania przyczyny. W takim przypadku sprzedawca musiał dokonać zwrotu za zakupiony towar w możliwie najkrótszym terminie. Sprzedawca miał 30 dni na wywiązanie się z umowy, tj. dostarczenie zakupionych towarów, chyba że obie strony umowy zgodziły się na inne rozwiązanie. Zakres dyrektywy, do którego państwa członkowskie miały się zastosować w przeciągu trzech lat od daty wejścia jej w życie, obejmował umowy zawierane na odległość, których przedmiotem były towary lub usługi między dostawcą a konsumentem. Standardowe umowy na odległość dotyczyły towarów zamawianych z katalogu drogą pocztową. Jednak wnioskowana dyrektywa obejmowała nowe formy umów kupna-sprzedaży na odległość, tj. umowy zawierane przez telefon, minitel i sprzedaż telewizyjną, ponadto formy sprzedaży usług na odległość, tj. bazy danych czy różnych form informacji. Niektóre rodzaje usług zostały wykluczone, tj. usługi finansowe czy nieruchomości (z wyjątkiem wynajmów). Wybrane techniki sprzedażowe również zostały wykluczone, np. aukcje, automaty sprzedające i lokale usługowe<sup>421</sup>. Jako uzupełnienie możliwości prawnego zadośćuczynienia przyszła dyrektywa sporządzała przepis dotyczący unieważnienia płatności w przypadku nieuprawnionego użycia karty płatniczej w związku z umową zawieraną na odległość, zakazania dostawy niezamówionych towarów i usług oraz wprowadzenia restrykcji dotyczących używania pewnych form komunikacji na odległość. Chodziło m.in. o ułatwienie dokonywania płatności z użyciem kart bankowych. Działania te miały być efektywne pod warunkiem wypracowania konkretnych zobowiązań sektora bankowego<sup>422</sup>.

Jako krok do regulacji standaryzacji produktów Komisja Europejska przedstawiła propozycję dyrektywy dotyczącej nieuczciwych warunków umów<sup>423</sup>. Ko-

---

ve on the protection of consumers in respect of contracts negotiated at a distance (distance selling), Dz. Urz. WE C 308, 15.11.1993, „Bulletin of the European Communities” 1995, nr 3, s. 54.

<sup>421</sup> W przepisach dyrektywy były sformułowane informacje, które konsument musi otrzymać, zanim umowa na odległość zostanie sfinalizowana, natomiast najistotniejsze informacje miały być wysłane do konsumenta w formie pisemnej w czasie stosownym do odpowiedniego wykonania umowy.

<sup>422</sup> „Bulletin of the European Communities” 1995, nr 5, s. 49, 50.

<sup>423</sup> Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993...; zob. szerzej H.W. Micklitz, N. Reich, *The Court and sleeping beauty: the revival of the unfair contract terms directive (UCTD)*, „Common Market Law Review” 2014, nr 51, s. 771–773.

misja przyjęła ponadto wniosek dotyczący dyrektywy mającej na celu ochronę nabywców będących stronami umowy *timeshare*<sup>424</sup>. Jej celem było powstrzymanie powszechnego nadużycia polegającego na braku przedstawienia konsumentom niezbędnych informacji przed podpisaniem umowy. Wskazano również na konieczność pozostawienia im sensownego okresu po podpisaniu umowy, w trakcie którego można od niej odstąpić<sup>425</sup>.

W następnym programie polityki konsumenckiej na lata 1996–1998<sup>426</sup> omawiana koncepcja rozwijana była w czterech spośród dziesięciu priorytetów działania. Można je podzielić na dwie kategorie. Pierwsza dotyczyła ochrony interesów ekonomicznych i uwzględniała usługi finansowe (priorytet 3) oraz utrzymanie struktury potrzebnej do całkowitego uwzględnienia interesów konsumentów na jednolitym rynku (priorytet 2)<sup>427</sup>.

Ochrona interesów ekonomicznych w kontekście usług finansowych związana była ze stworzeniem płaszczyzny wymiany informacji dla instytucji finansowych dopuszczających wolność rynkową międzygranicznych usług<sup>428</sup>. Wiązało się to z liberalizacją wymagań dotyczących usług finansowych w konkretnych dziedzinach w różnych państwach członkowskich. Takie działania zapewnić miały zwiększenie konkurencji, wyboru oraz innowacji, które wpływały pozytywnie na bezpieczeństwo konsumentów. W związku z realizacją celów rynku wewnętrznego niezbędne było przyjęcie środków sprzyjających stopniowej konsolidacji rynku unijnego. Przyczynić się do tego miał swobodny przepływ towarów i usług. Konsumenty powinni mieć dostęp do towarów i usług w innym państwie członkowskim na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa członkowskiego<sup>429</sup>.

---

<sup>424</sup> Dyrektywa 94/47/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 1994 r. w sprawie ochrony nabywców w odniesieniu do niektórych aspektów umów odnoszących się do nabywania praw do korzystania z nieruchomości w oznaczonym czasie, Dz. Urz. WE L 280, 29.10.1994.

<sup>425</sup> Zob. *XXVIth General Report on the Activities of the European Communities*, Brussels–Luxemburg 1993, s. 213.

<sup>426</sup> Communication from the Commission – priorities for consumer Policy 1996–1998, KOM(95)519, 31.10.1995.

<sup>427</sup> Planowano dalsze wprowadzanie jednolitych rozstrzygnięć w sferze usług finansowych, w szczególności z zakresu zakupów transgranicznych, gwarancji, dochodzenia roszczeń oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

<sup>428</sup> Na temat ochrony interesów prawnych i gospodarczych konsumentów zob. „Bulletin of the European Union” 1995, nr 3, s. 54.

<sup>429</sup> Zob. Dyrektywa 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość; Dz. Urz. WE L 144, 4.06.1997; J. Justyński, *Podstawy prawne polityk gospodarczych w Unii Europejskiej...*, s. 39–42.

Zamierzano ponadto podjąć działania związane z eliminacją problemów dotyczących funkcjonowania rynku kredytów konsumenckich w niektórych państwach członkowskich. Komisja Europejska zadbała o przyszłość funkcjonowania rynku kredytów konsumenckich, a w szczególności o rolę „pośredników kredytowych”. W tym kontekście miał być przeanalizowany aspekt konsumenta dotyczący jego zadłużenia kredytowego<sup>430</sup>.

Druga kategoria działań związana była z ochroną interesu konsumentów w sferze dostarczania podstawowych, zasadniczych usług (priorytet 4) oraz polepszania zaufania konsumentów w zakresie artykułów spożywczych (priorytet 6).

Istotne usługi dotyczące pożytku publicznego powinny uwzględniać potrzeby obywateli. Komisja Europejska podejmowała starania w celu zwiększenia liberalizacji podstawowych usług w przedmiocie użyteczności publicznej. W szczególności zwracano uwagę na kwestię zagwarantowania jakości i konkurencyjności usług<sup>431</sup>.

Regulacje umożliwiające polepszanie zaufania konsumentów w zakresie artykułów spożywczych dotyczyły bezpieczeństwa i jakości produktów oraz odpowiedniego systemu kontrolnego. Wspólnotowy system operacyjny przeznaczony do kontroli miał gwarantować, że żywność na rynku była zdrowa. Komisja miała zbadać, które regulacje w granicach bezpieczeństwa produktów miały być rozwinięte<sup>432</sup>.

W latach 1996–1998 koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów realizowana była również poprzez działania Komisji Europejskiej na rzecz bezpieczeństwa zdrowotnego konsumentów. 12 lutego 1997 r. Komisja podjęła decyzję o reorganizacji i restrukturyzacji swoich departamentów w celu ulepszenia działalności związanej z higieną żywności<sup>433</sup>. Kluczowymi elementami tego procesu było powołanie ośmiu nowych komitetów specjalnych<sup>434</sup> pod zwierzchnictwem Komisji Generalnej ds. Polityki Konsumenta i Ochrony Zdrowia Konsumentów oraz utworzenie w jej strukturze jednost-

---

<sup>430</sup> „Bulletin of the European Union” 1998, nr 1–2, s. 81; nr 3, s. 70; nr 12, s. 102, 103.

<sup>431</sup> „Bulletin of the European Union” 1996, nr 5, s. 56, 57.

<sup>432</sup> „Bulletin of the European Union” 1997, nr 1–2, s. 65.

<sup>433</sup> Reorganizacja została oparta na następujących zasadach: rozdzielenie departamentów odpowiedzialnych za ustawodawstwo od tych odpowiedzialnych za doradztwo naukowe; rozdzielenie departamentów odpowiedzialnych za ustawodawstwo od tych odpowiedzialnych za kontrole; większa przejrzystość i łatwiejszy dostęp do informacji poprzez proces podejmowania decyzji i środki kontroli.

<sup>434</sup> Decyzja Komisji z dnia 23 lipca 1997 r. ustanawiająca komitety naukowe w dziedzinie zdrowia konsumentów i bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. WE L 237, 28.08.1997.

ki odpowiedzialnej za ocenę zagrożeń dla zdrowia publicznego<sup>435</sup>. Komisja przyjęła ponadto Komunikat<sup>436</sup> wskazujący na potrzebę wzmocnienia trzech kluczowych zasad dotyczących opinii specjalistycznej nt. bezpieczeństwa produktu: doskonałości (poprzez ocenę zagrożeń przez wybitnych naukowców), niezależności (poprzez zapewnienie, że naukowcy są wolni od interesów, które mogą kolidować z ich zadaniami) oraz przejrzystości (poprzez ułatwienie dostępu do porady komitetów i informacji na temat ich procedur pracy)<sup>437</sup>.

Traktat Amsterdamski z 2 października 1997 r.<sup>438</sup> potwierdził zakres ochrony konsumentów wyartykułowany w Traktacie z Maastricht dotyczący ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych (art. 153 ust. 1)<sup>439</sup>. Do osiągnięcia powyższych celów przyczyniała się Wspólnota poprzez środki, które wspierały i nadzorowały politykę prowadzoną przez państwa członkowskie (art. 153 ust. 3 TWE)<sup>440</sup>.

Kolejny program działania dotyczący polityki konsumenckiej obejmował lata 1999–2001<sup>441</sup>. Realizowano w nim koncepcję wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów poprzez działania związane z podwyższaniem poziomu zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów oraz poszanowaniem ich interesów ekonomicznych. Płaszczyzna wyższego poziomu zdrowia oraz bezpieczeństwa dla konsumentów w UE realizowana była poprzez cztery kategorie działań (rozwijanie naukowej podstawy w tworzeniu polityki konsumenckiej, podjęcie działań w przedmiocie bezpieczeństwa produktów, zwiększenie bezpieczeństwa nabywanych usług oraz zwiększenie działań z zakresu kontrolowania oraz reagowania na nagłe wypadki konsumenckie)<sup>442</sup>.

---

<sup>435</sup> Komitet Wielozadaniowy, Komitet Naukowy ds. Żywności, Komitet Naukowy ds. Żywnienia Zwierząt, Komitet Naukowy ds. Pestycydów, Naukowy Komitet Weterynaryjny, Komitet Naukowy ds. Kosmetyków, Naukowy Komitet Doradczy ds. Oceny Toksyczności oraz Ekotoksyczności Związków Chemicznych.

<sup>436</sup> Communication from the Commission Consumer health and food Safety, KOM(97)183, 30.04.1997.

<sup>437</sup> *General Report on the Activities of the European Union 1997*, Brussels–Luxembourg 1998, s. 238, 239.

<sup>438</sup> Traktat z Amsterdamu...

<sup>439</sup> To numeracja w wersji skonsolidowanej TWE. Poza nadaniem nowej numeracji art. 129a oraz tytułowi XI Traktat Amsterdamski wprowadził nowe brzmienie art. 129a (art. 153 w wersji skonsolidowanej) TWE.

<sup>440</sup> Por. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Ewolucja ochrony konsumenta w europejskim prawie wspólnotowym...*, s. 194; M. Jagielska, *Ewolucja europejskiego...*, s. 209.

<sup>441</sup> Communication from the Commission. Consumer Policy Action Plan 1999–2001...

<sup>442</sup> Zob. Report from the Commission on the Action Plan for Consumer Policy 1999–2001 and on the General Framework for Community activities in favour of consumers 1999–2003, KOM(2001)486, 23.08.2001.

Korzystanie z wiedzy naukowej przy tworzeniu polityki konsumenckiej związane było z podejmowaniem przez Komisję Europejską działań w dwóch dziedzinach. Pierwsza dotyczyła analizy naukowej bezpieczeństwa produktów żywnościowych w kontekście zdrowia konsumentów<sup>443</sup>. Druga związana była z poszerzeniem prac w Komitecie Naukowym (Scientific Committees) w celu polepszenia jego efektywności. W programie wskazano na konieczność systematycznej analizy zasięgu procesu zarządzania ryzykiem w ramach podejmowanych decyzji konsumenckich. Komisja miała stworzyć harmonizację wytycznych w kwestii procedur oraz metodologii oraz zaplanować długoterminowe finansowanie Komitetu Naukowego. Dodatkowo Komisja miała określić przyszłe działania w kwestii konsultacji naukowych tworzonej legislacji mających wpływ na zdrowie i bezpieczeństwo konsumentów.

Zgodnie z zieloną księgą dotyczącą priorytetów prawa żywnościowego w UE<sup>444</sup> w kontekście polityki żywnościowej realizowane miały być trzy priorytety: etykietowanie, higiena oraz kontrola (pkt 2.1)<sup>445</sup>.

Zdrowie i bezpieczeństwo konsumentów były w programie artykułowane jako problem globalny, dlatego podejście czysto unijne do popierania interesów konsumentów nie było wystarczające. W programie zaznaczono, że w kwestii bezpieczeństwa produktów niezbędny był konsensus na poziomie międzynarodowym<sup>446</sup>.

Druga kategoria działań związana była z gwarancją bezpieczeństwa produktów. Wskazano tutaj na zastosowanie Dyrektywy w zakresie bezpieczeństwa produktów<sup>447</sup> oraz zwrócono uwagę na udoskonalenia, które były po-

---

<sup>443</sup> Zob. „Bulletin of the European Union” 2000, nr 6, s. 98; nr 7–8, s. 67–69; nr 11, s. 62, 63, 66; nr 1–2, s. 74, 77; nr 4, s. 44, 45; „Bulletin of the European Union” 2001, nr 6, s. 77; nr 9, s. 56–59.

<sup>444</sup> The general principles of food law in the European Union – Commission Green Paper, KOM(97)176, 30.04.1997.

<sup>445</sup> 8 maja 2000 r. kontynuując działania objęte białą księgą w sprawie bezpieczeństwa żywności, Komisja proponowała przyjęcie przepisów Wspólnotowych, aby pokonywać przeszkody na drodze handlu wewnątrzspółnotowego powstałe w wyniku rozbieżności w przepisach krajowych dotyczących suplementów żywnościowych. Dodatkowo zapewniła naukową analizę ryzyka jako podstawowy przepis regulujący maksymalną zawartość witamin i minerałów w żywności oraz ustanowienia przepisów dotyczących odpowiedniego oznakowania produktów; zob. „Bulletin of the European Union” 2000, nr 5, s. 60.

<sup>446</sup> Dyskusja na temat reguł sprzyjających bezpieczeństwu produktów rozpoczęta została w „Codex Alimentarius”, czyli w programie organizacji FAO i WHO dotyczącym standardów żywnościowych w międzynarodowym handlu.

<sup>447</sup> Council Directive 92/59/EEC of 29 June 1992 on general product safety, Dz. Urz. WE L 228, 11.08.92; zob. G. Argiros, *The EEC Directive on General Product Safety*, „Legal issues of European integration” 1994, nr 1, s. 125–154.

trzebne. W szczególności dotyczyły one rozważenia, jak wyklarować związek pomiędzy dyrektywą oraz legislacją sektorową dotyczącą specyficznych produktów. Rozpoznane powinny zostać niezbędne procedury w obszarze dyrektywy i kryteriów jej implementacji. Rozważenia wymagała również kwestia eksportu do krajów trzecich produktów, które były zabronione lub wycofane z rynku Unii Europejskiej i zagrażały zdrowiu i bezpieczeństwu konsumentów. W przypadkach zagrożenia bezpieczeństwa Komisja upoważniła europejskie organizacje standaryzujące do stworzenia nowych standardów produktów lub zrewidowania istniejących z uwzględnieniem m.in. zewnętrznej temperatury czy informacji o produkcie<sup>448</sup>.

Komisja Europejska zamierzała zbadać potrzebę wzmocnienia bezpieczeństwa w sferze usług<sup>449</sup>. Zidentyfikowano praktyczne problemy konsumentów w różnych sektorach usługowych, a w szczególności o międzynarodowym charakterze. Generalnie analiza rezultatów pozwoliła zaproponować rozwinięcie w UE inicjatyw zapewniających bezpieczeństwo usług oraz odpowiedzialność w ich dostarczaniu.

Poprawa zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów związana była z informowaniem, kontrolowaniem oraz reagowaniem na nagłe wypadki. Działania w tym obszarze realizowała agencja Komisji Europejskiej FVO Food and Veterinary Office (FVO)<sup>450</sup>. W celu zapewnienia realizacji powyższych zadań Komisja planowała przeprowadzenie inspekcji, ustanowienie kontroli nad wszystkimi produktami żywnościowymi oraz uwydatnienie przeszkód w wykonaniu usług kontrolnych z wykorzystaniem technik (manipulacji) rewizyjnych. Ponadto Komisja skoncentrowała się na uzupełnieniu rozstrzygających raportów w zakresie inspekcji produktów żywnościowych<sup>451</sup>.

---

<sup>448</sup> Komisja sporządziła propozycje zawierające nowe rozwiązania dotyczące legislacji związanej z restrykcjami rynkowymi i użyciem niebezpiecznych substancji. Council Directive 76/769/EEC of 27 July 1976 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to restrictions on the marketing and use of certain dangerous substances and preparations, Dz. Urz. WE L 262, 27.09.76.

<sup>449</sup> Gwarancja bezpieczniejszych usług realizowana była zgodnie z Komunikatem Komisji Europejskiej z 1994 r. w sprawie odpowiedzialności dostawców usług, Communication from the Commission on new directions on the liability of suppliers of services, KOM(94)260, 23.06.1994.

<sup>450</sup> Cele FVO były zdefiniowane w Communication from the Commission – consumer health and food safety, KOM(97)183, 30.04.1997.

<sup>451</sup> Raporty te pozwoliły na podjęcie konkretnych kroków w celu polepszenia regulacji oraz gwarancji w zakresie konsumenckiego bezpieczeństwa i zdrowia. Komisja inwigilowała naruszające prawo procedury, aby zapewniać efektywną implementację legislacji WE w państwach członkowskich. W sytuacji gdy restrykcje w zakresie importu istotnych produktów żywnościowych

Druga kategoria działań w kontekście wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów w latach 1999–2001 dotyczyła pełnego poszanowania ich ekonomicznych interesów (pkt 5). Wiązało się to z realizacją działań na czterech płaszczyznach<sup>452</sup>.

Po pierwsze dotyczyło ochrony konsumentów podczas korzystania z usług finansowych. W tym celu zamierzano urzeczywistnić plan działania zarysowany w Komunikacie w sferze usług finansowych<sup>453</sup>. Dotyczył on rewizji istniejących struktur regulacyjnych w ramach konsumenckiego kredytu ze szczególnym zwróceniem uwagi na ich rozwój na rynku. Działanie to obejmowało również kontrolę działalności pośredników kredytowych. Dodatkowo przeanalizowano dopuszczalne udoskonalenia w obrębie obowiązujących regulacji dla ubezpieczenia pośredniego w celu ułatwienia i zwiększenia międzygranicznej ochrony konsumentów.

Po drugie wraz ze wzmocnieniem istniejącego prawodawstwa dotyczącego bezpieczeństwa finansowego konsumentów w Unii Europejskiej nastąpił rozwój rynku, produktów i usług oraz realizacja założeń Traktatu amsterdamskiego. Wymagało to wzmocnienia istniejących legislacji w tej dziedzinie oraz ich zmodernizowania<sup>454</sup>.

Po trzecie miało na celu skuteczniejsze wprowadzanie w życie oraz kontrolowanie regulacji odnośnie produktów i usług jako priorytetu w rozwoju dynamicznego rynku. Komisja Europejska uznała, że nieefektywne wykonanie osłabiało najlepsze intencje legislatorów Unii Europejskiej. Wprowadzenie w życie było również priorytetowym celem w relacjach *soft law* lub *self-regulation* umów. Kluczowym zadaniem Komisji był monitoring transpozycji prawa UE. Komisja ubolewała, że implementacja dyrektyw w państwach członkow-

---

nościowych dotyczyły krajów trzecich niestosujących standardów UE, mogło być narzucone spełnienie pewnych międzynarodowych zobowiązań.

<sup>452</sup> „Bulletin of the European Union” 2001, nr 3, s. 81, 82; „Bulletin of the European Union” 2000, nr 7–8, s. 70; „Bulletin of the European Union” 2001, nr 10, s. 83.

<sup>453</sup> Communication from the Commission – Financial services: enhancing consumer confidence – Follow-up to the Green Paper on ‘Financial services: meeting consumers’ expectations’, KOM(97)309, 26.06.1997.

<sup>454</sup> Komisja planowała wykonanie rewizji istniejących legislacji, w szczególności Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, Dz. Urz. WE L 095, 21/04/1993, Dyrektywa 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 maja 1997 r., Dz. Urz. WE L 144, 04.06.1997, w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość, Dyrektywa 97/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 października 1997 r. zmieniająca dyrektywę 84/450/EWG dotyczącą reklamy wprowadzającej w błąd w celu włączenia do niej reklamy porównawczej, Dz. Urz. WE L 290, 23.10.1997.

skich opóźniała się. W celu polepszenia transpozycji Komisja popierała nieformalny dialog między państwami członkowskimi służący obejściu danego problemu. Pierwszeństwo w odpowiedzialności za praktyczne wykonanie pozostawało na szczeblu krajowym, UE zamierzała podkreślić wartość starań państw członkowskich. Było to zrealizowane w dwojaki sposób: poprzez ułatwienie oraz popieranie administracyjnej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi a organizacjami konsumenckimi oraz zachęcenie do koordynacji i wprowadzania w życie regulacji przez krajowe instytucje, urzędy czy ministerstwa<sup>455</sup>.

Czwarta płaszczyzna działań związana była z lepszą integracją w obszarze ekonomicznych interesów konsumenta w innych politykach Unii Europejskiej. Podczas gdy wszystkie polityki UE miały wpływ na ochronę konsumentów, niektóre były bardziej krytyczne w stosunku do ich interesów ekonomicznych niż inne. Komisja Europejska przeprowadziła konsultacje identyfikujące priorytetowe obszary oraz najlepszy sposób zapewnienia konsekwentnego brania ich pod uwagę w politykach unijnych. Priorytetem Komisji było zapewnienie prawidłowej równowagi pomiędzy liberalizacją potrzeb w celu polepszenia konkurencji oraz odpowiednich regulacji zasadniczych dla wyboru konsumenckiego<sup>456</sup>.

## 3.2. Założenia koncepcji

Koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów występowała we wszystkich programach polityki konsumenckiej po 2002 r. Przyjmowała ona różny wymiar, a rozwijana była w celach strategicznych, które miały zostać zrealizowane w okresie obowiązywania strategii. Każdy cel w zakresie bezpieczeństwa konsumentów zawierał wytyczne oraz sposoby jego realizacji dostosowane do ówczesnych zagrożeń oraz problemów konsumenckich<sup>457</sup>.

---

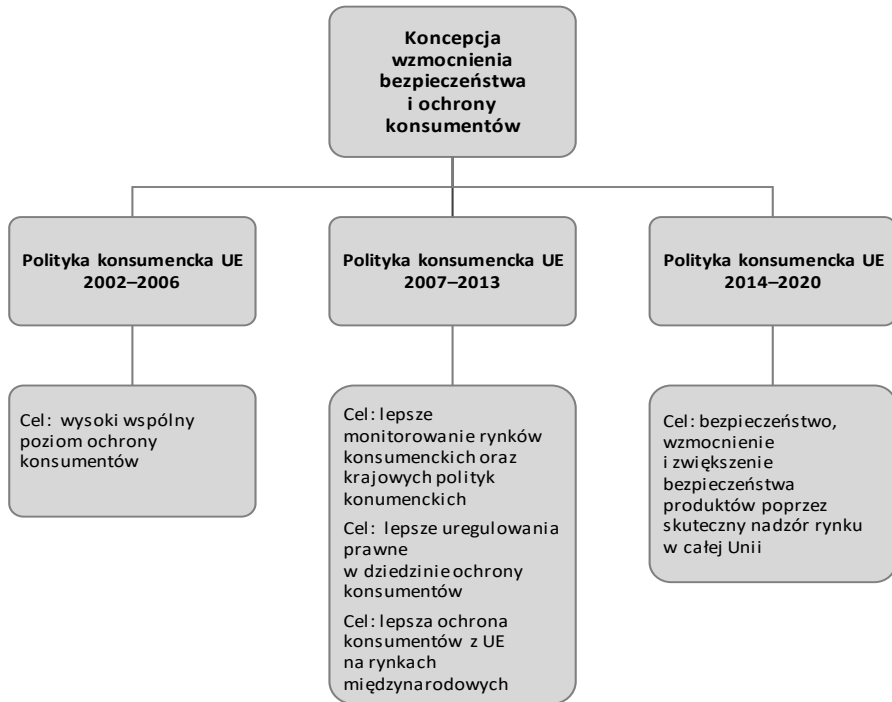
<sup>455</sup> Pkt 5.3 Communication from the Commission. Consumer Policy Action Plan 1999–2001...

<sup>456</sup> Communication from the Commission – Services of general interest in Europe, KOM (96)443, 11.09.1996.

<sup>457</sup> Zob. M. Zając, *Polityka ochrony konsumentów w Unii Europejskiej...*, s. 125–142; Z. Ślusarczyk, *Polityka ochrony konsumentów w Unii Europejskiej: podstawowe informacje...*, s. 143–157.



Wykres 6. Cele ogólne realizowane w ramach koncepcji wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów w programach polityki konsumenckiej po 2002 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006, 7.05.2002 KOM(2002)208; Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013. Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie im skutecznej ochrony, 13.03.2007, KOM(2007)99; Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 oraz uchylającego decyzję nr 1926/2006/WE, Dz. Urz. UE L 84/42, 20.03.2014.

Jak wykazano na wykresie 6, zarówno program polityki konsumenckiej na lata 2002–2006<sup>458</sup>, jak i kolejne programy na lata 2007–2013<sup>459</sup> oraz

<sup>458</sup> Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006, KOM(2002)208, 7.05.2002.

<sup>459</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013. Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie im skutecznej ochrony, Bruksela, 13.03.2007, KOM(2007)99.

2014–2020<sup>460</sup> wśród swoich nadrzędnych priorytetów artykułowały potrzebę poprawy oraz wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów. Działania w tym zakresie można podzielić na dwie płaszczyzny. Pierwsza dotyczyła wzmocnienia bezpieczeństwa zdrowotnego konsumentów poprzez ochronę przed produktami niebezpiecznymi. Służyć temu miały działania dotyczące lepszego uregulowania prawnego w zakresie bezpieczeństwa produktów, normalizacji i etykietowania, monitorowania rynków oraz krajowych polityk konsumenckich. Druga płaszczyzna związana była z ochroną interesu ekonomicznego konsumentów podczas zawierania umów m.in. z dziedziny usług turystycznych czy usług kredytowych.

W strategii polityki konsumenckiej na lata 2002–2006 określono trzy podstawowe cele. Jeden z nich związany był z zapewnieniem wysokiego poziomu ochrony konsumentów. W jego ramach rozwijana była koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów<sup>461</sup>. Dotyczyła działań w trzech głównych obszarach (zob. wykres 7).

Pierwszy związany był z podjęciem działań z zakresu bezpieczeństwa towarów i usług konsumpcyjnych. Oznaczał przede wszystkim ujednoczenie na terenie Unii Europejskiej przepisów prawnych w kwestii bezpieczeństwa towarów i usług. W programie zaznaczono, że pomimo swobodnego obrotu produktami konsumenckimi w UE, nadal konieczne było wzmocnienie działań mających na celu zapewnienie przez UE wysokiego i spójnego poziomu ochrony towarów konsumpcyjnych. Priorytetem w tym obszarze polityki było wdrożenie dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów<sup>462</sup>. W szczególności celem było opracowanie reguł normalizacyjnych w kontekście bezpieczeństwa produktów oraz ujednoczenie konsumenckich norm i standardów prawnych w państwach członkowskich dotyczących szeroko rozumianego procesu wytwarzania, użytkowania oraz procesu nabywczego produktów<sup>463</sup>.

---

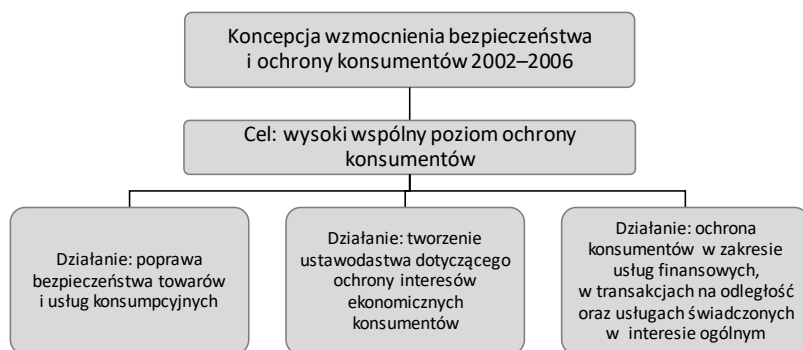
<sup>460</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020...; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski program na rzecz konsumentów – Zwiększanie zaufania i pobudzanie wzrostu gospodarczego, KOM(2012)225, 22.5.2012.

<sup>461</sup> Cel drugi związany był ze „skutecznym egzekwowaniem zasad ochrony konsumentów”, cel trzeci wskazywał na „zaangażowanie organizacji konsumenckich w politykę UE”.

<sup>462</sup> Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, Dz. Urz. WE L 11, 15.01.2002; zob. M. Malczyńska-Biały, *Consumer safety in the policy of the European Union*, „Biuletyn Uniwersytetu Lwowskiego” 2017, nr 41, s. 105, 106.

<sup>463</sup> Co do zasady, producenci są zobowiązani do wprowadzania na rynek wyłącznie produktów bezpiecznych. Zgodnie z art. 3 Dyrektywy 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady

**Wykres 7. Cele i działania polityki konsumenckiej na lata 2002–2006 w zakresie koncepcji wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów**



Źródło: opracowanie własne na podstawie Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006, Brussels, 7.05.2002 KOM(2002)208.

Działanie drugie dotyczyło tworzenia ustawodawstwa w przedmiocie ochrony interesów ekonomicznych konsumentów. Skupiono się w szczególności na poprawie bezpieczeństwa konsumentów w kwestii zawieranych umów<sup>464</sup>. Przeprowadzony miał zostać ponadto przegląd istniejącego prawodawstwa unijnego dotyczącego ochrony konsumentów z zakresu wymogów bezpieczeństwa w stosowanych przez przedsiębiorców praktykach handlowych.

Działanie w kwestii poprawy bezpieczeństwa ekonomicznego wiązało się z kontynuacją prac Komisji w związku z przyjęciem komunikatu w sprawie eu-

z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów produkt uważa się za bezpieczny, jeżeli w przypadku braku szczególnych przepisów wspólnotowych regulujących kwestie bezpieczeństwa spełnia on wymogi konkretnych przepisów ustawodawstwa krajowego państwa członkowskiego, na terytorium którego jest sprzedawany. Produkt jest uważany za bezpieczny, o ile uwzględnione zostały zagrożenia i kategorie zagrożeń objęte odnośnymi normami krajowymi. Dodatkowo jeżeli spełnia dobrowolne normy krajowe będące transpozycją norm europejskich. Zgodność produktu z ogólnymi wymogami bezpieczeństwa ocenia się ponadto poprzez uwzględnienie dobrowolnych norm krajowych będących transpozycją odnośnych norm europejskich, norm opracowanych w państwie członkowskim, w którym sprzedawany jest dany produkt czy zaleceń Komisji ustanawiających wytyczne odnośnie do oceny bezpieczeństwa produktu. Istotne znaczenie pełnią ponadto obowiązujące w danym sektorze kodeksy rzetelnej praktyki w odniesieniu do bezpieczeństwa produktów, jak również poziom wykonania i zastosowanej technologii oraz możliwe oczekiwania konsumentów w odniesieniu do bezpieczeństwa.

<sup>464</sup> Obowiązujące regulacje w tym zakresie znajdowały się w Dyrektywie 94/47/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 1994...; Dyrektywie Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek, Dz. Urz. WE L 158/59, 23.06.1990.

ropejskiego prawa umów<sup>465</sup>, który zapoczątkował proces konsultacji w sprawie potencjalnych problemów rynku wewnętrznego i jednolitego stosowania prawa wspólnotowego wynikających z rozbieżności krajowych przepisów prawa umów. Prace podejmowane w następstwie komunikatu były odpowiedzią na wnioski Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Wskazywano na połączenie działań regulacyjnych (normy prawne) i nieregulacyjnych (działania badawczo-naukowe). Wzmocnienie i ochrona interesu ekonomicznego wymagały uwzględnienia tegoż interesu w innych politykach UE związanych w szczególności z rynkiem wewnętrznym, usługami finansowymi, transportem, energią, środowiskiem, konkurencją, rolnictwem, handlem zewnętrznym. Podobnie inicjatywy polityki konsumenckiej powinny uwzględniać ich wpływ na biznes i inne zainteresowane strony<sup>466</sup>.

Trzecia płaszczyzna działań dotyczyła poprawy bezpieczeństwa i ochrony konsumentów w usługach finansowych, w transakcjach na odległość oraz usługach świadczonych w interesie ogólnym<sup>467</sup>. Chodziło przede wszystkim o poprawę bezpieczeństwa konsumentów podczas zakupów transgranicznych oraz przeprowadzania płatności transgranicznych w euro<sup>468</sup>. Wskazano na konieczność podjęcia prac mających na celu zwiększenie zaufania konsumentów do zakupów transgranicznych, ułatwienie świadczenia tego rodzaju usług finansowych, jak i ukształtowanie środków zapewniających odpowiednią ochronę konsumentów niezależnie od tego, gdzie przebywają w Unii Europejskiej<sup>469</sup>. Działanie związane ze wzrostem bezpieczeństwa i ochroną konsumentów w transakcjach zakupowych na odległość wiązało się z zagwarantowaniem bezpiecznego dostępu i ochroną prywatności w Internecie<sup>470</sup>. Wskazano na potrzebę poprawy bezpieczeństwa handlu elektronicznego obejmującą podnoszenie świadomości, wsparcie technologiczne, regulacje i koordynację międzynarodową<sup>471</sup>.

---

<sup>465</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on European Contract Law, KOM(2001)398, 11.07.2001.

<sup>466</sup> Zob. B. Majewska-Jurczyk, *Prawno-ekonomiczne aspekty ochrony konsumentów w Unii Europejskiej...*, s. 7–15.

<sup>467</sup> Communication from the Commission – Implementing the framework for financial markets: action plan, KOM(2001)398, 11.07.2001.

<sup>468</sup> Rozporządzenie (WE) nr 2560/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie płatności transgranicznych w euro, Dz. Urz. WE L 344, 28.12.2001.

<sup>469</sup> M.W. Hesselink, *The Consumer Rights Directive and the CFR: two worlds apart?*, „European Review of Contract Law” 2009, nr 5, s. 292–294.

<sup>470</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych, Dz. Urz. WE L 013, 19.01.2000.

<sup>471</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Ne-

Usługi świadczone w interesie ogólnym były zdefiniowane w komunikacie Komisji<sup>472</sup>. Podlegają one szczególnym zobowiązaniom z tytułu świadczenia usług publicznych. Obejmowały one takie dziedziny, jak transport, energia (energia elektryczna, gaz), telekomunikacja<sup>473</sup> i usługi pocztowe<sup>474</sup>. Zaznaczono, że gwarancja powszechnego dostępu, wysokiej jakości i przystępności tych usług stanowiła podstawę potrzeb konsumentów.

W kolejnym programie polityki konsumenckiej na lata 2007–2013<sup>475</sup> również rozwijana była koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów (zob. wykres 8)<sup>476</sup>. Znalazła ona wyraz w trzech celach. Pierwszy dotyczył lepszych uregulowań prawnych w dziedzinie ochrony konsumentów. Kolejny związany był z uwzględnieniem ochrony konsumentów w centrum innych polityk i regulacji Unii Europejskiej. Trzeci – lepszej ochrony konsumentów na rynkach międzynarodowych.

Obowiązujące na poziomie Unii Europejskiej przepisy dotyczące ochrony konsumentów zapewniały konsumentom podstawową ochronę we wszystkich państwach członkowskich. W wielu z nich przepisy te stanowiły fundament systemów ochrony konsumentów. Mimo to, wkład, jaki w tej dziedzinie wniosła UE, nie był powszechnie znany wśród konsumentów, choć miał on znaczący wpływ na ich codzienne życie<sup>477</sup>. Przepisy UE były w coraz większym stopniu niedostosowane do cyfrowej rewolucji w gospodarce, jeżeli chodziło o produkty, usługi i kanały sprzedaży. Zagroziło to bezpieczeństwu kon-

---

work and Information Security: Proposal for A European Policy Approach, KOM(2001)298, 6.06.2001.

<sup>472</sup> Komunikat Komisji: Usługi świadczone w interesie ogólnym w Europie, KOM(2000)580, 20.09.2000.

<sup>473</sup> Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej), Dz. Urz. WE, L 108, 24.04.2002.

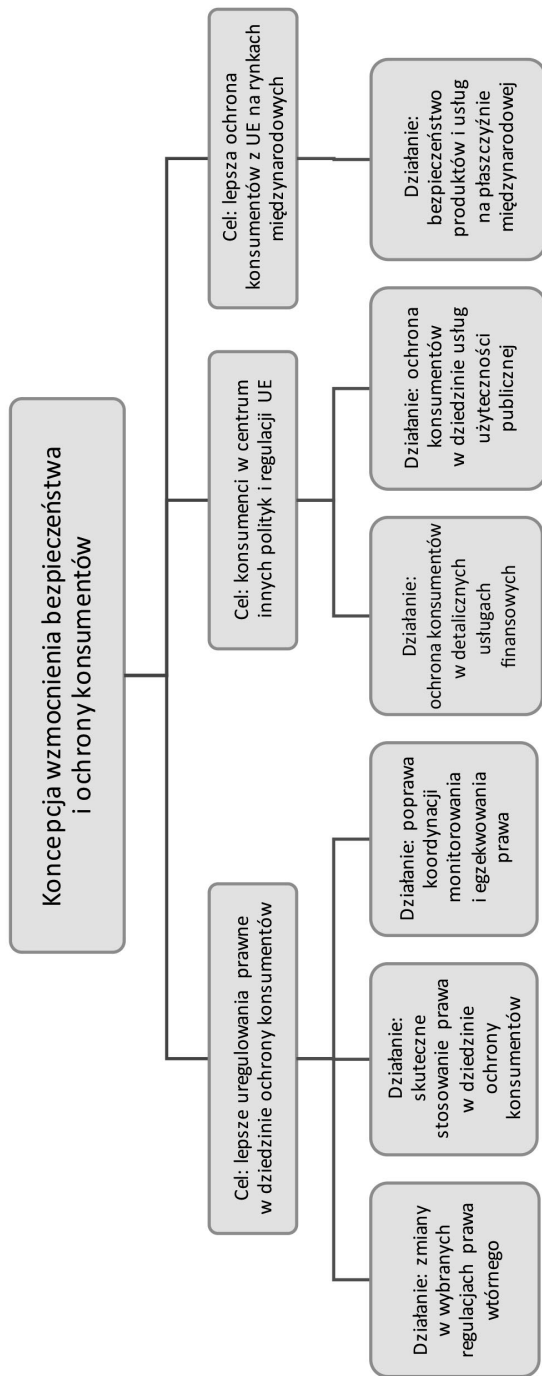
<sup>474</sup> Jednak nie wszystkie działania w tych sektorach podlegały obowiązkowi świadczenia usług publicznych, a niektóre działały w normalnych warunkach rynkowych, na przykład w sektorach transportu i energii, chociaż niektóre środki ochrony konsumentów miały zastosowanie w tych sektorach.

<sup>475</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013...

<sup>476</sup> W strategii wyartykułowano następujące cele nadrzędne: lepsze monitorowanie rynków konsumenckich oraz krajowych polityk konsumenckich, lepsze uregulowania prawne w dziedzinie ochrony konsumentów, lepsze środki egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń, lepsze informowanie i edukowanie konsumentów, konsumenci w centrum innych polityk i regulacji UE.

<sup>477</sup> Zob. badanie specjalne Eurobarometr, 252 „Ochrona praw konsumenta na rynku wewnętrznym”, [http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer\\_09-2006\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer_09-2006_en.pdf) (dostęp: 17.02.2020).

Wykres 8. Cele i działania polityki konsumenckiej na lata 2007–2013 w zakresie koncepcji wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów



Źródło: opracowanie własne na podstawie Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013. Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony, KOM(2007)99, 13.03.2007; Decyzji nr 1926/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiającej program działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów (2007–2013), L 404/39, 30.12.2006.

sumentów, dlatego Komisja Europejska rozpoczęła szeroko zakrojony proces konsultacji w tej dziedzinie.

Skuteczne stosowanie zasad w dziedzinie ochrony konsumentów przewidywało podjęcie działań z zakresu wprowadzenia zmian w wybranych regulacjach prawa wtórnego. W szczególności chodziło o dyrektywę 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów i rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów<sup>478</sup>.

Podjęte miały zostać ponadto działania na rzecz poprawy koordynacji monitorowania i egzekwowania prawa oraz współpracy pomiędzy właściwymi organami, w tym opracowywania i obsługi narzędzi informatycznych (np. baz danych, systemów informacyjnych i komunikacyjnych). Zamierzano organizować seminaria, konferencje, warsztaty i spotkania zainteresowanych stron i ekspertów ds. egzekwowania prawa, dokonywać wymiany urzędników odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa. Poprawie skutecznego stosowania prawa unijnego w obszarze ochrony konsumentów miało służyć monitorowanie i ocena bezpieczeństwa produktów i usług nieżywnościowych, w tym wzmocnienie i rozszerzenie zakresu i działania systemu ostrzegania RAPEX<sup>479</sup> z uwzględnieniem zmian w przedmiocie wymiany informacji dotyczących nadzoru rynku oraz dalszy rozwój sieci ds. bezpieczeństwa produktów konsumenckich przewidzianej w dyrektywie 2001/95/WE<sup>480</sup>. Wskazano również na konieczność przeprowadzenia działań w kwestii monitorowania i egzekwowania prawa oraz na rzecz współpracy administracyjnej

---

<sup>478</sup> Rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów (Rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów), L 364/1, 9.12.2004.

<sup>479</sup> RAPEX na mocy art. 12 dyrektywy 2001/95/WE stanowi wspólnotowy system szybkiej informacji służący szybkiej wymianie informacji między państwami członkowskimi i Komisją dotyczących środków i działań podjętych w stosunku do produktów stwarzających poważne zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów. Decyzja Komisji 2010/15/UE z dnia 16 grudnia 2009 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące zarządzania wspólnotowym systemem szybkiej informacji „RAPEX” utworzonym na mocy art. 12 oraz procedurą zgłoszeniową ustanowioną na mocy art. 11 dyrektywy 2001/95/WE (dyrektywa w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów), Dz. Urz. UE, L 22/1, 26.01.2010.

<sup>480</sup> M. Malczyńska-Białą, *European Union consumer policy on product safety in years 2002–2014...*, s. 99.

i w obrębie egzekwowania prawa z państwami trzecimi nieuczestniczącymi w programie<sup>481</sup>.

Na poprawę skutecznego stosowania prawa w obszarze ochrony konsumentów składały się również prawne i techniczne ekspertyzy, w tym badania dotyczące monitorowania i oceny transpozycji, wykonania i egzekwowania prawodawstwa w dziedzinie ochrony konsumentów przez państwa członkowskie, zwłaszcza dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym<sup>482</sup>. Działanie to obejmowało również opracowanie i obsługę łatwo i publicznie dostępnych baz danych dotyczących transpozycji oraz wykonywania prawodawstwa wspólnotowego w dziedzinie ochrony konsumentów.

Cel dotyczący ochrony konsumentów w innych niż polityka konsumencka politykach i regulacjach Unii Europejskiej związany był z koncepcją wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów na dwóch płaszczyznach: detalicznych usług finansowych oraz ochrony konsumentów w obszarze usług użyteczności publicznej<sup>483</sup>. W latach 2007–2013 zamierzano podjąć działania w zakresie detalicznych usług finansowych. Wykazano fragmentację rynków bankowych i utrzymywanie się barier dla swobodnej konkurencji.

Komisja Europejska planowała przyjęcie regulacji prawnych w sprawie szeroko rozumianych detalicznych usług finansowych oraz kredytów konsumenckich. Zamierzano przeanalizować przeszkody, na jakie napotykają konsumenci przy otwieraniu, zamykaniu lub przenoszeniu rachunków bankowych oraz zająć się kwestią problemów związanych z konkurencją na bankowym rynku detalicznym.

Działanie związane z upewnieniem się, że polityce w dziedzinie usług użyteczności publicznej towarzyszą odpowiednie środki ochrony konsumentów, związane było z dopilnowaniem, by w odpowiednich przypadkach było zapewnione świadczenie usług powszechnych na poziomie wspólnotowym i krajowym. Planowano zająć się kwestią praw konsumentów mających zastosowanie we wszystkich usługach użyteczności publicznej. W dalszym ciągu zamierzano wzmocnić pozycję konsumentów i ich ochronę w sektorowych przepisach dotyczących usług użyteczności publicznej.

---

<sup>481</sup> Załącznik 1 do Decyzji nr 1926/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiającej program działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów (2007–2013), L 404/39, 30.12.2006.

<sup>482</sup> Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r....

<sup>483</sup> Cel ten częściowo zawierał działania związane z realizacją koncepcji rozwoju organizacji konsumenckich po 2002 r.



Ostatni cel dotyczył lepszej ochrony konsumentów z Unii Europejskiej na rynkach międzynarodowych. Planowano wzmocnienie współpracy z władzami amerykańskimi i chińskimi na podstawie istniejących umów. Dążono do zawierania nowych umów handlowych w stosownych przypadkach. Rozwój handlu elektronicznego oznaczał, że nieuczciwi przedsiębiorcy mogli działać w skali globalnej. Dlatego zamierzano zawrzeć umowy z państwami, z którymi UE prowadziła wymianę handlową oraz były zainteresowane współpracą.

W programie polityki konsumenckiej na lata 2014–2020<sup>484</sup> koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów związana była z założeniami celu nadrzędnego dotyczącego wzmocnienia i zwiększenia bezpieczeństwa produktów poprzez skuteczny nadzór rynku w całej Unii Europejskiej<sup>485</sup>. Miał on być realizowany poprzez trzy działania (wykres 9). Pierwsze z nich związane było z rozwojem doradztwa naukowego i analizy ryzyka w obszarze zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów w odniesieniu do produktów żywnościowych oraz usług. Przewidywano w tym obszarze wsparcie przy wykonywaniu zadań niezależnych komitetów naukowych utworzonych na podstawie decyzji Komisji 2008/721/WE<sup>486</sup>. Kolejna płaszczyzna działań dotyczyła koordynacji prac związanych z nadzorem rynku i egzekwowaniem prawa w dziedzinie bezpieczeństwa produktów w odniesieniu do dyrektywy 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz działań mających na celu podniesienie bezpieczeństwa usług konsumenckich. Miało temu służyć opracowywanie, modernizacja i utrzymywanie narzędzi informatycznych (takich jak bazy danych, systemy informacyjno-komunikacyjne), zwłaszcza w celu umożliwienia poprawy skuteczności istniejących systemów poprzez zwiększenie

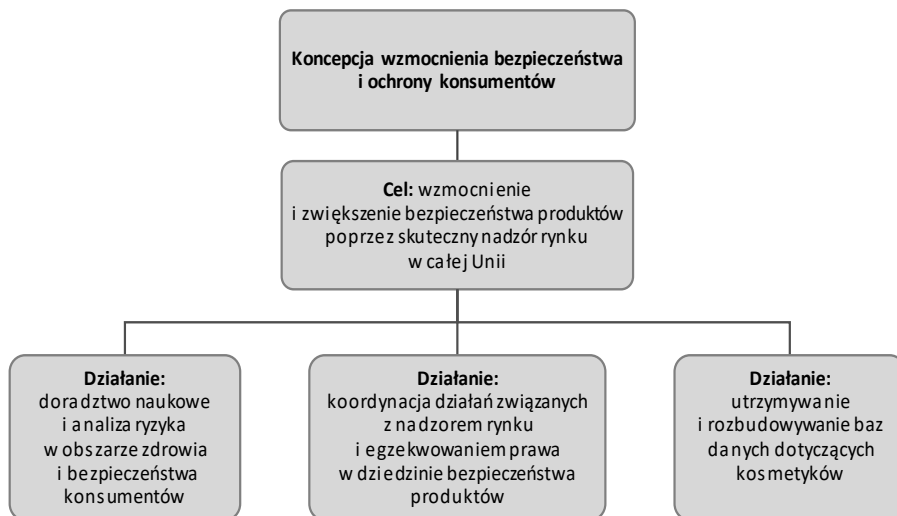
---

<sup>484</sup> Załącznik 1 do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020...; cel programu w zakresie analizowanej koncepcji na lata 2014–2020 był tożsamy z pierwszym celem, tj. „poprawą bezpieczeństwa konsumentów”; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski program na rzecz konsumentów – Zwiększanie zaufania i pobudzanie wzrostu gospodarczego, KOM(2012)225, 22.05.2012, pkt 4.1.

<sup>485</sup> Do pozostałych celów należało: informowanie i edukowanie konsumentów oraz wsparcie dla organizacji konsumenckich, prawa i dochodzenie roszczeń, rozwijanie i umacnianie praw konsumentów; zob. A. Dąbrowska, *Priorities for the EU Consumer Policy for 2014–2020*, „Handel Wewnętrzny” 2013, nr 1, s. 7–9.

<sup>486</sup> Decyzja Komisji 2008/721/WE z dnia 5 sierpnia 2008 r. w sprawie utworzenia struktury doradczej komitetów naukowych i ekspertów w dziedzinie bezpieczeństwa konsumentów, zdrowia publicznego i środowiska oraz uchylająca decyzję 2004/210/WE, Dz. Urz. UE L 241, 10.09.2008.

Wykres 9. Cele i działania polityki konsumenckiej na lata 2014–2020 w zakresie koncepcji wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów



Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 oraz uchylającego decyzję nr 1926/2006/WE, Dz. Urz. UE L 84/42, 20.03.2014.

szenie możliwości eksportu danych, segregowania i uzyskiwania zestawień statystycznych, a także ułatwianie elektronicznej wymiany i elektronicznego wykorzystywania danych przez państwa członkowskie. Planowano również organizację seminariów, konferencji, warsztatów i spotkań zainteresowanych stron oraz ekspertów do spraw ryzyka i egzekwowania prawa w obszarze bezpieczeństwa produktów. Nastąpić miała wymiana urzędników odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa oraz organizacja szkoleń ukierunkowanych na uwzględnianie podejścia opartego na ryzyku. Wskazano na potrzebę monitorowania i oceny bezpieczeństwa produktów nieżywnościowych oraz usług, w tym baz wiedzy na potrzeby przyszłych standardów lub ustanowienia innych poziomów odniesienia w dziedzinie bezpieczeństwa, a także wyjaśnienie wymogów w zakresie identyfikowalności. Działaniu temu miała służyć współpraca administracyjna oraz współpraca w zakresie egzekwowania prawa i identyfikowalności produktów, a także rozwijania działań zapobiegawczych z państwami trzecimi, z których pochodzi większość produktów zgłoszonych w Unii Europejskiej jako niezgodne z prawodawstwem unijnym. Przewidziano ponadto wspieranie podmiotów uznanych na mocy prawodaw-

stwa UE celem koordynacji działań w zakresie egzekwowania prawa między państwami członkowskimi<sup>487</sup>.

Trzecia kategoria działań miała na celu utrzymywanie i rozbudowywanie baz danych dotyczących kosmetyków. Zamierzano utrzymywać portal służący do zgłaszania produktów kosmetycznych utworzony na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1223/2009<sup>488</sup> oraz bazy danych składników produktów kosmetycznych. Wskazano również na istotę utrzymywania bazy danych składników produktów kosmetycznych w celu wsparcia wykonania rozporządzenia (WE) nr 1223/2009.

Koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów po 2002 r. była rozwijana w strategiach polityki konsumenckiej Unii Europejskiej. W jej ramach rozwijane były cele nadrzędne. Każdy z nich zawierał szereg działań służących realizacji koncepcji.

Analizując strategie polityki konsumenckiej Unii Europejskiej po 2002 r. pod kątem koncepcji wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów, nasuwają się następujące wnioski: po pierwsze koncepcja ta związana była z podejmowaniem działań w obszarze ochrony bezpieczeństwa zdrowotnego i ekonomicznego konsumentów. Mówiąc o bezpieczeństwie zdrowotnym, chodziło przede wszystkim o ujednoczenie norm i standardów prawnych (normalizacja<sup>489</sup> i standaryzacja<sup>490</sup>) w państwach członkowskich w kwestii szeroko rozumianego procesu, projektowania oraz wytwarzania wyrobów konsumpcyjnych. Akcentuje potrzebę ujednoczenia standardów technicznych produktów konsumpcyjnych, co ma podstawowy wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego i ekonomicznego konsumentów europejskich. W przypadku bezpieczeństwa zdrowotnego chodzi o stworzenie standardów prawnych oraz praktyki handlowej eliminującej dopuszczenie do sprzedaży produktów konsumpcyjnych zagrażających życiu i zdrowiu

---

<sup>487</sup> Zob. C. Collovà, *Consumer Product Safety Regulation. Detailed Appraisal of the European Commission's Impact Assessment*, European Parliamentary Research Service, Brussels 2014, s. 16, 17.

<sup>488</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1223/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. dotyczące produktów kosmetycznych, Dz. Urz. UE L 342, 22.12.2009.

<sup>489</sup> Pod pojęciem normalizacji europejskiej w kontekście bezpieczeństwa produktów konsumenckich rozumie się ujednoczenie konsumenckich norm i standardów prawnych w krajach członkowskich dotyczących szeroko rozumianego procesu wytwarzania, użytkowania oraz procesu nabywczego produktów.

<sup>490</sup> Standaryzacja europejska obejmuje normalizację w kontekście kodyfikacji nie tylko jakości wyrobów, ale także procesów ich projektowania, wytwarzania oraz realizacji licznych usług.

nabywców<sup>491</sup>. W kontekście bezpieczeństwa ekonomicznego możemy mówić o sprawnym ujednoczonym systemie dochodzenia roszczeń transgranicznych oraz dostępie do różnorodnej oferty produktów za konkurencyjną cenę spełniających odpowiednie normy bezpieczeństwa.

Konkludując, we wszystkich trzech programach polityki konsumenckiej, tj. na lata 2002–2006, 2007–2013, 2014–2020, koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów jest ściśle związana z potrzebą dostosowywania prawodawstwa unijnego do zmieniających się potrzeb rynkowych konsumentów. Jest oparta na założeniu, że gdy konsumenci mają pewność, że produkty, które nabywają, są bezpieczne dla ich zdrowia i życia, czują się pełnowartościowymi podmiotami rynkowymi oraz chętnie nabywają produkty poza granicami swojego państwa.

### 3.3. Realizacja koncepcji

Koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów realizowana była w Unii Europejskiej sukcesywnie po 2002 r. Polegała na wykonywaniu poprzez unijne podmioty założeń kolejnych strategii polityki konsumenckiej, tj. na lata 2002–2006, 2007–2013, 2014–2020.

W strategii polityki konsumenckiej na lata 2002–2006 koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów dotyczyła przeprowadzenia działań na trzech płaszczyznach: bezpieczeństwa towarów i usług konsumpcyjnych, tworzenia ustawodawstwa dotyczącego ochrony interesów ekonomicznych konsumentów, ochrony konsumentów w zakresie usług finansowych, transakcji zakupowych na odległość oraz usług świadczonych w interesie ogólnym<sup>492</sup>.

Realizacja działania pierwszego wiązała się z ujednoczeniem na terenie Unii Europejskiej przepisów prawnych w kwestii bezpieczeństwa towarów i usług. Wykonaniu tego zadania służył przyjęty 13 marca 2003 r. przez Parlament Europejski Komunikat uzupełniający do zielonej księgi w sprawie ochrony konsumentów w UE<sup>493</sup>. Zielona księga Komisji o ochronie praw kon-

---

<sup>491</sup> H.W. Micklitz, *Unfair commercial practices and misleading advertising* [w:] *Understanding EU...*, s. 64–75; zob. też H.W. Micklitz, N. Reich, *The Court...*, s. 771–808.

<sup>492</sup> Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006...

<sup>493</sup> Communication from the Commission Follow-up Communication to the Green Paper on EU Consumer Protection, KOM(2002)289, 11.06.2002.

sumentów w UE<sup>494</sup> miała na celu uproszczenie ustawodawstwa konsumenciekiego, uczynienie go bardziej zrozumiałym i efektywnym oraz skierowanie na konkretne zadania. Parlament był zdania, że ujednoczenie ustawodawstw przyczyni się do zwiększenia zaufania wśród konsumentów. Uważał, że zasady wzajemnego uznawania przepisów ustawowych państwa, z którego pochodzą, mogłyby zostać wdrożone pod warunkiem zastosowania odpowiedniego stopnia ujednoczenia i wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Uznał, że regulacje dyrektywy muszą być rozwinięte przez konkretne ustawodawstwo państwowe, powinny ponadto uwzględniać zasady nieuczciwego handlu oraz dodatkowo być uzupełnione o czarną listę praktyk handlowych uważanych za sprzeczne z interesami konsumentów. Parlament ponowił swój apel o skoordynowanie podejścia do przepisów prawnych z zakresu ochrony konsumentów nabywających produkty z wyprzedaży i promocji<sup>495</sup>.

W omawianym okresie ujednoczenie ustawodawstwa konsumenckiego dotyczyło przede wszystkim ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, kredytu konsumenckiego oraz bezpieczeństwa produktów. Ochrona przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi wiązała się z pracami mającymi na celu stworzenie kompleksowego ustawodawstwa w zakresie nieuczciwych praktyk rynkowych stosowanego we wszystkich państwach członkowskich. 11 maja 2005 r. przyjęta została dyrektywa dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku<sup>496</sup>. Jej nadrzędnym celem było przyczynianie się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego i osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Służyć miało temu zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do nieuczciwych praktyk handlowych oraz szkodzących interesom gospodarczym konsumentów (art. 1).

Dyrektywa wskazywała, że co do zasady nieuczciwe praktyki handlowe w Unii Europejskiej były zabronione<sup>497</sup>. Praktyka handlowa była nieuczciwa w dwóch przypadkach. Po pierwsze, jeżeli była sprzeczna z wymogami staran-

---

<sup>494</sup> Green Paper on European Union Consumer Protection, KOM(2001)531, Brussels, 2.10.2001.

<sup>495</sup> „Bulletin of the European Union” 2003, nr 3, s. 79–81.

<sup>496</sup> Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r...; zob. też *General Report on the Activities of the European Union 2005*, Brussels–Luxembourg 2006, s. 130.

<sup>497</sup> 24 lutego 2005 r. Parlament Europejski zatwierdził ramy dyrektywy dotyczące praktyk handlowych w relacji przedsiębiorstwo – konsument. Dyrektywa zmieniła wykaz zakazanych praktyk handlowych i wskazała, że ten sam wykaz powinien zostać uznany we wszystkich

ności zawodowej. Po drugie, kiedy w sposób istotny zniekształcała lub mogła zniekształcić zachowanie gospodarcze względem produktu przeciętnego konsumenta, do którego dotarła, bądź do którego była skierowana. Mogła dotyczyć również przeciętnego członka grupy konsumentów, jeżeli praktyka handlowa skierowana była do określonej grupy konsumentów. Nieuczciwe były praktyki handlowe, które mogły w sposób istotny zniekształcić zachowanie gospodarcze wyłącznie dającej się jednoznacznie zidentyfikować grupy konsumentów, szczególnie podatnej na tę praktykę lub na produkt, którego ona dotyczyła, ze względu na niepełnosprawność fizyczną lub umysłową, wiek lub łatwowierność, w sposób racjonalnie możliwy do przewidzenia przez przedsiębiorcę. Za nieuczciwe uznawało się w szczególności praktyki handlowe, które wprowadzały w błąd lub były agresywne<sup>498</sup>.

Nieuczciwe praktyki handlowe wprowadzające w błąd mogły mieć charakter działania lub zaniechania przedsiębiorcy. Praktykę uznawało się za wprowadzającą w błąd, jeżeli zawierała ona fałszywe informacje i w związku z tym była niezgodna z prawdą lub w jakikolwiek sposób, w tym poprzez wszystkie okoliczności jej prezentacji, wprowadzała lub mogła wprowadzić w błąd przeciętnego konsumenta. Praktyka była nieuczciwa nawet wtedy, jeżeli informacje te w odniesieniu do jednego lub większej liczby wymienionych wyżej elementów były zgodne z rzeczywistością i w każdym przypadku powodowała lub mogła spowodować podjęcie przez konsumenta decyzji dotyczącej transakcji, której inaczej by nie podjął. Wprowadzała ona w błąd co do istnienia lub rodzaju produktu, głównych cech produktu, takich jak jego dostępność, związane z nim korzyści i ryzyko, wykonanie, skład, wyposażenie dodatkowe, usługi po sprzedaży i procedura reklamacyjna, sposób i data produkcji lub wykonania, dostawa, przydatność, zastosowanie, ilość, specyfikacja, pochodzenie geograficzne lub handlowe, spodziewane rezultaty jego zastosowania lub wyniki i istotne cechy testów lub kontroli przeprowadzonych na produkcie. Oszukiwała w zakresie obowiązków przedsiębiorcy, stosowania praktyki handlowej i rodzaju procesu sprzedaży, oświadczenia lub symboli dotyczących bezpośredniego lub pośredniego sponsorowania lub zezwolenia wydanego dla przedsiębiorcy lub produktu. Wprowadzała w błąd odnośnie ceny, sposobu obliczania ceny lub istnienia szczególnej korzyści cenowej, niezbędnej usługi,

---

państwach członkowskich oraz modyfikowany wyłącznie poprzez korekty w samej dyrektywie; „Bulletin of the European Union” 2005, nr 1/2, s. 83.

<sup>498</sup> Zob. H.E. Brandner, P. Ulmer, *Community Directive on Unfair Terms in Consumer Contracts: Some Critical Remarks on the Proposal Submitted by the EC Commission*, „Common Market Law Review” 1991, nr 28, s. 655–657.

części, wymiany lub naprawy. Poprzez niejasne informacje na temat rodzaju, cech i praw przedsiębiorcy lub jego przedstawiciela, takich jak jego tożsamość i majątek, kwalifikacje, status, zezwolenia, członkostwo lub powiązania oraz prawa własności przemysłowej i intelektualnej lub nagrody i wyróżnienia, nabywca podejmował decyzję zakupową, której normalnie by nie podjął. Nieuczciwa praktyka wprowadzała w błąd w kwestii prawa do wymiany towaru lub żądania zwrotu kosztów<sup>499</sup>.

Praktykę handlową uznano za wprowadzającą w błąd, jeżeli w konkretnym przypadku, biorąc pod uwagę wszystkie jej cechy i okoliczności, powodowała ona lub mogła spowodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej transakcji, której inaczej by nie podjął. Obejmowała ona każdy rodzaj wprowadzenia produktu na rynek, w tym reklamę porównawczą, która powodowała mylenie produktów, znaków towarowych, nazw handlowych lub innych znaków rozpoznawczych przedsiębiorcy i jego konkurenta. Dodatkowo łączyła się z nieprzestrzeganiem przez przedsiębiorcę obowiązków zawartych w kodeksach postępowania, do których przestrzegania się zobowiązał<sup>500</sup>. Obowiązek taki nie opierał się jedynie na samym zamiarze jego wykonania, lecz był wiążący i możliwy do zweryfikowania. Nadużycie polegało na tym, że przedsiębiorca zaznaczał w ramach praktyki handlowej, że był związany kodeksem<sup>501</sup>.

Zaniechanie wprowadzające w błąd to taka praktyka handlowa, jeżeli w konkretnym przypadku, biorąc pod uwagę wszystkie jej cechy i okoliczności oraz ograniczenia środka przekazu, pomijała ona istotne informacje potrzebne przeciętnemu konsumentowi do podjęcia świadomej decyzji dotyczącej transakcji. Tym samym powodowała ona lub mogła powodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej transakcji, której inaczej by nie podjął. Za wprowadzające w błąd uznawało się również zaniechanie, jeżeli przedsiębiorca zatajał lub w sposób niejasny, niezrozumiały, dwuznaczny lub z opóźnieniem przekazywał istotne informacje. Nie ujawniał ponadto komercyjnego celu praktyki, jeżeli nie wynikał on jasno z kontekstu i jeżeli powodowało to lub mogło spowodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej trans-

---

<sup>499</sup> Zob. Dyrektywa 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji, Dz. Urz. WE L 171, 7.07.1999.

<sup>500</sup> K. Żak, *Kodeks dobrych praktyk rynkowych jako narzędzie budowania relacji przedsiębiorstwa z interesariuszami*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 263, s. 157–160.

<sup>501</sup> Art. 6 Dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. ...

akcji, której inaczej by nie podjął. W przypadku gdy środek przekazu stosowany dla danej praktyki handlowej nakładał ograniczenia przestrzenne lub czasowe, ograniczenia te i wszystkie środki podjęte przez przedsiębiorcę w celu udostępnienia informacji konsumentom w inny sposób zostały uwzględnione przy rozstrzygnięciu, czy doszło do pominięcia informacji. Jeżeli nie wynikały z kontekstu w przypadku zaproszenia do dokonania zakupu, za istotne uważało się informacje dotyczące cech produktu w takim zakresie, w jakim było to właściwe dla danego środka przekazu i produktu. Znaczenie miała również informacja na temat adresu i tożsamości przedsiębiorcy oraz cena wraz z podatkami, następnie uzgodnienia dotyczące sposobu płatności, dostawy lub wykonania oraz procedury rozpatrywania reklamacji, jeżeli odbiegały one od wymogów staranności zawodowej, jak również w odniesieniu do produktów i transakcji obejmujących prawo odstąpienia lub unieważnienia istnienie takiego prawa. W końcu wymogi informacyjne ustanowione w prawie wspólnotowym dotyczące komunikacji handlowej, w tym reklamy i marketingu<sup>502</sup>.

Drugą kategorią nieuczciwych praktyk handlowych w Unii Europejskiej były agresywne praktyki. Praktykę handlową uznano za agresywną, jeżeli w konkretnym przypadku, biorąc pod uwagę wszystkie jej cechy i okoliczności, poprzez nękanie, przymus, w tym z użyciem siły fizycznej, lub bezprawny nacisk w znaczny sposób ograniczała ona lub mogła ograniczyć swobodę wyboru przeciętnego konsumenta lub jego zachowanie względem produktu i tym samym powodowała lub mogła spowodować podjęcie przez niego decyzji dotyczącej transakcji, której inaczej by nie podjął<sup>503</sup>.

Rada UE w pierwszym rocznym sprawozdaniu o postępach prac dotyczących europejskiego prawa umów i weryfikacji dorobku prawnego w tym zakresie uznała, że weryfikacja i zatwierdzenie dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych dały wyjątkową możliwość, aby zaktualizować i zmodernizować konsumencki dorobek prawny. Rada zaakceptowała zapewnienia Komisji Europejskiej, że nie starano się o stworzenie europejskiego kodeksu

---

<sup>502</sup> Tamże, art. 7.

<sup>503</sup> W tym celu uwzględniało się pięć okoliczności praktyki. Po pierwsze czas, miejsce, rodzaj i uporczywość, następnie użycie gróźb lub obraźliwych sformułowań bądź sposobów zachowania, po trzecie wykorzystanie przez przedsiębiorcę konkretnego nieszczęścia lub konkretnych okoliczności na tyle poważnych, że ograniczają one zdolność konsumenta do oceny, czego przedsiębiorca jest świadomy, w celu wpłynięcia na decyzję konsumenta względem produktu. Kolejno uciążliwe lub niewspółmierne bariery pozaumowne, które przedsiębiorca wykorzystuje, aby przeszkodzić konsumentowi w wykonaniu jego praw umownych, w tym prawa do wypowiedzenia umowy lub do rezygnacji na rzecz innego produktu lub przedsiębiorcy. Do ostatniej okoliczności należały groźby podjęcia działania niezgodnego z prawem (tamże, art. 8, 9).



cywilnego, który ujednoliciłby przepisy dotyczące umów państw członkowskich, ale brano pod uwagę wszystkie tradycje prawne obowiązujące w państwach Unii. Nakreślono potrzebę koncentracji na kwestie praktyczne w celu uzyskiwania rzeczywistych zysków i ustalenia jasnej rozdzielności pomiędzy umowami typu przedsiębiorca – konsument a przedsiębiorca – przedsiębiorca. Wskazano, że była potrzeba dostosowania dorobku *acquis communautaire* w zakresie ochrony praw konsumentów, wzmocnienia pewności w nabywaniu produktów i usług u mieszkańców Unii Europejskiej oraz promowania transgranicznego świadczenia dóbr i usług<sup>504</sup>.

Realizacja działania strategii polityki konsumenckiej w latach 2002–2006 w zakresie bezpieczeństwa towarów i usług dotyczyła zapewnienia przez Unię Europejską wysokiego i spójnego poziomu ich ochrony. Wiązało się to z podejmowaniem działań w celu zbliżenia ustawodawstw w dziedzinie szeroko rozumianego bezpieczeństwa produktów. 13 marca 2003 r. Parlament Europejski poparł projekt osiągnięcia wysokiego, wspólnego standardu ochrony konsumentów ze szczególnym uwzględnieniem rozwijania ustawodawstwa dotyczącego bezpieczeństwa usług. Wskazał na konieczność weryfikacji dyrektywy dotyczącej zabawek<sup>505</sup>, zmiany dyrektywy dotyczącej nabywania praw do korzystania z nieruchomości w systemie podziału czasu<sup>506</sup>, poszerzenia zakresu przepisów o ochronie konsumentów w sektorze transportu lotniczego na pozostałe sektory, ustanowienia optymalnych przepisów z zakresu zdrowia i bezpieczeństwa w ramach oceny substancji chemicznych czy promowania zaufania konsumentów w handlu elektronicznym<sup>507</sup>.

Zapewnienie bezpieczeństwa konsumentom w umowach kredytowych zrealizowano poprzez propozycje zmian dyrektyw regulujących kwestię kredytu konsumenckiego<sup>508</sup>. Komisja Europejska m.in. zaznaczyła, że należy wprowadzić zmianę w zakresie prawa do otrzymania informacji, 14-dniową możliwość wypłaty oraz prawo do wcześniejszej spłaty kredytu i do zerwania umowy kredytowej, jeśli zakup zostanie anulowany<sup>509</sup>. Inne uwagi Komii

---

<sup>504</sup> „Bulletin of the European Union” 2005, nr 11, s. 50, 51.

<sup>505</sup> Dyrektywa Rady 88/378/EWG z dnia 3 maja 1988 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących bezpieczeństwa zabawek, Dz. Urz. WE L 187, 16.07.1988.

<sup>506</sup> Dyrektywa 94/47/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 1994 r...

<sup>507</sup> „Bulletin of the European Union” 2003, nr 3, s. 80, 81.

<sup>508</sup> Dyrektywa Rady z dnia 22 grudnia 1986 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących kredytu konsumenckiego, Dz. Urz. WE L 042, 12.02.1987; Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r...

<sup>509</sup> *General Report on the Activities of the European Union 2005*, Brussels–Luxembourg 2006, s. 130.

sji dotyczyły wyłączenia niektórych rodzajów pożyczek z zakresu dyrektywy o kredycie konsumenckim<sup>510</sup> oraz usunięcia przepisów odnoszących się do akwizycji, danych osobowych, oprocentowania kredytu, nabywania i odzyskiwania dóbr, przedstawienia propozycji „kredytu wiązane”, zaznajomienia się z potrzebą ujednolicenia informacji dotyczących dostępnych kredytów oraz ich warunków, odwołania się do zasady odpowiedzialnego kredytowania jako obowiązku informowania i doradzania klientowi, zagwarantowania dostępu do baz danych w przypadku kredytu transgranicznego<sup>511</sup>.

Inny wniosek zmian zawierał istotne modyfikacje poczynione w celu uniknięcia nieumyślnego obciążania sektora kredytowania konsumentów oraz zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Wyjaśniał pojęcie rachunku bieżącego odpowiadającego przyjętej praktyce w państwach członkowskich i całkowitemu kosztowi kredytu, pociągając za sobą tylko te koszty, które odpowiadają usługom zawartym z lub przez kredytobiorcę. Komisja wyjaśniła również warunki oferty kredytowej, obowiązek udzielenia porady konsumenckiej na etapie wstępnym, oferowania szeregu obligatoryjnych informacji związanych z kosztami finansowania kredytu. Ponadto swobodę związaną z prowizją powiązano z klauzulą wzajemnego uznania, która miała na celu zapewnienie, że jakiegokolwiek zmiany wynikające z transpozycji nie utrudniały funkcjonowaniu rynku wewnętrznego<sup>512</sup>.

Postulat zapewnienia bezpieczeństwa towarów i usług konsumpcyjnych został zrealizowany poprzez przyjęcie oraz wdrożenie dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów<sup>513</sup>. Związane było to z opracowaniem odpowiednich reguł normalizacyjnych oraz ujednoliceniem konsumenckich norm i standardów prawnych w krajach członkowskich podczas procesu wytwarzania, nabywania oraz użytkowania produktów.

W dyrektywie w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów wskazano, że produkty wprowadzane na rynek unijny musiały spełniać ogólne wymogi bezpieczeństwa oraz kryteria oceny zgodności i normy europejskie. Co do zasady, producenci byli zobowiązani do wprowadzania na rynek wyłącznie produktów bezpiecznych. Produkt uważano za bezpieczny, jeżeli w przypadku braku szczególnych przepisów wspólnotowych regulujących kwestie bezpieczeństwa danego produktu spełniał wymogi konkretnych przepisów ustawo-

---

<sup>510</sup> Dyrektywa Rady z dnia 22 grudnia 1986 r...

<sup>511</sup> Zob. „Bulletin of the European Union” 2004, nr 4, s. 86, 87; „Bulletin of the European Union” 2003, nr 7–8, s. 71.

<sup>512</sup> „Bulletin of the European Union” 2005, nr 10, s. 50.

<sup>513</sup> Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r...

dawstwa państwa członkowskiego, na terytorium którego dany produkt był sprzedawany. Produkt był uważany za bezpieczny, o ile uwzględnione zostały zagrożenia i kategorie zagrożeń objęte odnośnymi normami krajowymi. Dodatkowo jeżeli spełniał dobrowolne normy krajowe będące transpozycją norm europejskich. Zgodność produktu z ogólnymi wymogami bezpieczeństwa oceniano się ponadto poprzez uwzględnienie norm opracowanych w państwie członkowskim, w którym sprzedawany był dany produkt, czy zaleceń Komisji Europejskiej ustanawiających wytyczne odnośnie do oceny bezpieczeństwa produktu. Istotne znaczenie pełniły ponadto obowiązujące w danym sektorze kodeksy rzetelnej praktyki w odniesieniu do bezpieczeństwa produktów, jak również poziom wykonania i zastosowanej technologii oraz możliwe oczekiwania konsumentów<sup>514</sup>.

Wdrożeniu wskazanej dyrektywy służyło wezwanie przez Radę UE 1 i 2 grudnia 2003 r. Komisji Europejskiej do zapoznania się z priorytetami, najskuteczniejszymi rozwiązaniami, metodami i procedurami mającymi na celu wzbogacenie wiedzy na temat bezpieczeństwa towarów i usług dla konsumentów z podkreśleniem kwestii handlu transgranicznego, mając na uwadze odmienne podejścia państw członkowskich. Wskazano tu na konieczność uwzględnienia pozytywnego wpływu standardów europejskich na zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa konsumentom. Państwa członkowskie zostały wezwane do uczestnictwa w przyszłych pracach Komisji Europejskiej nad bezpieczeństwem konsumentów oraz do skoncentrowania się na kwestiach bezpieczeństwa w państwowych strategiach i polityce konsumenckiej<sup>515</sup>.

Kolejnym działaniem było stworzenie rejestru porównawczego opinii i metod dotyczących oceny bezpieczeństwa produktów. Rejestr porównywał opinie dotyczące oceny zagrożeń związanych ze zdrowiem i bezpieczeństwem w przypadku produktów konsumenckich stosowanych przez organy zajmujące się nadzorem i wdrażaniem, jak również organy zajmujące się badaniami i certyfikacjami w państwach Unii Europejskiej i Europejskiego Okręgu Gospodarczego. Zostały także przeznaczone środki finansowe na rozwój aplikacji informatycznej, która była stosowana przez producentów i dystrybutorów w celu wywiązania się przez nich z obowiązku zgłaszania produktów niebezpiecznych krajowym organom nadzoru. Podstawowa aplikacja została przetestowana i osiągnęła pełną funkcjonalność w 2006 r. Wydatki w tej dziedzinie

---

<sup>514</sup> Tamże, art. 3.

<sup>515</sup> „Bulletin of the European Union” 2003, nr 12, s. 117.

osiągnęły poziom 376 850 euro. Stworzono i zrealizowano w praktyce analizę inwentaryzacyjną i porównawczą krajowych środków transponujących dyrektywę 2001/95/WE w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów o wartości 200 000 euro. Wykonana została analiza mająca na celu opracowanie opcji i stworzenie prototypu komputerowego systemu wymiany informacji między organami krajowymi należącymi do sieci, zgodnie z art. 10 dyrektywy, a jej koszt wyniósł 207 345 euro. Wyniki przedstawiono państwom członkowskim w październiku 2005 r. W marcu 2005 r. podczas konferencji z państwami członkowskimi omówiono programowanie działań związanych z nadzorem rynku (125 000 euro). Podczas spotkania ekspertów w sierpniu 2005 r. omówiono opcje ulepszenia bazy danych szkód (6000 euro). Następnie wykonano studium wykonalności, którego koszt wyniósł około 100 000 euro. Rozpoczęto oceny techniczne wspierające rozwój standardów bezpieczeństwa dla zabezpieczonych przed użyciem przez dzieci zapalniczek, drzwiczek i drabinek ochronnych dla dzieci (około 48 000 euro). Dalsze 70 000 euro przeznaczono na wsparcie informatyki technicznej dla systemu RAPEX<sup>516</sup>.

Odpowiedzią Komisji Europejskiej na postulat podjęcia odpowiednich kroków mających na celu określenie potrzeb, możliwości i priorytetów działań na rzecz bezpieczeństwa usług konsumenckich zawartych w Dyrektywie 2001/95/WE dotyczącej ogólnego bezpieczeństwa produktów było Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa usług dla konsumentów<sup>517</sup>. Wskazano w nim na trudności w analizie ustawodawstw państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa produktów ze względu na ich różnorodność i zawoilość. Podkreślono, że najważniejsze działania UE powinny skupiać się na stworzeniu odpowiedniej bazy danych na temat bezpieczeństwa towarów i usług oraz systematyczności w monitorowaniu ustawodawstw i działań państw członkowskich. W związku z tym Komisja wnioskuje o wprowadzenie ram prawnych ustanawiających procedurę wymiany informacji na temat polityki krajowej i zmiany przepisów, systematycznego zbierania oraz oceny danych związanych z ryzykiem świadczenia usług, procedur skierowanych na stworzenie oraz stosowanie europejskich standardów bezpieczeństwa<sup>518</sup>.

---

<sup>516</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia działań Wspólnoty wspomagających politykę ochrony konsumentów w latach 2004–2005, ustanowionych decyzją 20/2004/WE, Bruksela, 4.05.2006, KOM(2006)193, s. 6.

<sup>517</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the safety of services for consumers, KOM(2003)313, Brussels, 6.06.2003.

<sup>518</sup> „Bulletin of the European Union” 2003, nr 6, s. 89, 90.

W przyjętym 11 czerwca 2002 r. komunikacie<sup>519</sup> Komisja Europejska zaznaczyła, że zielona księga w sprawie ochrony konsumenta w UE<sup>520</sup> spotkała się z pozytywnym odzewem ze strony świata biznesu, organizacji konsumenc- kich, rządów krajowych i agencji, które wskazały na powszechną zgodę w na- stępujących kwestiach: potrzeba zreformowania ustawodawstwa dotyczącego ochrony praw konsumentów; preferencja dyrektywy ramowej jako podstawy dla wymienionej reformy; potrzeba utworzenia przez Komisję dokumentu prawnego regulującego współpracę między krajowymi organami wykonaw- czymi odpowiedzialnymi za prawa ochrony konsumentów<sup>521</sup>.

W latach 2002–2006 szczególne miejsce zajmowała realizacja postulatów ujednoczenia konsumenckich norm i standardów prawnych dotyczących pro- duktów żywnościowych i nieżywnościowych w państwach członkowskich<sup>522</sup>. 9 października 2003 r. Komitet Regionów pozytywnie zaopiniował inicjatywę Komisji Europejskiej w kwestii sporządzenia przepisów dotyczących kontroli żywności i pasz. Sugerował poszerzenie zakresu kontroli na organizacje zaj- mujące się rynkiem rolnym oraz zażądał sporządzenia wieloletniego planu kontroli wymagającego dalszego zdecentralizowania funkcjonującego za- równo na szczeblu krajowym, jak i regionalnym. Nawołując do rzetelności w egzekwowaniu kontroli oraz stosowaniu kar, uwzględnił interesy małych przedsiębiorstw<sup>523</sup>.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zbadał skupienie i dystry- bucję produktów spożywczych oraz ich dotychczasowy i potencjalny wpływ na konsumentów. Przeanalizowano kwestię polityki cenowej w dużych sekto- rach sprzedaży detalicznej oraz podkreślono, że redukcja cen mogłaby mieć pozytywny, lecz krótkotrwały wpływ na konsumentów, natomiast w dłuższej perspektywie jakość żywności, wybór konsumentów oraz uwarunkowania środowiskowe pogorszyłyby się. Komitet podjął również kwestię składu, kwa- lifikacji oraz warunków pracy ludzi zatrudnionych w supermarketach oraz przeanalizował różnice pomiędzy cenami płaconymi rolnikom, dostawcom oraz tym, jakie płaci docelowy konsument, wskazując na wzrost marży zysku dla supermarketów. Na koniec podkreślił, że należy zwiększyć przejrzystość

---

<sup>519</sup> Communication from the Commission, Follow-up Communication to the Green Pa- per on EU Consumer Protection, KOM(2002)289, 11.06.2002.

<sup>520</sup> Green Paper on European Union Consumer Protection, KOM(2001)531...

<sup>521</sup> „Bulletin of the European Union” 2003, nr 3, s. 79–81.

<sup>522</sup> Zob. D. Horwath, *Internal policies: the Commission defends the EU consumer*, „Journal of Common Market Studies” 2008, nr 46, s. 91–93.

<sup>523</sup> „Bulletin of the European Union” 2003, nr 10, s. 83.

oraz ulepszyć przepływ i zgodność informacji w kwestii struktur cenowych oraz marż zysku między handlowcami, dostawcami i producentami<sup>524</sup>.

W zakresie produktów nieżywnościowych wydana została m.in. decyzja Komisji z dnia 11 maja 2006 r. zobowiązująca państwa członkowskie do podjęcia środków w celu zapewnienia, by na rynek wprowadzane były wyłącznie zapalniczki zabezpieczone przed uruchomieniem przez dzieci, oraz zakazania wprowadzania na rynek zapalniczek-gadżetów<sup>525</sup>.

Koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów w latach 2002–2006 realizowana była ponadto poprzez działania dotyczące tworzenia ustawodawstwa w zakresie ochrony interesów ekonomicznych konsumentów. Parlament Europejski przyjął zieloną księgę Komisji o ochronie praw konsumentów w UE<sup>526</sup>, która miała na celu uproszczenie ustawodawstwa, uczynienie go bardziej zrozumiałym i efektywnym oraz skierowanym na konkretne zdania. Parlament był zdania, że ujednoczenie ustawodawstw przyczyni się do zwiększenia zaufania wśród konsumentów. Wymagał jednak zasadności minimalnego i maksymalnego ujednoczania przepisów w sposób odpowiednio efektywny i bezpieczny. Uważano, że zasady wzajemnego uznawania przepisów ustawowych państwa, z którego pochodzą, mogłyby zostać wdrożone pod warunkiem zastosowania odpowiedniego stopnia ujednoczenia i wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Uznał, że wszelkie dyrektywy z zakresu ochrony ekonomicznych praw konsumentów miały uwzględniać ogólne warunki dotyczące zasad nieuczciwego handlu oraz dodatkowo być uzupełnione o czarną listę praktyk handlowych uważanych za sprzeczne z interesami konsumentów. Wskazano, że europejskie kodeksy postępowania, utworzone na podstawie wolontariatu, mogły stanowić jedynie część uzupełniającą i nie mogły zastąpić samego ustawodawstwa. Parlament ponowił swój apel o skoordynowanie podejścia do ram dyrektywy odnoszącej się do ochrony konsumentów oraz przepisów dotyczących wyprzedaży i promocji, które powinny się perfekcyjnie zgadzać<sup>527</sup>.

Ważnym elementem ujednoczenia prawodawstwa w kwestii ochrony ekonomicznych interesów konsumentów w latach 2002–2006 było prawo umów<sup>528</sup>.

---

<sup>524</sup> „Bulletin of the European Union” 2005, nr 4, s. 54, 55.

<sup>525</sup> Decyzja Komisji 2006/502/WE z dnia 11 maja 2006 r. zobowiązująca państwa członkowskie do podjęcia środków w celu zapewnienia, by na rynek wprowadzane były wyłącznie zapalniczki zabezpieczone przed uruchomieniem przez dzieci, oraz zakazania wprowadzania na rynek zapalniczek-gadżetów; Dz. Urz. UE L 197, 19.07.2006; zob. *Raport generalny na temat działalności Unii Europejskiej 2006*, Bruksela–Luksemburg 2007, s. 145.

<sup>526</sup> Green paper on European Union Consumer Protection, KOM(2001)531...

<sup>527</sup> „Bulletin of the European Union” 2003, nr 3, s. 79.

<sup>528</sup> Zob. szerzej M. Jagielska, *Ewolucja ochrony konsumenta w prawie kolizyjnym...*

2 września 2003 r. Parlament Europejski przyjął wniosek w sprawie stworzenia planu działań w zakresie prawa umów<sup>529</sup>. Złożono szereg wniosków w sprawie podjęcia planu działań w odniesieniu do stworzenia „wspólnych ram odniesienia” dostępnych dla odbiorców ustawodawstwa w rozwiniętej formie jako zestaw standardowych warunków umowy; ustanowienia dodatkowego aktu w niektórych sektorach, a w szczególności w sektorach do spraw umów konsumenckich i ubezpieczeniowych; praktycznego zastosowania wspólnych ram odniesień w sprawach postępowania pojednawczego, poprzez istniejące sieci pozarządowe lub utworzenie nowego europejskiego systemu postępowania porozumiewawczego. Opracowanie ogólnych warunków umownych powinno odbywać się z udziałem obu stron, których dany kontrakt dotyczy, z uwzględnieniem prawa unijnego oraz przepisów krajowych dotyczących szczególnie ochrony praw konsumentów. Rada zaleciła stworzenie strony internetowej jako narzędzia do gromadzenia danych na temat istniejących i przyszłych inicjatyw w zakresie prawa umów. Wnioskowała o stworzenie przez Komisję Europejską odpowiednich mechanizmów zarówno na szczeblu politycznym, jak i eksperckim, aby wszystkie zainteresowane strony mogły brać czynny udział w działaniach z uwzględnieniem zróżnicowania kulturowego w państwach członkowskich, zasady subsydiarności oraz ekonomicznych potrzeb podmiotów gospodarczych i konsumentów<sup>530</sup>.

Podstawowym aktem prawnym mającym na celu ochronę interesów ekonomicznych konsumentów, zagrożonych w przypadku stosowania przez przedsiębiorców nieuczciwych praktyk rynkowych, była omawiana już Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym<sup>531</sup>.

W omawianym okresie poprawa bezpieczeństwa i ochrony konsumentów w usługach finansowych, w transakcjach zakupowych na odległość oraz usługach świadczonych w interesie ogólnym<sup>532</sup> związana była w szczególności

---

<sup>529</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on European contract law, KOM(2001)398, 11.07.2001; Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – A more coherent European contract law – An action plan, KOM(2003)68, 15.03.2003.

<sup>530</sup> „Bulletin of the European Union” 2003, nr 9, s. 57.

<sup>531</sup> Zob. S. Weatherill, *Consumer protection under EU law “is not absolute”: yes, but be careful*, „European review of contract law” 2012, nr 8, z. 2, s. 221–225.

<sup>532</sup> 16 stycznia 2002 r. dokonana została transpozycja przez państwa członkowskie Dyrektywy 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie

z ochroną podczas dokonywania zakupów transgranicznych oraz przeprowadzaniem płatności transgranicznych w euro. Podjęto prace mające na celu zwiększenie zaufania konsumentów do transakcji transgranicznych poprzez ułatwienie świadczenia tego rodzaju usług finansowych oraz ukształtowanie środków zapewniających odpowiednią ochronę konsumentów niezależnie od tego, gdzie w UE przebywają. Wskazane kwestie uregulowano rozporządzeniem w sprawie płatności transgranicznych w euro<sup>533</sup>. W rozporządzeniu wskazano, aby opłaty za płatności transgraniczne były takie same jak opłaty za płatności w euro w państwie członkowskim<sup>534</sup>. Rozporządzenie stosowano do płatności transgranicznych w euro do kwoty 50 000 euro wewnątrz UE, jak również płatności transgranicznych dokonanych w walucie innego państwa członkowskiego, gdy powiadomi ono Komisję o swojej decyzji rozszerzenia stosowania rozporządzenia na swoją walutę. Nie stosowano jego rozstrzygnięć do płatności transgranicznych dokonanych między instytucjami na ich własny rachunek<sup>535</sup>. W akcie prawnym uregulowano przejrzystość opłat<sup>536</sup>, środki ułatwiające przekazy transgraniczne<sup>537</sup> oraz obowiązki państw członkowskich<sup>538</sup>.

Realizację zadania stanowiło również przyjęcie Dyrektywy 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie sprzedaży konsumentom usług

---

niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym), Dz. Urz. WE L 178, 17.07.2000.

<sup>533</sup> Rozporządzenie (WE) nr 2560/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 grudnia 2001 r...

<sup>534</sup> Tamże, art. 1.

<sup>535</sup> Tamże, art. 9.

<sup>536</sup> Tamże, art. 4. Podmiot finansowy był zobowiązany udostępnić swoim klientom na piśmie w łatwo zrozumiałej formie, a w stosownych przypadkach zgodnie z zasadami krajowymi w formie elektronicznej, wcześniejsze informacje dotyczące opłat nałożonych na płatności transgraniczne oraz na płatności dokonywane w państwie członkowskim, w którym znajduje się miejsce prowadzenia działalności tego podmiotu.

<sup>537</sup> Tamże, art. 5. Instytucja, w stosownych przypadkach, przekazywała każdemu klientowi na jego wniosek międzynarodowy numer rachunku bankowego (IBAN) oraz swój kod identyfikujący banku (BIC) tej instytucji. Klient przedstawiał na wniosek instytucji dokonującej przekazu IBAN beneficjenta oraz BIC instytucji beneficjenta. Jeżeli klient nie przekazał wyżej wymienionych informacji, instytucja mogła nałożyć dodatkowe opłaty.

<sup>538</sup> Tamże, art. 6. Państwa członkowskie zniosły najpóźniej do dnia 1 lipca 2002 r. wszelkie krajowe obowiązki sprawozdawcze do celów statystyk bilansu płatniczego dotyczące płatności transgranicznych do kwoty 12 500 euro. Do dnia 1 lipca 2002 r. zniosły wszelkie krajowe obowiązki dotyczące minimalnych informacji, które mają być przekazane do beneficjenta, które uniemożliwiają automatyzację realizacji płatności.



finansowych na odległość<sup>539</sup>. Przedmiotem niniejszej dyrektywy było zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących sprzedaży usług finansowych na odległość<sup>540</sup>. W odpowiednim czasie przed związaniem konsumenta jakąkolwiek umową zawieraną na odległość lub ofertą powinien on mieć przedstawione informacje dotyczące dostawcy, usługi finansowej, umowy zawieranej na odległość oraz mechanizmu odwoławczego – reklamacyjnego<sup>541</sup>. Powyższe informacje były przekazane konsumentowi przez dostawcę na papierze lub za pomocą innego trwałego nośnika informacji dostępnego dla konsumenta, odpowiednio wcześniej, zanim konsument został związany jakąkolwiek zawieraną umową lub ofertą na odległość<sup>542</sup>. Państwa członkowskie miały zapewnić, aby konsument miał zagwarantowane 14 dni kalendarzowych na odstąpienie od umowy bez stosowania kar i podawania przyczyny. Jednakże okres ten był przedłużony do 30 dni kalendarzowych w odniesieniu do umów zawieranych na odległość dotyczących ubezpieczenia na życie i prywatnych emerytur<sup>543</sup>. Gdyby dostawca nie spełnił krajowych przepisów przyjętych zgodnie z niniejszą dyrektywą, państwa członkowskie przewidziały sankcje. Powinny one być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. Mogły one w szczególności zapewnić, by konsument miał prawo do unieważnienia umowy w każdym momencie bez opłat i kar<sup>544</sup>.

W kolejnym programie polityki konsumenckiej na lata 2007–2013<sup>545</sup> również rozwijana była koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów. Znalazła ona wyraz w kilku celach. Pierwszy dotyczył tworzenia lepszych uregulowań prawnych w dziedzinie ochrony konsumentów. Realizowany był poprzez działania w zakresie zmian w wybranych regulacjach prawa wtórnego, poprzez poprawę skutecznego stosowania prawa w dziedzi-

---

<sup>539</sup> Dyrektywa 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 września 2002 r. dotycząca sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość oraz zmieniająca dyrektywę Rady 90/619/EWG oraz dyrektywy 97/7/WE i 98/27/WE, Dz. Urz. WE L 271, 9.10.2002.

<sup>540</sup> Tamże, art. 2. Umowa zawierana na odległość oznaczała każdą umowę dotyczącą usług finansowych zawartą pomiędzy dostawcą a konsumentem w ramach zorganizowanej sprzedaży na odległość lub systemu świadczenia usług prowadzonego przez dostawcę, który do celów umowy korzystał wyłącznie z jednego lub kilku środków porozumiewania się na odległość wyłącznie z chwilą zawarcia umowy.

<sup>541</sup> Tamże, art. 3.

<sup>542</sup> Tamże, art. 5.

<sup>543</sup> Tamże, art. 6.

<sup>544</sup> Tamże, art. 11.

<sup>545</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013...

nie ochrony konsumentów oraz poprzez poprawę koordynacji monitorowania i egzekwowania prawa. Działania podejmowane w tych zakresach można było podzielić na te mające na celu ochronę bezpieczeństwa zdrowotnego konsumentów (zagwarantowanie, że towar nabywany przez konsumenta nie stanowił zagrożenia dla jego zdrowia i życia) oraz te służące zagwarantowaniu bezpieczeństwa ekonomicznego (zastrzeżenie, że interes ekonomiczny konsumentów podczas procesu zakupowego był dobrze chroniony).

Koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów w latach 2007–2013 związana była również z realizacją niektórych działań z uwzględnieniem interesu konsumentów w centrum innych polityk i regulacji Unii Europejskiej. Działania zrealizowane w latach 2007–2013 przyczyniły się do wzmocnienia pozycji konsumentów europejskich na rynkach międzynarodowych, poprawy ich dobrobytu oraz ich skutecznej ochrony przed zagrożeniami, z którymi nie mogli sobie poradzić sami. Doprowadziły do sprawnego funkcjonowania zintegrowanego i skuteczniejszego rynku wewnętrznego, w szczególności w zakresie handlu detalicznego<sup>546</sup>.

Zmiany w regulacjach prawnych z dziedziny bezpieczeństwa zdrowotnego i ochrony konsumentów związane były z generalnym przeglądem kwestii bezpieczeństwa produktów. Dlatego przeprowadzono ocenę skutków i konsultacje dotyczące dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów z 2001 r. i dyrektywy w sprawie imitacji środków spożywczych z 1987 r.<sup>547</sup> Rozpatrywano także nowe wymogi dotyczące bezpieczeństwa towarów i usług. W szczególności poprawiono bezpieczeństwo najmłodszych konsumentów, zmieniając regulacje prawne w kwestii zabawek<sup>548</sup>. Chociaż dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa zabawek<sup>549</sup> okazała się skuteczna w zapewnianiu bezpiecznych produktów i usuwaniu barier handlowych między państwami członkowskimi, z biegiem czasu stwierdzono szereg niedociągnięć, które wywołały potrzebę oceny istniejących ram prawnych. Dokładny przegląd dyrektywy wydał się odpowiedni w celu aktualizacji i uzupełnienia istniejących przepisów prawnych, biorąc pod uwagę rozwój technologiczny zabawek i nową wiedzę naukową, w szczególności w odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa nieznaney w chwili

---

<sup>546</sup> *Sprawozdanie ogólne dotyczące działalności Unii Europejskiej 2007*, Bruksela 2008, s. 145, 146.

<sup>547</sup> Dyrektywa Rady 87/102/EWG z dnia 25 czerwca 1987 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących produktów, których wygląd wskazuje na przeznaczenie inne niż rzeczywiste, zagrażających zdrowiu lub bezpieczeństwu konsumentów, Dz. Urz. WE L 192/49, 11.07.1987.

<sup>548</sup> *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2010*, Bruksela 2011, s. 51, 52.

<sup>549</sup> Dyrektywa Rady 88/378/EWG z dnia 3 maja 1988 r. ...

li przyjęcia pierwotnej dyrektywy<sup>550</sup>. Nowa dyrektywa dotycząca bezpieczeństwa zabawek<sup>551</sup> nakładała na wszystkie podmioty zaangażowane w produkcję, sprzedaż i kontrolę zabawek w UE większą odpowiedzialność za skuteczniejszą ochronę dzieci. Dyrektywa miała zastosowanie do produktów zaprojektowanych lub przeznaczonych wyłącznie do zabawy przez dzieci poniżej 14 roku życia<sup>552</sup>. Państwa członkowskie musiały przede wszystkim zapewnić prowadzenie właściwych kontroli przez organy nadzoru rynku w obrębie Unii. Więcej obowiązków mieli również producenci, importerzy i dystrybutorzy zabawek<sup>553</sup>. Wprowadzając swoje zabawki do obrotu, producenci zapewniali o zaprojektowaniu ich i wyprodukowaniu zgodnie z zasadniczymi wymogami bezpieczeństwa<sup>554</sup>. Importerzy wprowadzali na rynek wspólnotowy wyłącznie zabawki spełniające konkretne standardy<sup>555</sup>. Udostępniając zabawkę na rynku, dystrybutorzy działali z należytą starannością w odniesieniu do mających zastosowanie wymagań<sup>556</sup>. Państwa członkowskie organizowały i prowadziły nadzór nad zabawkami wprowadzanymi do obrotu (zgodnie z art. 15–29 rozporządzenia nr 765/2008)<sup>557</sup>. Bezpieczeństwo dzieci było ponadto rozwijane poprzez stworzenie odpowiednich regulacji z zakresu ochrony przed szkodliwymi substancjami, a w szczególności obecności „bisfenolu A<sup>558</sup>” w butelkach dla niemowląt. Od czerwca 2011 r. w całej Unii Europejskiej obowiązywał zakaz dotyczący butelek dla niemowląt zawierających „bisfenol A”<sup>559</sup>.

---

<sup>550</sup> „Bulletin of the European Union” 2008, nr 1/2, s. 116; nr 9, s. 93; „Bulletin of the European Union” 2009, nr 5, s. 60; nr 6, s. 76.

<sup>551</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/48/WE w sprawie bezpieczeństwa zabawek, Dz. Urz. UE L 170, 30.6.2009.

<sup>552</sup> „Bulletin of the European Union” 2008, nr 12, s. 118.

<sup>553</sup> *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2011*, Bruksela 2012, s. 94.

<sup>554</sup> Art. 4 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/48/WE...

<sup>555</sup> Tamże, art. 6.

<sup>556</sup> C. Willett, M. Morgan-Taylor, *The best interests of the child and EU consumer law and policy: a major gap between theory and practice?* [w:] *European Consumer Protection. Theory and practice*, red. J. Devenney, M. Kenny, Cambridge University Press, Cambridge 2012, s. 164–201.

<sup>557</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/93, Dz. Urz. UE L 218/30, 13.08.2008.

<sup>558</sup> Bisfenol A (BPA) – organiczny związek chemiczny z grupy fenoli stosowany do produkcji tworzyw sztucznych.

<sup>559</sup> Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 321/2011 z dnia 1 kwietnia 2011 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 10/2011 w odniesieniu do ograniczenia stosowania bisfenolu A w butelkach z tworzyw sztucznych do karmienia niemowląt, Dz. Urz. UE L 87/1, 2.04.2011.

Postulaty z zakresu bezpieczeństwa zdrowotnego konsumentów zostały zrealizowane poprzez opracowanie i przetestowanie nowego europejskiego systemu informatycznego produktów kosmetycznych (Cosmetics Products Notifications Portal – CPNP)<sup>560</sup>. Jego celem było znaczące zwiększenie bezpieczeństwa konsumentów dzięki umożliwieniu państwom członkowskim bardziej skutecznego wypełniania ich zadań w zakresie nadzoru rynku. Nowy system miał również dostarczać wszystkim europejskim ośrodkom informacji niezbędnych do natychmiastowego podjęcia leczenia w przypadku zatrucia produktami kosmetycznymi<sup>561</sup>.

Zagwarantowaniu bezpieczeństwa zdrowotnego konsumentów w omawianym okresie służyły również podjęte środki unijne mające na celu zwalczanie tzw. choroby szalonych krów<sup>562</sup>, w tym minimalny limit wieku przy badaniu bydła pod kątem tej choroby. Uruchomiono inicjatywę przeglądu systemów kontroli mięsa przy udziale naukowym Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (European Food Safety Authority – EFSA)<sup>563</sup> w zakresie kryteriów i metod. Ustalono nowe limity i przeprowadzono nowe kontrole dotyczące substancji zanieczyszczających i pozostałości leków weterynaryjnych i pestycydów. Zatwierdzono nowe substancje czynne stosowane w środkach ochrony roślin, a także nałożono nowe wymogi bezpieczeństwa na producentów. Przeprowadzono przegląd wykazu dopuszczonych wówczas dodatków do żywności, a także stworzono pierwszy unijny wykaz środków aromatyzujących dymu wędzarniczego. Zaostrzono kontrole przywozu pewnych rodzajów pasz i żywności pochodzenia innego niż zwierzęce. Parlament Europejski był zdecydowany zapobiegać sprzedaży w UE mięsa i mleka klonowanych zwierząt. Było to wynikiem opublikowania przez Komisję Europejską sprawozdania w sprawie klonowania, w którym zalecano pięcioletnie moratorium żywności na sprzedaż zwierząt klonowanych, i stosowania klonowania do celów produkcji żywności. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej miały podjąć negocjacje pojednawcze zmierzające do porozumienia w sprawie proponowanych aktualizacji zasad dotyczących „nowej żywności”<sup>564</sup>.

---

<sup>560</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1223/2009...

<sup>561</sup> *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2011...*, s. 94.

<sup>562</sup> Gąbczasta encefalopatia bydła (Bovine Spongiform Encephalopathy, BSE), potocznie zwana chorobą szalonych krów – choroba zakaźna wywoływana przez białkowe czynniki zakaźne – priony. Należy do grupy chorób pasażowalnych encefalopatii gąbczastych.

<sup>563</sup> *Standard sample description for food and feed European Food Safety Authority*, „EFSA Journal” 2010, nr 8, s. 1–3.

<sup>564</sup> *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2010*, Bruksela 2011, s. 52.

Działania z zakresu bezpieczeństwa ekonomicznego konsumentów realizowane były poprzez rozwój prawodawstwa. 8 lutego 2007 r. Komisja Europejska przyjęła zieloną księgę w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta. W ten sposób zapoczątkowano dynamiczne zmiany w kierunku przekształcenia obowiązujących przepisów oraz dostosowania ich do wyzwań szybko zmieniającego się świata technologii cyfrowych. W tym kontekście 24 kwietnia 2007 r. Komisja przyjęła komunikat na temat wykonania dyrektywy 1999/44/WE w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji<sup>565</sup>.

Kolejnym krokiem w uregulowaniu kwestii osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony interesów ekonomicznych konsumentów była Dyrektywa 2011/83<sup>566</sup>. Przyczyniła się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego w drodze zbliżenia niektórych aspektów przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących umów zawieranych między konsumentami a przedsiębiorcami (art. 1)<sup>567</sup>. Miała na celu zmianę dyrektyw 85/577/EWG, 93/13/EWG, 97/7/WE i 1999/44/WE<sup>568</sup>. Połączono je w jeden instrument horyzontalny, który regulował wspólne aspekty w zakresie prawa umów. Nowa dyrektywa upraszczała i aktualizowała istniejące reguły oraz usuwała niespójności i luki<sup>569</sup>. Wniosek odchodził od podejścia opartego na minimalnej harmonizacji stosowanego w czterech istniejących

---

<sup>565</sup> Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący wykonania dyrektywy 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji zawierający analizę ewentualności wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności producenta, Bruksela, 24.4.2007, KOM(2007)210; por. „Bulletin of the European Union” 2008, nr 10, s. 108.

<sup>566</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady L 304/64, 22.11.2011.

<sup>567</sup> H. Eidenmüller i in., *Towards a revision of the consumer acquis*, „Common Market Law Review” 2011, nr 48, s. 1087–1096.

<sup>568</sup> Przeprowadzone przez Komisję kontrole transpozycji dyrektywy 1999/44/WE wykazały znaczne rozbieżności między krajowymi przepisami wdrażającymi. Niektóre z nich mogły wynikać z luk regulacyjnych w dyrektywie, inne uznano za niewłaściwą transpozycję dyrektywy. Zbadano w trybie pilnym konsekwencje zarówno dla rynku wewnętrznego, jak i zaufania konsumentów. Podjęto działania egzekucyjne przeciwko tym państwom członkowskim, które do tychczas nie wdrożyły prawidłowo dyrektywy 1999/44/WE. Uważano, że dyrektywa w sprawie sprzedaży konsumenckiej miała wadliwy wpływ na regulację gwarancji producentów i sprzedawców detalicznych, „Bulletin of the European Union” 2008, nr 1/2, s. 117.

<sup>569</sup> C. Twigg-Flesner, *The impact of the Consumer Rights Directive (2011/83/EU) on consumer sales contracts*, „Revue des affaires européennes” 2012, nr 19, s. 563–568.

dyrektywach (tj. zezwalającego państwom członkowskim na utrzymanie lub przyjęcie surowszych przepisów krajowych niż te określone w dyrektywie) na rzecz przyjęcia pełnego podejścia harmonizacyjnego (tj. państwa członkowskie nie mogły utrzymać, ani przyjmować przepisów odbiegających od tych określonych w dyrektywie)<sup>570</sup>. Niniejsza dyrektywa miała zastosowanie do każdej umowy zawartej między przedsiębiorcą a konsumentem na warunkach i w zakresie określonym w jej przepisach, a także do umów, których przedmiotem było dostarczanie wody, gazu, energii elektrycznej lub centralnego ogrzewania, w tym również przez dostawców publicznych, w zakresie, w jakim towary te przekazywane były na podstawie umowy<sup>571</sup>.

Zwiększeniu bezpieczeństwa ekonomicznego konsumentów służył ponadto rozwój potencjału gospodarki cyfrowej oraz swobodny przepływ treści on-line i dostępu do nich. Ułatwiano ponadto konsumentom zawieranie umów z przedsiębiorcami z innych państw UE. Wiązało się to z ograniczaniem kosztów tych operacji, przede wszystkim dzięki zharmonizowanym rozwiązaniom w obszarze umów konsumenckich oraz europejskich wzorców klauzul umownych<sup>572</sup>.

Poprawie skutecznego stosowania prawa w dziedzinie ochrony konsumentów służyło ulepszenie koordynacji monitorowania i egzekwowania prawa. Przyjęty przez Komisję 28 stycznia 2008 r. komunikat nt. Monitorowania wyników konsumenckich na jednolitym rynku<sup>573</sup> stanowi uzupełnienie szeroko zakrojonych działań Komisji Europejskiej w zakresie monitorowania rynku.

---

<sup>570</sup> Zob. „Bulletin of the European Union” 2008, nr 10, s. 107, 108; „Bulletin of the European Union” 2009, nr 7/8, s. 65, 66; C. Twigg-Flesner, *The impact...*, s. 563–568.

<sup>571</sup> Akt prawny określał zakres informacji dla konsumentów dotyczących umów poza lokalem przedsiębiorstwa, na odległość i innych, wymogi informacyjne dotyczące tych umów, informacje dla konsumenta oraz prawo do odstąpienia od umów zawieranych, wymogi formalne dotyczące umów, prawo do odstąpienia od umowy, nieudzielenie informacji o prawie do odstąpienia od umowy, wykonanie prawa do odstąpienia od umowy, obowiązki przedsiębiorcy w przypadku odstąpienia od umowy, obowiązki konsumenta w przypadku odstąpienia od umowy, skutki wykonania prawa do odstąpienia od umowy w odniesieniu do umów dodatkowych, wyjątki od prawa do odstąpienia od umowy, sposób egzekwowania praw, sankcje za naruszenia praw konsumentów; zob. N. Reich, *EU Strategies in Finding the Optimal Consumer Law Instrument*, „European Review of Contract Law” 2012, nr 8, s. 2–5.

<sup>572</sup> Pkt 3.1 Komunikatu Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010)2020, 3.03.2010; szerzej na temat Strategii zob. Z. Czachór, *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Dom wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013, s. 419–421.

<sup>573</sup> Communication from the Commission Monitoring consumer outcomes in the single market: the Consumer Markets Scoreboard, KOM(2008)31, 29.01.2008.

Na podstawie badań przeprowadzonych na potrzeby Komunikatu dokonano przeglądu jednolitego rynku, w szczególności wskazano na potrzebę lepszego oparcia polityki konsumenckiej na wymiernych badaniach i lepszego reagowania na oczekiwania konsumentów. Głównym celem było monitorowanie wyników rynku wewnętrznego pod względem wyników gospodarczych i społecznych dla konsumentów. Dostarczono dowodów na to, które części rynku wewnętrznego działały nieprawidłowo dla konsumentów i gdzie konieczna była dalsza analiza<sup>574</sup>. Sporządzona przez Komisję tablica wyników dla rynków konsumenckich wskazała na wysokie ryzyko nieprawidłowości z punktu widzenia konsumentów na rynku energii, w bankowości i transporcie. W związku z tymi ustaleniami zostało przeprowadzone badanie detalicznego rynku energii elektrycznej<sup>575</sup>.

Koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów wiązała się z realizacją celu strategii polityki konsumenckiej na lata 2007–2013 dotyczącego uwzględnienia ochrony konsumentów w centrum innych polityk i regulacji UE. Działania te związane były z podjęciem prac w dziedzinie detalicznych usług finansowych oraz ochrony konsumentów w dziedzinie usług użyteczności publicznej. Postulat ochrony interesów konsumentów w usługach finansowych został zrealizowany poprzez uchwalenie oraz wdrażanie dyrektywy w sprawie umów o kredyt konsumencki<sup>576</sup>. Celem niniejszej dyrektywy była harmonizacja niektórych aspektów przepisów ustawowych, wykonawczych i procedur administracyjnych państw członkowskich dotyczących umów o kredyt konsumencki<sup>577</sup>.

Na interesy ekonomiczne konsumentów miało ponadto wpływ podejmowanie w latach 2007–2013 działań w zakresie detalicznych usług finansowych. Komisja wspierała internetowe szkolenia dla konsumentów w dziedzinie finansów. W lipcu 2009 r. powołano grupę użytkowników usług finansowych, która zapewniła konsumentom, inwestorom detalicznym i innym osobom korzystającym z usług finansowych silną reprezentację na szczeblu UE. Grupa miała również służyć Komisji Europejskiej radą w sprawach mających znaczenie dla osób korzystających z usług finansowych, takich jak bankowość detaliczna, kredyty hipoteczne i ubezpieczenia. Komisja poszukiwała ponadto rozwiązań

---

<sup>574</sup> „Bulletin of the European Union” 2009, nr 1/2, s. 124.

<sup>575</sup> *Sprawozdanie ogólne dotyczące działalności Unii Europejskiej 2009*, Bruksela 2010, s. 106.

<sup>576</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG, Dz. Urz. UE L 133/66, 22.05.2008.

<sup>577</sup> „Bulletin of the European Union” 2008, nr 1/2, s. 116.

ułatwiających transakcje transgraniczne – przyjęła zieloną księgę w kierunku ustanowienia europejskiego prawa umów dla konsumentów i przedsiębiorstw oraz zajmowała się przeszkodami podatkowymi stojącymi przed obywatelami prowadzącymi działalność transgraniczną<sup>578</sup>.

W dziedzinie detalicznych usług finansowych dialog pomiędzy sektorem bankowym a stowarzyszeniami konsumentkimi na temat przejrzystości i porównywalności doprowadził do formalnego uruchomienia inicjatywy sektora bankowego w sprawie opłat bankowych<sup>579</sup>.

W styczniu 2011 r. zgodnie z założeniami polityki konsumenckiej powołano nowe organy nadzorcze, trzy nowe europejskie urzędy nadzoru nad działalnością finansową – odpowiednio w zakresie banków, rynków finansowych, a także ubezpieczeń oraz rent i emerytur. Działania te stanowiły fundament wszystkich pozostałych reform, m.in. dotyczących agencji ratingowych, funduszy hedgingowych, instrumentów pochodnych i testów warunków skrajnych. Działania te zostały opracowane w celu wsparcia systemu finansowego oraz poprawy ochrony konsumentów. Ukonstytuowana 16 grudnia 2010 r. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Board – ESRB)<sup>580</sup> monitorowała cały sektor finansowy w celu określenia ewentualnych problemów, które mogłyby doprowadzić w przyszłości do kryzysu. Współpracowała ściśle z nowymi europejskimi urzędami nadzoru. Oprócz koordynacji i monitorowania organów krajowych nowe urzędy miały współpracować z innymi jednostkami na całym świecie w celu zapewnienia lepszego nadzoru na poziomie globalnym<sup>581</sup>.

Działania mające na celu uwzględnienie w dziedzinie usług użyteczności publicznej odpowiednich środków ochrony konsumentów w latach 2007–2013 zostały zrealizowane. Komisja zwiększyła swoją zdolność określania obszarów, w których jednolity rynek nie działał właściwie z punktu widzenia ochrony interesów finansowych konsumentów. Zidentyfikowała utrzymujące się problemy w transgranicznym handlu elektronicznym i w krajowych systemach egzekwowania ochrony konsumentów<sup>582</sup>. Wskazała też rynki, na których prawa konsumentów nie były wystarczająco chronione. Zwróciła uwagę na wy-

---

<sup>578</sup> *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2010...*, s. 50; zob. M. Malczyńska-Biały, *Rozwój sprzedaży transgranicznej jako uwarunkowanie polityki konsumenckiej Unii Europejskiej po 2007 roku...*, s. 113, 114.

<sup>579</sup> Tamże, s. 51.

<sup>580</sup> <https://www.esrb.europa.eu/home/languagepolicy/html/index.pl.html> (dostęp: 23.05.2020).

<sup>581</sup> *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2011...*, s. 21.

<sup>582</sup> Zob. C. Twigg-Flesner, *A cross-Border-Only Regulation...*, s. 3–7.



stępujące na detalicznym rynku energii elektrycznej przeszkody utrudniające konsumentom wybór i zmianę dostawcy<sup>583</sup>.

Realizacja celu dotyczącego lepszej ochrony konsumentów z Unii Europejskiej na rynkach międzynarodowych związana był z działaniami mającymi na celu gwarancję bezpieczeństwa produktów i usług. Podczas pierwszego trójstronnego szczytu w sprawie bezpieczeństwa produktów między UE, Chinami i USA w Brukseli 17 listopada 2008 r. Unia Europejska i Chiny podpisały odnowiony i rozszerzony protokół ustaleń w sprawie bezpieczeństwa produktów i żywności oraz kwestii sanitarnych i fitosanitarnych. Dzięki wzajemnej współpracy między UE a Chinami wypracowano wiele konkretnych ulepszeń, które zostały osiągnięte w ciągu kilku lat. Dyskusje dotyczyły działań mających na celu wzmocnienie, wymianę informacji między partnerami na temat ostrzeżeń i wycofań, w szczególności stosowania przepisów dotyczących bezpieczeństwa produktów, które umożliwiły bardziej otwartą wymianę informacji na temat wycofywania produktów ze szczególnym uwzględnieniem niebezpiecznych produktów<sup>584</sup>.

W roku 2012 państwa członkowskie i Komisja Europejska kontynuowały skuteczną wymianę informacji na temat niebezpiecznych produktów występujących w Europie za pośrednictwem systemu szybkiego informowania o niebezpiecznych niezwywnościowych produktach konsumenckich (RAPEX)<sup>585</sup>. Zacieśniono współpracę z Chinami i ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. W październiku został uruchomiony portal „Global Recalls”<sup>586</sup> rozszerzający zasięg systemu RAPEX poza UE. Dzięki niemu właściwe organy z całego świata mogły wymieniać się informacjami o niebezpiecznych produktach wycofanych z rynku. Projekt został opracowany wspólnie przez państwa Unii Europejskiej i Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, w tym Australię, Kanadę i USA.

W programie polityki konsumenckiej na lata 2014–2020<sup>587</sup> koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów związana była z realizacją celu nadrzędnego dotyczącego wzmocnienia i zwiększenia bezpieczeństwa pro-

---

<sup>583</sup> *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2010...*, s. 51.

<sup>584</sup> „Bulletin of the European Union” 2008, nr 11, s. 103.

<sup>585</sup> Szerzej na temat systemu RAPEX zob. rozdział *Koncepcja zapewnienia informacji i edukacji konsumentom po 2002 roku*.

<sup>586</sup> Zob. szerzej <https://globalrecalls.oecd.org/#/> (dostęp: 25.05.2020).

<sup>587</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020...

duktów poprzez skuteczny nadzór rynku w całej Unii<sup>588</sup>. Cel ten został zrealizowany poprzez działania na trzech płaszczyznach: po pierwsze poprzez działania w zakresie doradztwa naukowego i analizy ryzyka w obszarze zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów, następnie poprzez działania związane z nadzorem rynku i egzekwowaniem prawa w dziedzinie bezpieczeństwa produktów, po trzecie w związku z rozbudowywaniem baz danych dotyczących kosmetyków.

Decyzją Komisji z 5 sierpnia 2008 r. utworzona została struktura doradcza w postaci komitetów naukowych i ekspertów w dziedzinie bezpieczeństwa konsumentów, zdrowia publicznego i środowiska naturalnego<sup>589</sup>. Doświadczenie wskazało na potrzebę wprowadzenia modyfikacji i ulepszeń w ówczesnej strukturze i procedurach roboczych komitetów naukowych w celu osięgnięcia skuteczności, spójności ich działania. Dlatego też wydana została decyzja Komisji Europejskiej<sup>590</sup> konkretyzująca i dostosowująca do ówczesnych realiów działania tych podmiotów.

Zgodnie z art. 1 decyzji podmiotem doradczym w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów był Komitet Naukowy ds. Bezpieczeństwa Konsumentów (Scientific Committee on Consumer Safety – SCCS)<sup>591</sup>. Jego zadaniem było dostarczanie Komisji porad naukowych i oceny ryzyka w obszarze bezpieczeństwa konsumentów, identyfikacja potrzeb badawczych w celu uzupełnienia brakujących informacji krytycznych oraz ocena proponowanej przyszłości działań badawczych i wyników badań<sup>592</sup>. Szczegółowy zakres kompetencji zawarto w aneksie decyzji. SCCS na żądanie służb Komisji wydawał opinie w kwestiach dotyczących zagrożeń dla zdrowia i bezpieczeństwa, takich jak zagrożenia chemiczne, biologiczne, mechaniczne i inne zagrożenia fizyczne. W szczególności dotyczyło to niespożywczych produktów konsumpcyjnych, takich jak produkty kosmetyczne i ich składniki (w tym nanomateriał, farby do włosów, składniki zapachowe), środki higieny osobistej i produkty gospodarstwa domowego (detergenty), zabawki, tkaniny, odzież, oraz usług, takich jak tatuowanie czy sztuczne opalanie. Komitet składał się maksymalnie z 19 członków. Dyrektor Generalny Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności określał

---

<sup>588</sup> Do pozostałych celów należało: informowanie i edukowanie konsumentów, wsparcie dla organizacji konsumenckich oraz dochodzenie roszczeń poprzez rozwijanie i umacnianie praw konsumentów.

<sup>589</sup> Decyzja Komisji z dnia 5 sierpnia 2008 r. w sprawie utworzenia struktury doradczej komitetów naukowych i ekspertów w dziedzinie bezpieczeństwa konsumentów, zdrowia publicznego i środowiska oraz uchylająca decyzję 2004/210/WE, L 241/21, 10.09.2008.

<sup>590</sup> Commission Decision of 7.08.2015 on establishing Scientific Committees in the field of public health, consumer safety and the environment, C (2015)5383, 7.08.2015.

<sup>591</sup> Tamże, art. 1.

<sup>592</sup> Tamże, art. 2.

liczbę członków każdego Komitetu zgodnie z wymaganymi potrzebami oraz dokonywał ich mianowania. Wybór członków Komitetu odbywał się na podstawie sprawdzonej wiedzy naukowej i doświadczenia wykazanego przez kandydatów w określonym zakresie dyscyplin. Uwzględniano potrzebę zapewnienia zrównoważonej reprezentacji wiedzy fachowej w co najmniej jednej dziedzinie kompetencji, niezależność i brak konfliktu interesów, zrównoważoną reprezentację pochodzenia geograficznego oraz zrównoważoną reprezentację płci. Członkowie komitetu naukowego powoływani byli z listy odpowiednich kandydatów ustalonej po opublikowaniu na stronie internetowej Komisji Europejskiej<sup>593</sup>. W porozumieniu ze służbami Komisji Komitet mógł powołać określone grupy robocze, których zadaniem było przygotowanie i sporządzanie opinii naukowych. Grupy robocze powoływano w szczególności, gdy potrzebna była zewnętrzna wiedza specjalistyczna na określony temat konsumencki. Składały się z członków Komitetu, lecz mogły również obejmować ekspertów zewnętrznych. Grupom roboczym przewodniczył członek Komitetu Naukowego. Przewodniczący grupy roboczej odpowiadał za jej zwołanie i składanie sprawozdań Komitetowi, a także mógł powołać spośród jej uczestników sprawozdawcę<sup>594</sup>. W odniesieniu do stosunków z innymi właściwymi podmiotami unijnymi, krajowymi lub międzynarodowymi wykonującymi podobne zadania komitety naukowe pomagały służbom Komisji w określeniu na wczesnym etapie potrzeb i możliwości koordynacji pracy i współpracy. W szczególności chodziło o dzielenie się danymi i informacjami oraz o potencjalne lub faktyczne rozbieżności w opiniach naukowych oraz rozwiązywania lub wyjaśniania rozbieżnych opinii, jak również nawiązywania i utrzymywania relacji współpracy<sup>595</sup>. Komitet działał wykorzystując zasady niezależności<sup>596</sup>, poufności<sup>597</sup>, zaangażowania<sup>598</sup>, przezroczystości<sup>599</sup>.

---

<sup>593</sup> Tamże, art. 4.

<sup>594</sup> Tamże, art. 10. Jeżeli pytanie było wspólne dla więcej niż jednego komitetu naukowego, powoływano wspólną grupę roboczą złożoną z członków obu komitetów, a także, w razie potrzeby, ekspertów zewnętrznych.

<sup>595</sup> Tamże, art. 13.

<sup>596</sup> Tamże, art. 16. Członkowie komitetów naukowych i eksperci zewnętrzni byli mianowani osobiście. Nie przekazywali swoich obowiązków innym osobom. Działali niezależnie oraz w interesie publicznym.

<sup>597</sup> Tamże, art. 17. Członkowie komitetów naukowych i eksperci zewnętrzni nie ujawniali informacji uzyskanych w wyniku prac komitetów naukowych i grup roboczych lub w wyniku innych działań związanych ze stosowaniem niniejszej decyzji.

<sup>598</sup> Tamże, art. 18. Członkowie komitetów naukowych i eksperci zewnętrzni zobowiązani byli do działania w sposób niezależny, w interesie publicznym i aktywnego udziału w pracach komitetów naukowych.

<sup>599</sup> Tamże, art. 19. Służby Komisji publikowały wszystkie odpowiednie dokumenty, takie jak porządki obrad, protokoły i oświadczenia uczestników, na specjalnej stronie internetowej wraz z linkiem z rejestru grup ekspertów.

Druga płaszczyzna działań związana była z nadzorem rynku i egzekwowaniem prawa w dziedzinie bezpieczeństwa produktów. Działania w tym zakresie można było podzielić na te dotyczące bezpieczeństwa produktów nieżywnościowych oraz żywnościowych.

W latach 2014–2020 zainicjowano prace mające na celu przeciwdziałanie oszustwom w branży spożywczej i nielegalnej działalności wpływającej na bezpieczeństwo łańcucha żywnościowego. W tym celu podjęto próby rozwiązania kwestii podwójnej jakości produktów spożywczych w Unii Europejskiej<sup>600</sup>. Komisja Europejska realizowała szereg ważnych kroków mających na celu rozwiązanie tego problemu. We wrześniu 2017 r. przyjęto zestaw wytycznych w sprawie stosowania prawa Unii Europejskiej w zakresie żywności i ochrony konsumenta służących rozwiązaniu problemu produktów „podwójnej jakości”<sup>601</sup>. Celem wytycznych było ułatwienie organom krajowym stwierdzenia, czy przedsiębiorstwo naruszało prawo UE przy wprowadzaniu pod tą samą marką do obrotu produktów mających zróżnicowany skład w poszczególnych państwach. W debatach z przedstawicielami sektora spożywczego Komisja Europejska wezwała przedsiębiorstwa do zaprzestania nieuzasadnionych i wprowadzających w błąd praktyk różnicowania produktów, które nie odpowiadały określonym wymogom rynku. Niektórzy producenci zaczęli już dostosowywać skład swoich produktów celem zapewnienia sprzedaży jednakowych produktów w całej UE, a w ich strategiach różnicowania i informowania konsumentów oczekiwano dalszych zmian<sup>602</sup>. W czerwcu 2019 r. przeprowadzono i opublikowano wyniki ogólnounijnej kampanii, w trakcie której zbadano i porównano wiele produktów żywnościowych z różnych państw członkowskich. Przeprowadzone badania pokazały, że niemal jedna trzecia testowanych produktów żywnościowych miała identyczne lub podobne opakowanie, natomiast inny skład. Nie stwierdzono jednak żadnego konkretnego wzorca geograficznego. Wyniki nie pozwalały na sformułowanie wniosków co do tego, czy zaobserwowane różnice wpływały na jakość, czy też wynikały z indywidualnych przypadków stosowania nieuczciwych praktyk<sup>603</sup>.

W przypadku bezpieczeństwa towarów nieżywnościowych zajęto się kwestią lepszego do nich dostępu. Dlatego skupiono się na tworzeniu sprzy-

---

<sup>600</sup> *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2017*, Bruksela 2018, s. 85.

<sup>601</sup> Zawiadomienie Komisji w sprawie stosowania prawa UE w zakresie żywności i ochrony konsumenta w odniesieniu do kwestii związanych z podwójną jakością produktów – Szczególny przypadek żywności, 2017/C 327/01.

<sup>602</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Nowy ład dla konsumentów, KOM (2018)183, 11.04.2018.

<sup>603</sup> *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej w 2019 r.*, Bruksela 2020, s. 96.

jających warunków dla handlu elektronicznego. Większość konsumentów, którzy próbowali kupić jakiś produkt z innego państwa przez Internet, doświadczyła problemów związanych z różnicami cen i niedostępnością towarów. Komisja zajęła się aktualizacją unijnych przepisów regulujących internetowy handel transgraniczny<sup>604</sup>. Zmiany te ułatwiły zakupy ponad granicami, poszerzając tym samym prawa konsumentów oraz dostępny im asortyment. Stworzono ponadto przedsiębiorstwom sprzyjające warunki do prowadzenia sprzedaży w innych państwach członkowskich<sup>605</sup>. Komisja podjęła działania w sprawie wdrożenia dyrektywy 2005/29/WE dotyczącej nieuczciwych praktyk służące większej przejrzystości dla konsumentów na rynkach internetowych. Kiedy konsumenci odwiedzali rynek internetowy, nie zawsze mieli świadomość, od kogo kupują dany produkt. Konsument dokonujący zakupu od przedsiębiorstwa handlowego korzystał z pełni praw konsumentów, ale konsument dokonujący zakupu od innej osoby fizycznej nie mógł z nich korzystać. Proponowane nowe przepisy zobowiązywały rynki internetowe do wyraźnego informowania konsumentów o tożsamości podmiotu, z którym zawierali umowę<sup>606</sup>.

Aby zidentyfikować potencjalne problemy wpływające na europejskie rynki konsumenckie, Komisja Europejska przeprowadziła badania w sektorze handlu elektronicznego. Skupiono się w szczególności na przeszkodach w internetowym handlu transgranicznym towarami i usługami w sektorach, w których handel elektroniczny był bardzo rozpowszechniony (elektronika, odzież i obuwie oraz treści cyfrowe). Zdobyta dzięki badaniu sektorowemu wiedza przyczyniła się do lepszego egzekwowania przepisów z zakresu ochrony praw konsumentów w sektorze handlu elektronicznego<sup>607</sup>.

Zgodnie z założeniami strategicznymi polityki konsumenckiej na lata 2014–2020 w związku z realizacją koncepcji w zakresie wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów wdrożono ustawodawstwo dotyczące bezpieczeństwa produktów (Dyrektywę 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego

---

<sup>604</sup> Zob. N. Helberger, L. Guibault, M. Loos, C. Mak, L. Pessers, B. Sloot, *Digital Consumers and the Law...*, s. 177–185.

<sup>605</sup> *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej w 2015 r.*, Bruksela 2016, s. 25, 26.

<sup>606</sup> Dokument roboczy służb Komisji: wytyczne dotyczące wykonania/stosowania dyrektywy 2005/29 w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych; towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Kompleksowe podejście na rzecz żywienia transgranicznego handlu elektronicznego z korzyścią dla europejskich obywateli i przedsiębiorstw SWD/2016/0163, 25.05.2016.

<sup>607</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP\\_15\\_4921](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_15_4921) (dostęp: 27.05.2020).

i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów<sup>608</sup>). Cel ten został osiągnięty dzięki unowocześnieniu systemu wczesnego ostrzegania RAPEX<sup>609</sup>. Aby usprawnić funkcjonowanie jednolitego rynku dla konsumentów, Komisja Europejska sfinansowała skoordynowane działania w kwestii nadzoru rynku w odniesieniu do bezpieczeństwa produktów. Dzięki temu przeprowadzono kompleksowe działania w zakresie nadzoru rynku w różnych sektorach produktów (np. zabawek, produktów do pielęgnacji dzieci). Komisja wspierała ponadto sprzężone działania na rzecz wymiany wiedzy i wzmocnienia sieci organów nadzoru rynku. Wsparcie to ułatwiło śledzenie i wycofywanie niebezpiecznych produktów w całej Unii Europejskiej<sup>610</sup>.

Działanie związane z utrzymywaniem i rozbudowywaniem baz danych dotyczących kosmetyków zostało zrealizowane. Zgodnie z art. 13 Rozporządzenia z dnia 30 listopada 2009 r. dotyczącym produktów kosmetycznych<sup>611</sup> wymieniono rodzaje informacji, które osoby odpowiedzialne oraz, w pewnych okolicznościach, dystrybutorzy produktów kosmetycznych powinni zgłosić za pośrednictwem portalu powiadomień o produktach kosmetycznych (Cosmetic Product Notification Portal, CPNP) w odniesieniu do produktów, które wprowadzają do obrotu lub udostępniają na rynku europejskim<sup>612</sup>. Gdy produkt został zgłoszony w CPNP, nie było już potrzeby dalszego powiadamiania o nim na poziomie krajowym. Rozporządzenie stosowano od 11 lipca 2013 r. W latach 2014–2020 sukcesywnie rozbudowywano bazę CPNP, między innymi co do konkretnych

---

<sup>608</sup> Ta dyrektywa została zmieniona przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 596/2009 z dnia 18 czerwca 2009 r. dostosowujące do decyzji Rady 1999/468/WE niektóre akty podlegające procedurze, o której mowa w art. 251 Traktatu, w zakresie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą. Dostosowanie do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą – część czwarta, Dz. Urz. UE, L 188/14, 18.07.2009.

<sup>609</sup> Aby zwiększyć skuteczność organów nadzoru rynku, Komisja Europejska – między innymi – zmieniła wytyczne dla systemu wczesnego ostrzegania celem maksymalnego zwiększenia jego korzyści dla konsumentów.

<sup>610</sup> Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy i procedury w zakresie zgodności z prawodawstwem harmonizacyjnym Unii dotyczącym produktów i jego egzekwowania oraz zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011, (UE) nr 528/2012, (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426 i (UE) 2017/1369 oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/42/WE, 2009/48/WE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2013/53/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE, 2014/68/UE i 2014/90/UE, KOM (2017)975, 19.12.2017.

<sup>611</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1223/2009...

<sup>612</sup> Portal dostępny na stronie: <https://webgate.ec.europa.eu/cnpn/faq/?event=faq.show> (dostęp: 2.06.2020).

składników kosmetyków budzących obawy lub wartości ilościowej skali zasadowości oraz kwasowości roztworu wodnego – pH<sup>613</sup>. Podczas procesu notyfikacji produktu kosmetycznego nadany zostawał numer referencyjny CPNP. Istniało prawdopodobieństwo, że pod tym samym numerem CPNP może pojawić się inna wersja produktu o zmienionej nazwie i opakowaniu, ponieważ możliwa była aktualizacja lub korekta dokonanego zgłoszenia<sup>614</sup>.

---

<sup>613</sup> *Podręcznik użytkownika CPNP. Portal zgłaszania produktów kosmetycznych dla osób odpowiedzialnych i dystrybutorów*, Bruksela 2018, s. 59–66.

<sup>614</sup> Zob. <https://www.theta-doradztwo.pl/aktualnosci/262-numer-cpnp-produktu-kosmetycznego> (dostęp: 2.06.2020).

# Koncepcja egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich po 2002 roku

## 4.1. Uwarunkowania koncepcji

Koncepcja egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich rozwijana była w polityce konsumenckiej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Mimo że prawo pierwotne nie wskazywało bezpośrednio na potrzebę ochrony konsumentów w zakresie dochodzenia roszczeń, koncepcja ta znalazła swój wyraz w aktach prawa wtórnego (programach polityki konsumenckiej). Wyrazem realizacji wskazanej koncepcji były również akty prawnie wiążące, w szczególności w formie dyrektyw. Było one rozwinięciem celów nadrzędnych ujętych w programach polityki konsumenckiej, spośród których wybrane wiązały się z zagwarantowaniem stosownych sposobów dochodzenia roszczeń konsumenckich, a w konsekwencji egzekwowaniem ich praw.

W latach 1975–1992 w programach polityki konsumenckiej koncepcja związana była z tworzeniem standardów prawnych i organizacyjnych w zakresie ochrony i egzekwowania prawa konsumentów do dochodzenia roszczeń. W szczególności rozwijano prawo do rekompensaty oraz pozasądowe sposoby dochodzenia roszczeń (zob. wykres 10).

Szczególne miejsce w procesie dochodzenia roszczeń konsumenckich odgrywało alternatywne rozstrzygnięcie sporów (alternative dispute resolution, ADR). Pojęcie ADR oznaczało szereg różnych metod służących rozwiązaniu sporu dzięki pomocy neutralnego, bezstronnego podmiotu trzeciego będących alternatywą dla możliwości rozstrzygnięcia tego sporu w procesie przed sądem powszechnym<sup>615</sup>. W państwach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a później Wspólnoty Europejskiej ochrona praw konsumenta, w tym również

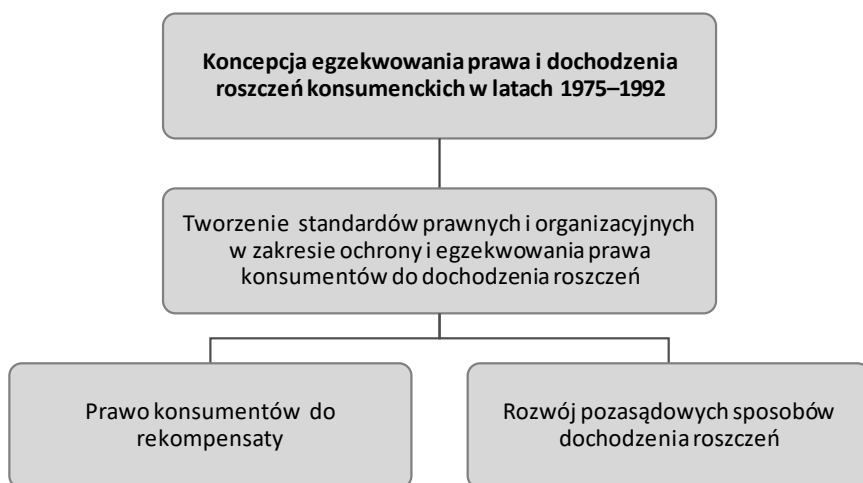
---

<sup>615</sup> Zob. R. Morek, *ADR w sprawach gospodarczych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 1; J. Hömle, *Cross-border internet Dispute Resolution*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 47–60.



prawa do dochodzenia roszczeń, realizowana była na dwóch płaszczyznach: ponadpaństwowej oraz krajowej. Państwa członkowskie zobowiązane były do harmonizacji swoich regulacji konsumenckich w tym zakresie do standardów wspólnotowych. Zasadą było, że państwo miało gwarantować konsumentom ochronę minimalną wskazaną przez prawo ponadpaństwowe. Państwa członkowskie mogły jednak podwyższać standardy ochrony konsumentów. Pozostawiono im swobodę w kwestiach modelowych oraz systemowych w zakresie dochodzenia roszczeń konsumenckich<sup>616</sup>.

Wykres 10. Główne cele koncepcji egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich w latach 1975–1992



Źródło: opracowanie własne na podstawie Council Resolution of 14 April 1975 on a preliminary programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy, Dz. Urz. WE C 092, 25.04.1975; Council Resolution of 19 May 1981 on a second program of the European Economic Community for a consumer protection and information policy, Dz. Urz. WE C 133, 3.06.1981; Communication from the Commission to the Council, A New Impetus for Consumer Protection Policy, KOM(85)314, 4.07.1985; Three Lear Action Plan of Consumer Policy in the EEC, 1990–1992, KOM(90)98.

Programy polityki konsumenckiej w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej sukcesywnie rozwijały koncepcje egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich w swoich celach strategicznych. Rezolucja Rady z 14

<sup>616</sup> M. Malczyńska-Biały, *Alternatywne sposoby pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich w województwie podkarpackim...*, s. 34, 35.

kwietnia 1975 r. w sprawie Wstępnego programu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej dotyczącego polityki i informowania konsumentów w aneksie podkreślała, że każda jednostka jest konsumentem oraz ukazywała interes konsumenta jako charakterystyczny element społeczeństwa<sup>617</sup>. Podsumowano interes konsumentów, definiując pięć podstawowych praw. Jedno z nich dotyczyło „prawa do rekompensaty”<sup>618</sup>. Zgodnie z nim konsumenci powinni otrzymywać radę i pomoc w składaniu skarg w związku z krzywdami lub szkodami wynikłymi z nabycia wadliwych towarów lub korzystania z niedozwolonych usług. Dodatkowo każdy konsument miał prawo uzyskać odpowiednią rekompensatę za poniesione krzywdy i szkody w możliwie najszybszym trybie postępowania. Aby to osiągnąć, Komisja organizowała systemy pomocy i doradztwa, systemy dochodzenia roszczeń, arbitrażu i polubownego rozwiązywania sporów w państwach członkowskich. Tworzono również przepisy prawne odnoszące się do ochrony konsumentów w sądach, w szczególności różne środki odwoławcze i procedury, w tym skargi wniesione przez stowarzyszenia konsumentów lub inne organy<sup>619</sup>. Zachęcano do publikowania artykułów podsumowujących i porównujących zalety i wady różnych systemów, procedur i dokumentacji związanych z pomocą dla konsumentów, poradami oraz zadośćuczynieniem i środkami prawnymi. Wskazywano, że Komisja miała przedkładać, w razie potrzeby, odpowiednie propozycje ulepszenia istniejących systemów dochodzenia roszczeń i lepszego ich wykorzystania. Zbadano ponadto wykonalność procedury wymiany informacji na temat wyników działań w zakresie dochodzenia roszczeń i żądań prawnych związanych z produktami wprowadzanymi na rynek we wszystkich lub w kilku państwach członkowskich<sup>620</sup>.

Program z 1981 r. w punkcie 2 aneksu<sup>621</sup> powtórzył prawa konsumenta wyartykułowane w programie z 1975 r. W punkcie 38 wskazano, że konsumenci powinni otrzymywać porady i pomoc w odniesieniu do reklamacji i obrażeń lub szkód związanych z zakupem lub wykorzystaniem wadliwych towarów lub

---

<sup>617</sup> Zob. H.W. Micklitz, S. Weatherill, *Consumer policy...*, s. 292, 293.

<sup>618</sup> Pkt 38 aneksu do Council Resolution of 14 April 1975 on a preliminary programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy, Dz. Urz. WE C 092, 25.04 1975.

<sup>619</sup> Zob. „Bulletin of the European Communities” 1979, nr 1, s. 36.

<sup>620</sup> Pkt 33 aneksu do Rezolucji Rady z 14 kwietnia 1975 r.; por. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Programy ochrony konsumenta w prawie Wspólnot Europejskich*, „Studia Europejskie” 2003, nr 4, s. 102–114.

<sup>621</sup> Pkt 2 aneksu do Council Resolution of 19 May 1981 on a second programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy...

usług. W szczególności wskazano na potrzebę rozwoju informacji i edukacji konsumenckiej. Konieczne wydawało się powstanie organów pojednawczych, podejmujących działania zapobiegawcze mające na celu zakończenie sporu między konsumentami a przedsiębiorcami. Wskazano na istotę utworzenia organów arbitrażowych, uproszczenie procedur prawnych w kwestii sporów, których przedmiotem były rzeczy o małej wartości<sup>622</sup>. W programie zwrócono ponadto uwagę na rozwój porad, pomocy i zadośćuczynienia konsumentom. Dotyczyło to założenia, że konsumenci powinni otrzymywać porady i pomoc w zakresie reklamacji czy obrażeń lub szkód wynikających z zakupu lub użytkowania wadliwych towarów albo niezadowolających usług. Konsumenci mieli również prawo do odpowiedniego zadośćuczynienia za takie obrażenia lub szkody za pomocą szybkich, skutecznych i niedrogich procedur<sup>623</sup>.

Duże znaczenie w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej przyznawano samym roszczeniom konsumentów. Uważano, że konsumenci powinni mieć możliwość egzekwowania swoich praw w postępowaniach pozasądowych. Uważano, że kosztowne tradycyjne postępowania sądowe nie były odpowiednie dla sporów konsumenckich, a ich formalizacja oraz długi okres trwania zniechęcały skarżących.

10 grudnia 1984 r. Komisja podjęła decyzję o przesłaniu Radzie, Parlamentowi i Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu memorandum w sprawie odszkodowań konsumenckich<sup>624</sup>. Zaznaczono w nim, że przyznawanie konsumentom praw, w przypadku gdy nie mieli oni możliwości ich dochodzenia, nie miało sensu. Dlatego wskazano na sposoby rozwiązania problemu, nakreślając dotychczasowe działania na poziomie Wspólnoty i opisując sytuację w państwach członkowskich oraz proponując wytyczne do dyskusji na temat możliwych kierunków działań w przyszłości. Celem memorandum było dostarczenie informacji o aktualnym stanowisku co do istoty dochodzenia roszczeń na poziomie Wspólnoty i państw członkowskich, jak i skupienie uwagi na temacie zadośćuczynienia w sposób, który sprzyjałby rozwojowi korzyści dla konsumentów. Ogólnym celem Komisji było zapewnienie konsumentom w całej Wspólnocie podobnego standardu ochrony w kwestii dochodzenia roszczeń. W tym celu wspierano programy pilotażowe w zakresie zmian w samym systemie prawnym. Skupiono się na ustanowieniu procedur administracyjnych,

---

<sup>622</sup> Tamże, pkt 38.

<sup>623</sup> G. Borrie, *The development of Consumer Law and Policy-Bold Spirits and Timorous Souls*, Stevens & Sons, London 1984, s. 101–104.

<sup>624</sup> Commission memorandum to the Council transmitted on 4 January 1985, KOM(84) 629, 12.12.1984.

pozasądowych lub procedur arbitrażu i postępowania pojednawczego. Dążono ponadto do poprawy doradztwa i informacji dla konsumentów w tym obszarze<sup>625</sup>.

Wzywano do kontynuowania wysiłków na tej płaszczyźnie m.in. poprzez badanie i opracowanie mechanizmów wzmocnienia praw konsumentów ponad granicami w przypadkach, w których konsumenci mieszkający w jednym państwie członkowskim byli zaangażowani w spory w innym państwie<sup>626</sup>.

Podejście to zostało przyjęte i rozwinięte w rezolucji Rady z dnia 25 czerwca 1987 r. W akcie wskazano na przeszkody, jakie napotykali konsumenci, którzy dochodzili odszkodowania w związku ze skargami oraz w przypadku odniesionej szkody w wyniku zakupu lub wykonania wadliwych produktów lub nieodpowiednich usług. Zaznaczono prawo konsumentów do rekompensaty za pomocą szybkich, skutecznych i niedrogich procedur. Zasada ta stanowiła integralną część programów mających na celu pomoc konsumentom. Zaznaczono również, że problem dochodzenia roszczeń konsumenckich wymagał większego zainteresowania EWG<sup>627</sup>. Podkreślono ważną rolę organizacji konsumenckich oraz organów i instytucji publicznych, których obowiązki obejmowały ochronę konsumentów w obszarze dochodzenia roszczeń konsumenckich, i wezwano państwa członkowskie do pomocy w wypełnianiu zadania tworzenia struktury organizacyjno-prawnej z zakresu dochodzenia roszczeń<sup>628</sup>.

Kolejny program polityki konsumenckiej wydany 3 maja 1990 r. przez Komisję w części „B” skupiał się wokół czterech głównych obszarów: reprezentacji, informacji, bezpieczeństwa konsumentów oraz umów konsumenckich. Koncepcja egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń znalazła wyraz w obszarze z zakresu ochrony konsumentów w transakcjach rynkowych. Zaznaczono, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości nie był odpowiedni i na takim samym poziomie w poszczególnych państwach członkowskich. Problem tkwił w różnicach dotyczących złożoności postępowania, czasu oczekiwania na rozstrzygnięcie sądowe czy kosztów postępowania. Istotną przeszkodę w dochodzeniu roszczeń stanowiły szeroko rozumiane problemy z transakcjami transgranicznymi. Chodziło przede wszystkim o utrudnienia w dokonywaniu zakupów transgranicznych i ewentualne późniejsze reklamacje. Przeprowa-

---

<sup>625</sup> *Consumer redress*, „Bulletin of the European Communities” 1985, supplement, nr 2, s. 5, 6.

<sup>626</sup> *XXIst. General Report on the Activities of the European Communities 1987*, Brussels–Luxemburg 1988, s. 218, 219.

<sup>627</sup> Zob. „Bulletin of the European Communities” 1987, nr 1, s. 37; nr 12, s. 65; nr 5, s. 48.

<sup>628</sup> Council Resolution, of 25 June 1987 on consumer redress, Dz. Urz. WE C 176/2, 4.07.1987.

dzano liczne badania dotyczące konkretnych działań niwelujących sprzeczności w tym zakresie. Szczególną uwagę zwracano na instytucję zbiorowego dochodzenia roszczeń przez grupę konsumentów pokrzywdzonych przez tego samego przedsiębiorcę<sup>629</sup>.

Koncepcja egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich była kontynuowana w założeniach programów i strategii polityki konsumenckiej Unii Europejskiej. Od roku 1992 miały one w szczególności formę rezolucji Rady i komunikatów Komisji<sup>630</sup>, czyli charakter prawnie niewiążący dla państw członkowskich. Nie ulega jednak wątpliwości, że kreśliły one swoiste wymogi w zakresie standardów egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich europejskiej polityki konsumenckiej oraz były mobilizacją dla powstawania aktów prawnych wiążących – dyrektyw i rozporządzeń<sup>631</sup>.

Na uwagę zasługuje Rezolucja Rady z dnia 13 lipca 1992 r. w sprawie przyszłych priorytetów dla rozwoju polityki ochrony konsumenta<sup>632</sup>. Rezolucja w aneksie zasadniczo formułowała sześć priorytetów w zakresie polityki ochrony konsumentów. Jeden z nich dotyczył „rekompensaty prawnej”. Wskazywał, że bez ograniczania krajowych regulacji zalecano promowanie w państwach członkowskich procedur prawnych mających na celu ułatwienie naprawiania krzywd konsumentom. Chodziło w szczególności o uproszczenie procedur stosowanych w przypadku sporów konsumenckich, zagwarantowanie prawnej pomocy dla nich z poszanowaniem spraw wcześniej toczących się przed europejskimi sądami oraz dostęp organizacji pozarządowych do reprezentowania interesu konsumenta w określonym temacie w stosownych sądach państw członkowskich.

Drugi trzyletni plan Komisji dotyczący polityki konsumenckiej na lata 1993–1995 w formie komunikatu Komisji<sup>633</sup> skupiał się na dwóch zasadniczych kwestiach. Po pierwsze na umacnianiu ustawodawstwa wspólnotowego. Po drugie na wybranych priorytetach podnoszących poziom ochrony konsu-

---

<sup>629</sup> Zob. C. Hodges, *The reform of class and representative actions in European legal systems: a new framework for collective redress in Europe*, Hart Publishing, Oxford 2008, s. 93–114.

<sup>630</sup> Są one określane pojęciem aktów nienazwanych (aktów *sui generis*), które co prawda nie są wiążące, ale stanowiąc wytyczne do działania, oceniane są przy postępowaniu wobec danego podmiotu w zakresie stosowania się do nich.

<sup>631</sup> Zob. M. Malczyńska-Biały, *Alternatywne sposoby pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich w województwie podkarpackim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2016, s. 48–58.

<sup>632</sup> Council Resolution of 13 July 1992...

<sup>633</sup> Second Commission three year consumer policy action plan 1993–1995, KOM(93)378, 28.07.1993.

mentów. To właśnie tutaj rozwijano zadania z zakresu dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości (*Furthering access to justice and the settlement of disputes*). W szczególności podkreślono, że ważność dostępu do wymiaru sprawiedliwości przynosi wymierne korzyści dla konsumentów i producentów. Zwracano uwagę, że różnice w kulturach prawnych pomiędzy państwami członkowskimi powodują, że harmonizacja krajowego prawa cywilnego bywa trudna. Wzrastało jednak ogólne zapotrzebowanie podmiotów rynkowych na dostęp do wymiaru sprawiedliwości poza granicami swojego państwa członkowskiego. Zaobserwowano tendencje wzrostu sporów o charakterze międzygranicznym angażujących konsumentów. Zbadano warunki dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz sugerowano pewne rozwiązania gwarantujące efektywną ochronę praw konsumenckich w kwestii stworzenia pozasądowych procedur pojednawczych oraz umożliwienie stowarzyszeniom konsumenckim dostępu do wymiaru sprawiedliwości<sup>634</sup>.

**Tabela 8. Koncepcja egzekwowanie prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich w programach polityki konsumenckiej w latach 1993–2002**

<b>Koncepcja egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń</b>		
<b>Program 1993–1995</b>	<b>Program 1996–1998</b>	<b>Program 1999–2001</b>
– zwiększenie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości	– wdrażanie legislacji w zakresie dochodzenia roszczeń konsumenckich	– popieranie bardziej wyrafinowanego dialogu wskazującego na elementy samo-regulacji (self-regulation) pomiędzy konsumentami oraz przedsiębiorcami

Źródło: opracowanie własne na podstawie Second Commission three year consumer policy action plan 1993–1995, KOM(93)378, 28.07.1993; Communication from the Commission – priorities for consumer Policy 1996–1998, KOM(95)519, 31.10.1995; Communication from the Commission. Consumer Policy Action Plan 1999–2001, KOM(98), 14.01.1998.

W roku 1993 Komisja Europejska przygotowała zieloną księgę dotyczącą dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości. W jej ramach zostały zbadane możliwości prawnej pomocy konsumentom we Wspólnocie w stosunku do uzasadnionych doświadczeń osiągniętych w różnorodnych inicjowanych pilotażowych projektach wspieranych przez Komisję w różnych

<sup>634</sup> Zob. tamże, pkt 36–39.

państwach członkowskich<sup>635</sup>. W Komunikacie zaznaczono, że często dostęp konsumentów do wymiaru sprawiedliwości nie był odpowiedni i obejmował tylko niewielką grupę uczestników rynku. W takich przypadkach zaobserwowano niedostępność środków prawnych dla bezbronnych konsumentów w obliczu niewłaściwego zachowania producentów i usługodawców. W przypadku transgranicznych sporów powyższy problem zakłócał dodatkowo porządek i zaufanie konsumentów w istotę wspólnego rynku<sup>636</sup>. Istniała ponadto potrzeba uproszczenia procedur rozstrzygnięcia sporów konsumenckich oraz podjęcia nowych inicjatyw z pomocą krajowych przekazników i mediów<sup>637</sup>.

W Rezolucji Rady w sprawie przyszłych priorytetów w rozwijaniu polityki ochrony konsumentów na lata 1993–1995<sup>638</sup> wskazano na cztery priorytety do osiągnięcia. Pierwszy z nich dotyczył wzmocnienia konsumenckiej informacji, drugi wzmocnienia i rozszerzenia koncentracji i reprezentacji konsumentów, kolejny to dostosowanie usług finansowych do konsumenckich wymagań. Z punktu widzenia egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich istotne znaczenie miał cel czwarty związany ze zwiększeniem dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz rozstrzygnięciem sporów konsumenckich.

Kolejnym programem polityki konsumenckiej Unii Europejskiej, w którym rozwijana była analizowana koncepcja, był Komunikat Komisji Europejskiej o priorytetach polityki konsumenckiej na lata 1996–1998<sup>639</sup>. Wskazano w nim na dziesięć priorytetów działania. Dla rozwoju omawianej koncepcji ważny był cel drugi związany z uzupełnianiem, rewidowaniem oraz utrzymaniem struktury potrzebnej do całkowitego uwzględnienia interesów konsumentów na jednolitym rynku<sup>640</sup>. W ramach tego założenia Komisja starała się zapewnić, aby legislacja konsumencka była właściwie wdrażana i urzeczywistniana przez państwa członkowskie. Dlatego Komisja oszacowała możliwość dla rewidowania i przystosowania takich regulacji. W roku 1998 Komisja wydała zalecenie dotyczące zasad stosowanych przez organy odpowiedzialne za pozasądowe rozstrzygnięcie sporów konsumenckich<sup>641</sup>. Zawarto w nim klauzulę,

---

<sup>635</sup> Tamże, pkt 37.

<sup>636</sup> Tamże, pkt 38.

<sup>637</sup> Tamże, pkt 39.

<sup>638</sup> Council Resolution of 13 July 1992...

<sup>639</sup> Communication from the Commission – priorities for consumer Policy 1996–1998...

<sup>640</sup> „Bulletin of the European Union” 1998, nr 12, s. 102, 103.

<sup>641</sup> Zalecenie Komisji 98/257/WE z dnia 30 marca 1998 r. dotyczące zasad stosowanych przez organy odpowiedzialne za pozasądowe rozstrzygnięcie sporów konsumenckich, Dz. Urz. WE L 115, 17.04.1998.

aby wszystkie istniejące organy oraz te, które miały powstać i odpowiadać za pozasądowe rozstrzyganie sporów, przestrzegały siedem podstawowych zasad. Należały do nich kolejno zasada niezawisłości, zasada przejrzystości, zasada kontradiktoryjności, zasada skuteczności, zasada legalności, zasada wolności oraz zasada reprezentacji. Zasada niezawisłości oznaczała zagwarantowanie bezstronności organu podejmującego decyzję w zakresie przedmiotu sporu. W szczególności osoba pełniąca funkcję decyzyjną powinna posiadać odpowiednie umiejętności, doświadczenie oraz kompetencję w dziedzinie prawa niezbędne do pełnienia powyższej funkcji. Dodatkowo nie można było takiej osobie pracować na rzecz stowarzyszenia zawodowego, przedsiębiorstwa lub jednego z jej członków przez okres trzech lat przed objęciem obecnej funkcji arbitra. W przypadku gdy decyzja w kwestii spornej podejmowana była przez organ kolektywny, jego niezawisłość musiała być zagwarantowana poprzez umożliwienie równej reprezentacji profesjonalistów oraz konsumentów. Zasada przejrzystości wskazywała na środki konieczne do zapewnienia jasności postępowania. Zgodnie z nią konieczne było dostarczanie niektórych istotnych dla sporu informacji na piśmie każdej stronie sporu. Dotyczyło to dokładnego opisu rodzaju sporu oraz wszystkich ograniczeń w kwestii zasięgu terytorialnego i wartości sporu, jak również zasad decydujących o skierowaniu sprawy do danego organu wraz z wymogami formalnymi i proceduralnymi. Wyraźnie określone musiały być również ewentualne koszty postępowania oraz wskazane przepisy prawne i moc prawna podjętych decyzji przez organ ADR. Zasada kontradiktoryjności gwarantowała, że postępowanie pozwoliłoby wszystkim zainteresowanym stronom na przedstawienie ich punktów widzenia przed odpowiednim i kompetentnym organem, a ich argumenty zostałyby wysłuchane. Zasada skuteczności miała zapewnić konsumentowi dostęp do postępowania bez korzystania z przedstawiciela prawnego. Miała również zagwarantować, że postępowanie byłoby bezpłatne lub jego koszty umiarkowane. Organ rozstrzygający spór miał uwzględniać wszelkie czynniki sprzyjające rozstrzygnięciu sporu. Zasada legalności wskazywała, że decyzja podjęta przez organ mogła nie prowadzić do pozbawiania konsumenta ochrony gwarantującej przez przepisy prawa państwa, na którym został utworzony. W przypadku sporów transgranicznych decyzja podjęta przez organ ADR nie musiała prowadzić do ograniczenia ochrony prawnej przewidzianej przez przepisy danego państwa członkowskiego, w którym konsument zamieszkiwał. Zasada wolności polegała na tym, że decyzje podjęte przez organ ADR były wiążące dla stron tylko wtedy, gdy zostały one wcześniej poinformowane o ich wiążącym charakterze. Zgodnie z ostatnią zasadą reprezentacji postępowanie nie pozbawiało stron



prawa do ich reprezentacji lub pomocy przez podmiot trzeci na wszystkich etapach postępowania<sup>642</sup>.

Ważną inicjatywą był Komunikat Komisji w sprawie pozasądowego rozstrzygnięcia sporów konsumenckich oraz zalecenia w sprawie zasad mających zastosowanie do organów odpowiedzialnych za pozasądowe rozstrzygnięcie sporów konsumenckich<sup>643</sup>. Komunikat był częścią szeregu inicjatyw wspólnotowych w kwestii dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości, które zostały opracowane w latach 90. XX w.<sup>644</sup> Pilna potrzeba działań w zakresie rozstrzygnięcia sporów konsumenckich została podkreślona i potwierdzona w konsultacjach dotyczących zielonej księgi<sup>645</sup> oraz planu działania w sprawie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości i rozstrzygnięcia sporów konsumenckich na jednolitym rynku<sup>646</sup>. Wynik tych działań pokazał, że jednym z najważniejszych celów rozwijanej koncepcji było ułatwienie rozstrzygnięcia sporów konsumenckich. Komunikat wskazywał na problem z dostępem do wymiaru sprawiedliwości indywidualnych konsumentów. Stał na stanowisku konieczności wprowadzenia rozwiązań prawnych dotyczących uproszczenia i usprawnienia procedur sądowych, poprawy komunikacji między konsumentami a profesjonalistami oraz utworzenia procedur pozasądowych. W komunikacie zachęcano do polubownego rozwiązywania problemów konsumenckich oraz zapewnienia odpowiednich zabezpieczeń w związku z tworzeniem i działaniem pozasądowych organów odpowiedzialnych za rozwiązywanie sporów konsumenckich. W akcie zawarto wzór europejskiego formularza skarg dla konsumentów (zob. rys. 1).

W następnym programie polityki konsumenckiej na lata 1999–2001 najważniejsze działania zaproponowane przez Komisję Europejską przez okres trzech lat zostały umiejscowione w aneksie. Pierwsze zadanie dotyczące bardziej skutecznego głosu konsumentów kształtowało pośrednio politykę w zakresie dochodzenia roszczeń konsumenckich w UE. W ramach tego zadania zamierzano m.in. prowadzić efektywny dialog pomiędzy konsumentami

---

<sup>642</sup> Zob. szerzej *The Regulation on Unfair Commercial Practices under EC Directive 2005/29. New Rules and Techniques*, red. S. Weatherill, U. Bernitz, Hart Publishing, London 2007.

<sup>643</sup> Communication from the Commission on „the out-of-court settlement of consumer disputes” and Commission recommendation on the principles applicable to the bodies responsible for out of-court settlement of consumer disputes, KOM(1998)198, 30.03.1998.

<sup>644</sup> „Bulletin of the European Union” 1998, nr 12, s. 103.

<sup>645</sup> Green Paper – Access of consumers to justice and the settlement of consumer disputes in the single market, KOM/93/576, 16.11.1993.

<sup>646</sup> Communication from the Commission action Plan on consumer access to justice and the settlement of consumer disputes in the internal market, KOM(96), 13–14.02.1996.

Rys. 1. Przykładowy formularz reklamacji konsumenckiej dla państw członkowskich Unii Europejskiej

<b>REKLAMACJA KONSUMENTA</b>	
<b>I. NAPOTKANY PROBLEM:</b>	
Data napotkanego problemu (dzień/miesiąc/rok): ..... (wskaż, czy problem pojawił się po raz pierwszy)	
Problem związany z (zaznacz właściwe):	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Produkt nie został dostarczony</li> <li>2. Usługa nie została dostarczona</li> <li>3. Opóźnienie w dostarczeniu produktu</li> <li>4. Opóźnienie w dostarczeniu usługi...(czas opóźnienia)</li> <li>5. Wadliwy produkt</li> <li>6. Słaba obsługa ..... (szczegóły)</li> <li>7. Produkt niezgodny z zamówieniem</li> <li>8. Produkty/usługi niezamówione</li> <li>9. Odszkodowanie</li> <li>10. Odmowa uznania gwarancji</li> <li>11. Odmowa sprzedaży</li> <li>12. Odmowa świadczenia usługi</li> <li>13. Oszustwo</li> <li>14. Błędne informacje</li> <li>15. Niewystarczające informacje</li> <li>16. Ustalenia dotyczące płatności</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>17. Zapłacona cena</li> <li>18. Wzrost ceny</li> <li>19. Opłaty dodatkowe</li> <li>20. Nieuzasadnione koszty/faktury</li> <li>21. Warunki umowy</li> <li>22. Zakres umowy</li> <li>23. Ocena szkody</li> <li>24. Odmowa wypłaty odszkodowania</li> <li>25. Niewystarczające odszkodowanie</li> <li>26. Zmiana umowy</li> <li>27. Słabe wykonanie umowy</li> <li>28. Odstąpienie/anulowanie umowy</li> <li>29. Anulowanie usługi</li> <li>30. Zwrot pożyczki</li> <li>31. Żądanie odsetek</li> <li>32. Niedotrzymanie zobowiązań</li> </ol>
33. Informacje dodatkowe .....	
34. Inny rodzaj problemu .....	
<b>II. OKOLICZNOŚCI:</b>	
(Podaj datę i miejsce zakupu lub podpis umowy, opisz produkt lub usługę, a także cenę, ustalenia dotyczące płatności lub wszelkie inne informacje, które mogą być przydatne przy ocenie Twojej skargi: .....	
<b>III. ŻĄDANIE KONSUMENTA</b>	
Otrzymanie:	
<ol style="list-style-type: none"> <li>35. Dostawa produktu lub świadczenia</li> <li>36. Naprawa produktu lub usługi</li> <li>37. Wymiana produktu</li> <li>38. Anulowanie kwoty sprzedaży</li> <li>39. Wykonanie gwarancji</li> <li>40. Honorowanie zobowiązań</li> <li>41. Zawarcie umowy</li> <li>42. Odstąpienie/anulowanie umowy</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>43. Anulowanie faktury</li> <li>44. Informacja</li> <li>45. Korekta oceny szkody w usłudze</li> <li>46. Płatność odszkodowania w kwocie</li> <li>47. Zwrot zaliczki</li> <li>48. Zwrot innych dokonanych płatności</li> <li>49. Rabat cenowy w wysokości</li> <li>50. Zapłata odszkodowania w wysokości</li> </ol>
51. Pozostałe dane: .....	
52. Inny rodzaj zapytania: .....	
<b>IV. DODATKOWE OBJAŚNIENIA (OPCJONALNIE)</b>	
<b>V. PODSTAWA PRAWNA (OPCJONALNIE)</b>	
<b>VI. DOKUMENTY WSPIERAJĄCE</b> (jeśli to możliwe, prosimy o dołączenie do tego formularza kopii dokumentów towarzyszących, które są w posiadaniu, np. faktury, umowy, paragonu itp.)	
<b>Lista załączonych dokumentów:</b>	
W przypadku nieosiągnięcia ugody lub braku odpowiedzi w ciągu kilku dni od wysłania niniejszej skargi zastrzegam sobie prawo skierowania sprawy do dowolnego właściwego organu	
Sporządzono w .....	
<b>Podpis</b>	

Źródło: opracowanie własne na podstawie aneksu Communication from the Commission on "the out-of-court settlement of consumer disputes" and Commission recommendation on the principles applicable to the bodies responsible for out of-court settlement of consumer disputes, KOM(1998)198, 30.03.1998.

a przedsiębiorcami. Polegać on miał na promowaniu popierania lepszego wzajemnego zrozumienia. W tym celu Komisja Europejska dążyła do popierania bardziej wyrafinowanego dialogu wskazującego na elementy samoregulacji (*self-regulation*) pomiędzy konsumentami oraz przedsiębiorcami włącznie z sektorem detalicznym, dlatego przeznaczyła środki służące rozwojowi współpracy między poszczególnymi podmiotami rynkowymi. Dialog był organizowany z wykorzystaniem współpracy stosownych sektorów gospodarki. Partnerzy współpracy byli corocznie identyfikowani. Współuczestnicy decydowali o zasięgu oraz strukturze współpracy. Wstępnie kooperacja w zamierzeniu miała mieć charakter nieformalny. Jeżeli jej rezultaty były pozytywne, Komisja ustanawiała bardziej regularne spotkania tego szczególnego sektora. Ten dialog stał się w perspektywie swoistym forum negocjacyjnym oraz monitorującym samoregulacyjne porozumienia.

Dla skutecznego rozwoju koncepcji egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń w latach 1999–2001 istotne znaczenie miało ukształtowanie odpowiednich regulacji prawnych chroniących konsumentów. Między innymi w Dyrektywie 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r.<sup>647</sup> w art. 17 uregulowano pozasądowe rozstrzyganie sporów między usługodawcą świadczącym usługi społeczeństwa informacyjnego a usługobiorcą. Dotyczyło to przypadku, gdy ustawodawstwo nie stanowiło przeszkody w stosowaniu pozasądowej drogi rozstrzygania sporów dostępnej na mocy prawa krajowego łącznie z wykorzystaniem stosownych środków elektronicznych. Zgodnie z aktem wskazane było w przypadku sporów konsumenckich stosowanie przez organy właściwe dla pozasądowego rozstrzygania sporów działań zapewniających stosowne gwarancje proceduralne dla zainteresowanych stron. Państwa członkowskie zachęcały ponadto organy właściwe dla pozasądowego rozstrzygania sporów do przekazywania Komisji Europejskiej informacji o ważnych decyzjach, które podejmowano w odniesieniu do usług społeczeństwa informacyjnego oraz wszelkich innych informacji dotyczących praktyk i zwyczajów odnoszących się do handlu elektronicznego.

Innym aktem prawa wtórnego będącym wyrazem realizacji omawianej koncepcji była Dyrektywa 1999/44/WE z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym

---

<sup>647</sup> Dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów usług prawnych społeczeństwa informacyjnego, Dz. Urz. UE L 178, 17/07/2000.

gwarancji<sup>648</sup>. Celem aktu było zbliżenie przepisów państw członkowskich w aspekcie sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji. Zadaniem dyrektywy było zapewnienie jednolitego minimalnego poziomu ochrony konsumentów na rynku wewnętrznym. W dyrektywie wskazano na prawa konsumentów w zakresie reklamacji. Po pierwsze reklamacja była możliwa, kiedy towar był niezgodny z umową<sup>649</sup>. Konsument mógł żądać, aby sprzedawca naprawił towar lub zastąpił nowym. Takie roszczenie było wolne od opłat, chyba że byłoby to niemożliwe lub nieproporcjonalnie trudne do realizacji<sup>650</sup>. Sprzedawca co do zasady ponosił odpowiedzialność, gdy brak zgodności uwidocznił się w ciągu dwóch lat od daty dostawy towarów. Państwa członkowskie mogły postanowić, że w celu skorzystania ze swoich uprawnień konsument musiał powiadomić sprzedawcę o braku zgodności w okresie dwóch miesięcy od daty, kiedy odkrył taki brak zgodności. Przyjęto, że każdy brak zgodności, który uwidocznił się w ciągu sześciu miesięcy od daty dostawy, istniał w chwili dostawy, chyba że takie założenie niezgodne było z charakterem towarów<sup>651</sup>.

Dyrektywa regulowała ponadto kwestię gwarancji jako jednego ze sposobów dochodzenia praw podczas procesu reklamacyjnego. Gwarancja była prawnie wiążąca dla udzielającego na warunkach określonych w oświadczeniu gwarancyjnym i związaną z nim reklamą. Na żądanie konsumenta gwarancja mogła zostać udostępniona w formie pisemnej lub na innym trwałym nośniku<sup>652</sup>.

Istotnym elementem dochodzenia roszczeń promowanym przez Komisję Europejską w latach 1999–2001 było uregulowanie kwestii polubownego roz-

---

<sup>648</sup> Dyrektywa 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji, Dz. Urz. WE L 171, 7.07.1999.

<sup>649</sup> Tamże, art. 2. Zgodnie z art. 2 domniemywa się, że towary konsumpcyjne były zgodne z umową, jeżeli odpowiadały opisowi podanemu przez sprzedawcę i miały właściwości towarów, które sprzedawca przedstawił konsumentowi jako próbkę lub wzór; nadawały się do jakichkolwiek szczególnych celów, do których potrzebne były konsumentowi, a o których zawiadomił on sprzedawcę w czasie zawierania umowy i które sprzedawca zaakceptował; nadawały się do celów, do których towary tego samego rodzaju są normalnie stosowane; wykazywały jakość i wykonanie, które były normalne dla towarów tego samego rodzaju i w jakich konsument może racjonalnie oczekiwać.

<sup>650</sup> Tamże, art. 3. Sposób naprawienia szkody uznawano za nieproporcjonalny, kiedy nakładał na sprzedawcę nadmierne koszty, w porównaniu z alternatywnym sposobem naprawienia szkody. Bierze się tutaj pod uwagę wartość, jaką miałyby towary, gdyby nie występował brak zgodności, znaczenie braku zgodności czy brak istotnych niedogodności dla konsumenta w wypadku załatwienia sprawy w sposób alternatywny.

<sup>651</sup> Tamże, art. 5.

<sup>652</sup> Tamże, art. 6.

strzygania sporów konsumenckich. Ten sposób dochodzenia roszczeń rozwinęto w Zaleceniu Komisji 2001/310/WE z dnia 4 kwietnia 2001 r.<sup>653</sup> Powyższe zalecenie stosowane było do organów stron trzecich odpowiedzialnych za pozasądowe procedury rozstrzygania sporów konsumenckich. Jego celem było spowodowanie, aby podmioty te działały w sposób niezależny oraz dążyły do rozstrzygania sporu poprzez zbliżenie stron oraz przekonanie ich co do znalezienia rozwiązania w drodze wzajemnego porozumienia. Możliwe było to dzięki zastosowaniu trzech podstawowych zasad: bezstronności<sup>654</sup>, efektywności<sup>655</sup> i uczciwości<sup>656</sup>.

## 4.2. Założenia koncepcji

Założenia koncepcji egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich po 2002 r. rozwijane były w kolejnych programach polityki konsumenckiej Unii Europejskiej na lata 2002–2006, 2007–2013, 2014–2020. W postulatach mających formę ogólnych celów strategicznych wskazywano na konkretne działania w zakresie egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich w wybranych przedziałach czasu.

---

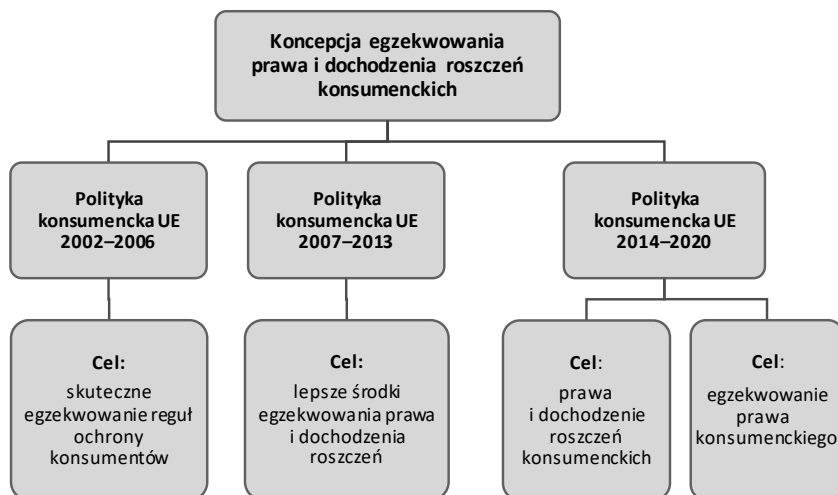
<sup>653</sup> Zalecenie Komisji 2001/310/WE z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie zasad mających zastosowanie do organów pozasądowych uczestniczących w polubownym rozstrzygnięciu sporów konsumenckich, Dz. Urz. WE L 109, 19.04.2001.

<sup>654</sup> Bezstronność była zagwarantowana, gdy osoby odpowiedzialne za orzecznictwo były wyznaczone na określony czas. Nie mogły one być w jakimkolwiek konflikcie interesów z którąś ze stron sporu. Uzgodnione rozwiązanie sporu przez strony powinno zostać zapisane na trwałym środku oraz udostępnione obu stronom.

<sup>655</sup> Efektywność powinna przejawiać się w gwarancji stosowania odpowiedniej, łatwo dostępnej dla obu stron procedury. Służyły temu szeroko rozumiane środki elektroniczne. Powinna być ona bezpłatna dla konsumentów, a jeśli były przewidziane koszty, powinny być one umiarkowane oraz proporcjonalne do przedmiotu sporu. Strony powinny mieć dostęp do procedury ADR bez obowiązku korzystania z przedstawiciela ustawowego. Sam spór powinien być rozstrzygany w najkrótszym czasie w zależności od jego charakteru. Jeżeli postępowanie jednej ze stron nie było zadowalające, obydwie strony powinny być o tym poinformowane celem umożliwienia im rozważenia, czy kontynuować procedurę rozstrzygania sporu.

<sup>656</sup> Uczciwość wiązała się z zagwarantowaniem stronom odpowiednich informacji, m.in. o prawie do odmowy uczestnictwa lub wycofaniu się z procedury w każdym czasie. Strony powinny mieć informację nt. dostępu do systemu prawnego lub innych mechanizmów pozasądowych na każdym etapie sporu. Obydwie strony powinny mieć możliwość swobodnego i łatwego przedstawienia wszelkich argumentów, informacji lub dowodów mających znaczenie dla ich sprawy. Strony powinny być zachęcane do pełnej współpracy z procedurą, w szczególności poprzez przekazywanie wszelkich informacji niezbędnych dla uczciwego rozwiązania sporu.

Wykres 11. Cele ogólne realizowane w ramach koncepcji egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich w programach polityki konsumenckiej po 2002 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006, 7.05.2002, KOM(2002)208; Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013. Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony, 13.03.2007, KOM(2007)99; Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 oraz uchylającego decyzję nr 1926/2006/WE, Dz. Urz. UE L 84/42, 20.03.2014.

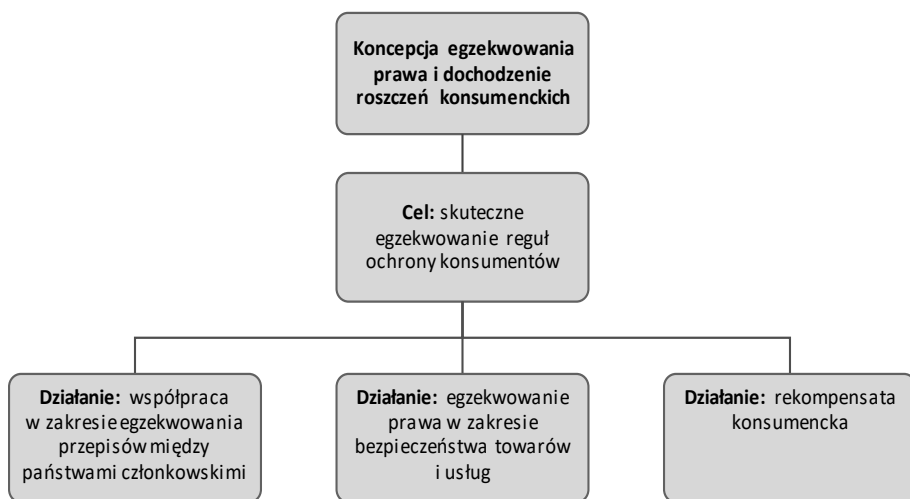
W strategii polityki konsumenckiej Unii Europejskiej na lata 2002–2006<sup>657</sup> spośród trzech nadrzędnych celów jeden stanowił rozwinięcie omawianej koncepcji. Był to cel drugi związany ze skutecznym egzekwowaniem reguł ochrony konsumenta (*Effective enforcement of consumer protection rules*)<sup>658</sup>. W tym aspekcie zaznaczono, że nie było dobrego prawa, jeśli nie było ono odpowiednio egzekwowane. Stopień integracji gospodarczej na rynku wewnętrznym ciągle wzrastał, a konsumenci mieli więcej możliwości zakupowych, dlatego należało zapewnić im taką samą ochronę w całej UE. Ówczesnie istniały zarówno prawne, jak i praktyczne przeszkody we współpracy w zakresie egzekwowania

<sup>657</sup> Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006...

<sup>658</sup> Zob. tamże, pkt 3.2.

prawa konsumenckiego, które należało pokonać. Egzekwowanie prawa konsumenckiego leżało zasadniczo w gestii podmiotów krajowych, regionalnych lub lokalnych, jednakże to UE pełniła rolę koordynacyjną. Analizowany cel wiązał się z działaniami w kilku obszarach.

Wykres 12. Cel i działania polityki konsumenckiej na lata 2002–2006 w zakresie koncepcji egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich



Źródło: opracowanie własne na podstawie Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006, 7.05.2002, KOM(2002)208.

Po pierwsze dotyczył współpracy w kwestii egzekwowania przepisów między państwami członkowskimi. Komisja Europejska zaproponowała konkretne rozwiązania, w tym ustanowienie komitetu przedstawicieli krajowych organów egzekwowania prawa. Istniejące doraźne i nieformalne instrumenty współpracy, takie jak The International Marketing Supervision Network (IMSN)<sup>659</sup> czy European database on unfair terms in consumer contracts (CLAB)<sup>660</sup>, były pionierami tej formy współpracy. Komisja Europejska

<sup>659</sup> Zadaniem sieci było dzielenie się informacjami na temat transgranicznych działań handlowych, które mogły mieć wpływ na interesy konsumentów, oraz zachęcanie do międzynarodowej współpracy między organami ścigania. Była siecią organów rządowych zaangażowanych w egzekwowanie przepisów o uczciwych praktykach handlowych i innych działań z zakresu ochrony konsumentów w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

<sup>660</sup> CLAB Europa: europejska baza danych nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich. Znajdowały się w niej informacje o warunkach umów, które zostały uznane za nie-

uruchomiła bazy IMSN oraz CLAB w celu stworzenia instrumentu monitorowania i praktycznego egzekwowania regulacji z zakresu przeciwdziałania nieuczciwym praktykom rynkowym. Dodatkowo planowano rozwijać na szeroką skalę alternatywne sposoby rozstrzygania sporów konsumenckich. W celu koordynacji pozasądowych procedur porozumień w UE od października 2001 r. miały zacząć funkcjonować Extra-judicial network (EEJ-Net). EEJ-Net miały być strukturą komunikacyjną dostarczającą wiadomości oraz wsparcia krajowym punktom kontaktowym stworzonym w państwach członkowskich.

Kolejna płaszczyzna dotyczyła egzekwowania prawa w zakresie bezpieczeństwa towarów i usług. Obejmowała w szczególności gromadzenie i ocenę informacji i danych na temat niebezpiecznych produktów konsumpcyjnych, ryzyka stwarzanego przez niektóre usługi, wypadków związanych z produktami i usługami konsumpcyjnymi. Gromadzenie i wymiana takich informacji na poziomie UE była również ważna, aby przyczynić się do zapewnienia spójnego egzekwowania przepisów unijnych dotyczących bezpieczeństwa produktów i usług. Dlatego rozwijano „System szybkiego ostrzegania” (RAPEX) oraz programy do gromadzenia i wymiany danych na temat obrażeń wywołanych konkretnym produktem. Wzmocnienie systemu RAPEX było częścią wdrożenia zmienionej dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów<sup>661</sup>.

Trzecia płaszczyzna działań w zakresie egzekwowania zasad ochrony konsumentów w latach 2002–2006 dotyczyła rekompensaty (*redress*) w związ-

---

uczciwe w różnych krajach członkowskich. Z bazy mogły korzystać sądy krajowe, stowarzyszenia konsumentów, przedsiębiorstwa, prawnicy i konsumenci europejscy. Podstawa obejmuje nie tylko orzecznictwo wynikające z dyrektywy z kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, ale także orzecznictwo poprzedzające dyrektywę opartą na istniejącym ustawodawstwie krajowym i niektórych tradycyjnych zasadach prawnych (dobra wiara, nadużycie praw itp.). Nowością tej inicjatywy był fakt, że Komisja Europejska postanowiła nie tylko systematycznie monitorować krajowe orzecznictwo dotyczące stosowania dyrektywy europejskiej, ale także udostępniać informacje bezpośrednio opinii publicznej w tym samym czasie. Każdy plik zawierał tekst przedmiotowej klauzuli oraz komentarz do faktów sprawy i uzasadnienia decyzji. Komisja Europejska wskazywała, że dalsze udostępnienie bazy CLAB opinii publicznej pomoże zwiększyć świadomość na temat nieuczciwych warunków konsumentom, przedsiębiorcom, organom publicznym i sądom, zharmonizować krajowe orzecznictwo i poprawić dostęp konsumentów do wymiaru sprawiedliwości. Dostęp do bazy CLAB można było uzyskać pod adresem: <http://europa.eu/en/comm/dg24/>, zob. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP\\_97\\_631](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_97_631) (dostęp: 24.06.2020).

<sup>661</sup> Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów...



ku z procesem dochodzenia roszczeń konsumenckich. Aby konsumenci mieli wystarczające zaufanie do robienia zakupów poza własnym państwem członkowskim i korzystali z rynku wewnętrznego, musieli mieć pewność, że w razie niepowodzenia będą mieli dostęp do skutecznych mechanizmów dochodzenia roszczeń. W związku z tym konieczny był lepszy, łatwiejszy i bardziej skuteczny dostęp do sądów oraz pozasądowych mechanizmów rozwiązywania sporów transgranicznych, dlatego planowano rozwój alternatywnych metod rozwiązywania sporów konsumenckich. W szczególności w przypadku sporów transgranicznych wskazywano, że odwoływanie się do tradycyjnych sporów sądowych nie było opłacalne ani dla konsumentów, ani dla przedsiębiorstw<sup>662</sup>.

W latach 2002–2006 planowano rozwój inicjatyw mających na celu promowanie prostych, tanich i skutecznych środków rozwiązywania sporów transgranicznych, takich jak alternatywne sposoby rozwiązywania sporów<sup>663</sup>. Dochodzeniu roszczeń konsumenckich miał sprzyjać ponadto rozwój Europejskich Centrów Konsumenckich (Euroguichets) i Europejskiej Sieci Centrów Konsumenckich działających jako interfejs między Komisją Europejską a europejskimi konsumentami, aby wspierać lepsze wykorzystanie rynku wewnętrznego i przekazywać Komisji informacje zwrotne na temat problemów rynkowych<sup>664</sup>.

W analizowanym okresie planowano również rozwijać współpracę sądową w sprawach cywilnych. Głównym jej celem było ustanowienie lepszej kooperacji między państwami członkowskimi, dlatego opracowano mapę skutecznego wdrażania między innymi postanowień o współpracy cywilnej. Wskazano na trzy priorytety w tej dziedzinie: lepszy dostęp do wymiaru sprawiedliwości, wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych oraz większej konwergencji w dziedzinie prawa procesowego. Komisja miała ponadto wziąć pod uwagę interes konsumenta podczas ustanawiania przepisów wspólnotowych dotyczących praw cywilnych<sup>665</sup>.

---

<sup>662</sup> Pkt 3.2.3 Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006...

<sup>663</sup> Zob. Zalecenie Komisji 2001/310 WE...

<sup>664</sup> Pkt 3.2.3.1 Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006...

<sup>665</sup> Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency conclusions, [https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm) (dostęp: 24.06.2020). Sama konkluzja z Tampere dotyczyła drobnych spraw konsumenckich, które pojawiły się w kontekście współpracy

W roku 2003 Komisja Europejska planowała zorganizować specjalne szkolenie dla stowarzyszeń konsumenckich dotyczące nadzoru rynku w kontekście zmienionej dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów. Zamierzano również zbadać możliwość podjęcia dalszych skoordynowanych inicjatyw z państwami członkowskimi, gdy dyrektywa wejdzie w życie<sup>666</sup>.

Koncepcja egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń znalazła swoje miejsce w następnym programie polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013. Jej wyrazem był cel strategiczny dotyczący zapewnienia lepszych środków egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń. Stosowanie prawa konsumenckiego wymagało działań ze strony wielu zainteresowanych stron: konsumentów, handlowców, mediów, pozarządowych organizacji konsumenckich, organów samoregulacyjnych oraz władz publicznych. Działania skoncentrowały się na wdrażaniu inicjatyw, które zostały już rozpoczęte, wypełnianiu pozostających luk oraz zapewnianiu koordynacji i spójności. Komisja miała ponadto monitorować skuteczność krajowych systemów wykonawczych, korzystając z ankiet i innych narzędzi. W latach 2007–2013 miała być kontynuowana współpraca z państwami członkowskimi w celu dokonania transpozycji dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych. Służyć temu miała kooperacja między organami publicznymi odpowiedzialnymi za wdrażanie przepisów dotyczących ochrony konsumentów i bezpieczeństwa produktów. Zamierzano nadal rozwijać system nadzoru rynku i wczesnego ostrzegania (RAPEX) oraz wspierać Europejską Sieć Bezpieczeństwa Produktów. Planowano również współfinansować kumulatywne działania z udziałem krajowych organów odpowiedzialnych za wdrażanie prawa konsumenckiego. Miały one na celu określenie najlepszych praktyk w istniejących systemach nadzoru rynku. Stosowanie rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów miało przynieść radykalną zmianę w sposobie współpracy między krajowymi organami odpowiedzialnymi za wdrażanie prawa, a także we współpracy tych organów z Komisją. W latach objętych strategią zamierzano dążyć do skutecznego wdrożenia licznych środków prawnych, administracyjnych i instytucjo-

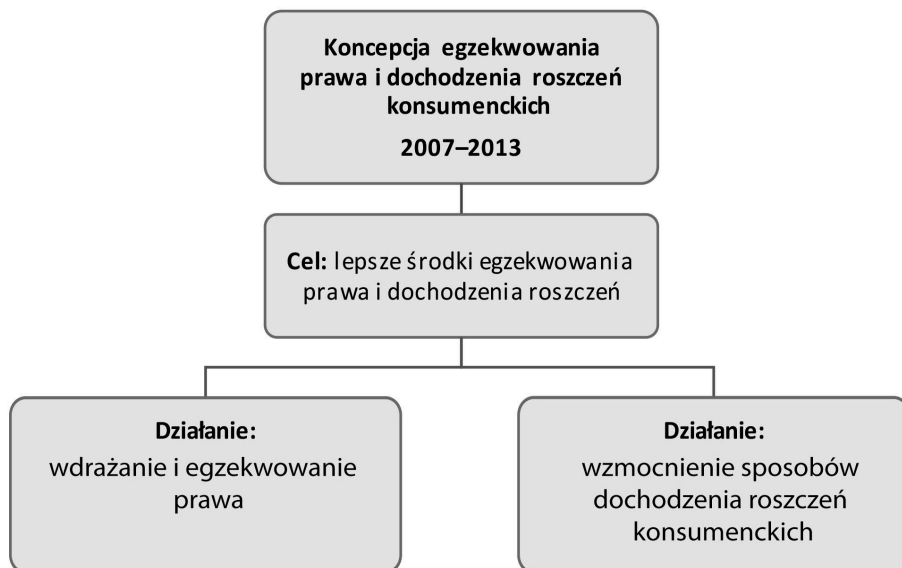
---

sądowej. Pośrednio związane było to z wejściem w życie Traktatu Amsterdamskiego, który ograniczył zakres spraw w tzw. filarze III (międzypaństwowym), przenosząc część spraw do filaru I (wspólnotowego) – do filaru I przeniesiono współpracę sądową w sprawach cywilnych dotyczących funkcjonowania jednolitego rynku, czyli spraw konsumenckich, co było zmianą jakościową.

<sup>666</sup> Pkt 3.2.3.3 Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006...

nalnych mających na celu nawiązanie skutecznej współpracy w zakresie rekompensaty dla konsumentów<sup>667</sup>.

Wykres 13. Cel i działania polityki konsumenckiej na lata 2007–2013 w zakresie koncepcji egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich



Źródło: opracowanie własne na podstawie Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013. Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony, 13.03.2007, KOM(2007)99; Decyzji nr 1926/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiającej program działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów (2007–2013), L 404/39, 30.12.2006.

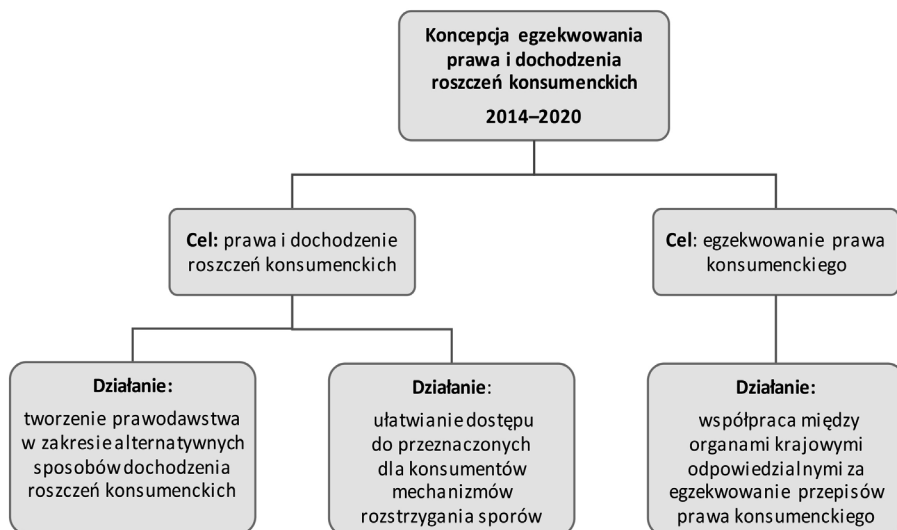
Kolejnym elementem związanym z koncepcją egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń było dążenie do wypracowania zaufania konsumentów do zakupów dokonywanych poza swoim krajem. Do realizacji tego celu miała się przyczynić gwarancja, że w przypadku zaistnienia problemu konsumenci będą mogli skorzystać ze skutecznych mechanizmów dochodzenia roszczeń. Wymagało to podjęcia stosownych działań, które nie powodowały powstawania kosztów i wydłużania terminów nieproporcjonalnie w stosunku do wartości przedmiotu sporu. Dlatego Komisja Europejska miała wzmocnić system mo-

<sup>667</sup> Pkt 5.3 Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013...

onitorowania oraz korzystania z minimalnych gwarancji odnoszących się do alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów<sup>668</sup>.

Egzekwowanie prawa do dochodzenia roszczeń w okresie objętym strategią związane było z wprowadzeniem jednolitej procedury pozwalającej organom konsumenckim na wstrzymanie niezgodnych z prawem praktyk, które naruszają prawa konsumentów w UE<sup>669</sup>. W roku 2007 Komisja Europejska miała przedstawić sprawozdanie na temat dyrektywy w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk. Miała przeprowadzić również analizę sytuacji, a także rozważyć podjęcie działań w dziedzinie mechanizmów dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów zgodnie z zieloną księgą z 2005 r. w sprawie prywatnych powództw o odszkodowanie.

Wykres 14. Cel i działania polityki konsumenckiej na lata 2014–2020 w zakresie koncepcji egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich



Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 oraz uchylającego decyzję nr 1926/2006/WE, Dz. Urz. UE L 84/42, 20.03.2014.

<sup>668</sup> Zalecenie Komisji 98/257/WE z dnia 30 marca 1998 r. w sprawie zasad mających zastosowanie do organów odpowiedzialnych za rozstrzygnięcie sporów konsumenckich w drodze pozasądowej; Zalecenie Komisji 2001/310/WE...

<sup>669</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/22/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów, Dz. Urz. UE L 110, 1.05.2009; zob. szerzej J. Bazylińska, *Ochrona zbiorowych interesów...*

Celem ogólnym programu polityki konsumenckiej na lata 2014–2020<sup>670</sup> było zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów oraz umocnienie pozycji konsumentów<sup>671</sup>. Założenia te miały być osiągnięte poprzez respektowanie praw konsumenta na rynku wewnętrznym w ramach ogólnej strategii na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społeczno-gospodarczemu. Wskazany cel ogólny realizowany był poprzez konkretne cele szczegółowe. W dwóch z nich realizowana była koncepcja egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń<sup>672</sup>. I tak cel szczegółowy dotyczący zapewnienia konsumentom prawa do dochodzenia roszczeń koncentrował się na rozwijaniu i umacnianiu praw konsumentów. Skupiano się między innymi na działaniu regulacyjnym i poprawie dostępu do prostych, skutecznych, odpowiednich i tanich sposobów dochodzenia roszczeń w szczególności poprzez alternatywne metody rozstrzygania sporów. Realizacji tego celu służyło m.in. korzystanie z alternatywnych metod rozstrzygania sporów podczas rozstrzygania sporów transgranicznych oraz działalność ogólnounijnego internetowego systemu rozstrzygania sporów. Wyrażanie wskazanego celu miało się odbywać poprzez przygotowywanie, ocenę transpozycji, monitorowanie, wdrażanie i egzekwowanie przez państwa członkowskie przepisów dotyczących ochrony konsumentów oraz innych inicjatyw regulacyjnych. Dodatkowo dążono do promowania inicjatyw z zakresu współregulacji i samoregulacji. W szczególności dotyczyły to badania, oceny skutków, konsultacji społecznych oraz oceny obowiązującego prawodawstwa konsumenckiego. Organizowane miały być seminaria, konferencje, warsztaty i spotkania zainteresowanych stron i ekspertów oraz tworzone i utrzymywane publicznie dostępne bazy danych dotyczących wdrażania unijnych przepisów w dziedzinie dochodzenia roszczeń konsumenckich.

Drugi cel związany był z odpowiednim egzekwowaniem prawa konsumenckiego. W omawianym okresie podjęte zostały działania mające na celu ocenę stopnia ułatwiania dostępu i funkcjonowania oraz skuteczności mechanizmów

---

<sup>670</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020...

<sup>671</sup> Zob. A. Dąbrowska, *Ochrona konsumenta w Polsce na tle polityki konsumenckiej Unii Europejskiej realizowanej w latach 2004–2014*, „Handel Wewnętrzny” 2015, nr 6, s. 30.

<sup>672</sup> Oba cele programu w zakresie analizowanej koncepcji na lata 2014–2020 były tożsame z trzecim celem, tj. „lepsze wdrażanie i sprawniejsze egzekwowanie przepisów oraz zagwarantowanie możliwości dochodzenia roszczeń”, Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski program na rzecz konsumentów – Zwiększanie zaufania i pobudzanie wzrostu gospodarczego..., pkt 4.3.

rozwiązywania sporów dla konsumentów, w szczególności alternatywnych metod rozwiązywania sporów. Służyła temu analiza systemów on-line, a także stworzenie i utrzymywanie odpowiednich narzędzi informatycznych. Planowano rozwój i utrzymanie ogólnounijnego systemu rozwiązywania sporów online, w tym również w zakresie usług powiązanych, takich jak tłumaczenia. Zamierzano realizować działania związane z koordynacją prac w dziedzinie nadzoru i egzekwowania prawa w odniesieniu do współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w aspekcie ochrony konsumentów<sup>673</sup>. Dlatego gwarantowano poszanowanie przepisów w tym zakresie oraz należyte funkcjonowanie rynku wewnętrznego, a także wzmocnienie ochrony interesów konsumentów w kontekście dochodzenia swoich praw.

### 4.3. Realizacja koncepcji

Koncepcja egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich stanowiła ważny element polityki konsumenckiej Unii Europejskiej po 2002 r. Jej realizacja związana była przede wszystkim z tworzeniem odpowiedniego prawodawstwa regulującego kwestię egzekwowania prawa w zakresie dochodzenia roszczeń, a w szczególności dostępu do środków pozasądowych. Zagwarantowanie powyższego było dla konsumentów nadrzędnym elementem umożliwiającym im pełne korzystanie z jednolitego rynku. W konfrontacji z profesjonalnymi podmiotami rynkowymi ich ochrona z zakresu dochodzenia roszczeń musiała mieć silną podstawę prawną. Innym aspektem opisywanym w kolejnych koncepcjach wpływającym na właściwe egzekwowanie oraz dochodzenie przez konsumentów swoich praw była świadomość posiadania przez nich takich uprawnień, dlatego z koncepcją egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń związana była koncepcja zapewnienia informacji i edukacji.

Koncepcja egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich w latach 2002–2006 została zrealizowana zgodnie z założeniami programowymi ujętymi w strategii polityki konsumenckiej na ten okres<sup>674</sup>. Zrealizowano

---

<sup>673</sup> Rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r...

<sup>674</sup> Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006...

cel nadrzędny wskazujący na skuteczne egzekwowanie reguł ochrony konsumenta. Cel ten został podzielony na trzy płaszczyzny działań. Po pierwsze związany był z rozwinięciem współpracy w zakresie egzekwowania przepisów konsumenckich między państwami członkowskimi. Efektem regulacji takich zamierzeń było Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów<sup>675</sup>. Wskazany akt prawny określał warunki, na których właściwe organy w państwach członkowskich wskazane jako odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów prawnych i chroniące interesy konsumentów miały współpracować ze sobą oraz z Komisją Europejską.

Po drugie realizacja koncepcji związana była z egzekwowaniem prawa w sferze bezpieczeństwa towarów i usług. W tym celu 2 czerwca 2005 r. Komisja Europejska zaproponowała wypracowanie wspólnego stanowiska w kwestii warunków umownych podczas zawierania transakcji zakupowych. Wniosek miał na celu umożliwienie dochodzenia roszczeń tylko w wypadkach, kiedy warunki umowne były zrozumiałe dla konsumenta. Jednocześnie przedsiębiorca miał wymagać złożenia takiego oświadczenia przez nabywcę. Wniosek miał na celu ochronę konsumenta przed nieuczciwymi praktykami przedsiębiorców oraz zapewnienie, że sprawy roszczeniowe będą poprawnie rozpatrywane<sup>676</sup>.

26 lutego 2003 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wydał opinię podkreślającą potrzebę stworzenia prostszych procedur, w szczególności w sprawach dotyczących uzasadnienia roszczeń oraz poddania kontroli terminów reklamacyjnych. Zasugerowano ponadto, że ustawodawstwo w zakresie dochodzenia roszczeń powinno być powiązane z wieloletnią edukacją konsumentów ukierunkowaną na akceptację osobistej odpowiedzialności za dokonany wybór pełnowartościowego towaru<sup>677</sup>.

Rozwinięciem działań z zakresu zagwarantowania odpowiedniej rekompensaty konsumenckiej były wytyczne zawarte w zielonej księdze w sprawie alternatywnych metod rozwiązywania sporów w sprawach cywilnych i handlowych<sup>678</sup>. Zielona księga zawierała definicję pojęcia alternatywnych metod rozwiązywania sporów określonych jako „pozasądowe procedury rozwiązywania

---

<sup>675</sup> Rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r...

<sup>676</sup> „Bulletin of the European Union” 2005, nr 6, s. 76–79.

<sup>677</sup> „Bulletin of the European Union” 2003, nr 1/2, s. 104, 105.

<sup>678</sup> Green Paper on alternative dispute resolution in civil and commercial law (presented by the Commission, KOM(2002)196, 19.04.2002.

sporów prowadzone przez neutralną trzecią stronę z wyłączeniem arbitrażu”. Stwierdzenie, że arbitraż nie stanowił alternatywnego mechanizmu rozwiązywania sporów sądowych, było poglądem kontrowersyjnym i znacznie ograniczającym zakres pojęcia technik ADR w prawie unijnym. W ramach alternatywnych metod rozwiązywania sporów wyróżniono ówczesznie trzy techniki i postępowania ADR. Po pierwsze niewłaściwe alternatywne metody rozwiązywania sporów występujące w kontekście procedur sądowych (*ADRs in the context of judicial proceedings*). W ich skład wchodziły procedury, w których sąd stosował alternatywne techniki rozstrzygnięcia sporu (np. poprzez dążenie sędziego do polubownego zakończenia postępowania na każdym jego etapie i nakłanianie stron do zawarcia ugody), oraz procedury, w których sąd powierzał rozwiązanie sporu stronie trzeciej (np. poprzez skierowanie sprawy przez strony do postępowania mediacyjnego). Po drugie tzw. tradycyjne, umowne alternatywne metody rozwiązywania sporów (*conventional ADRs*). Były to procedury używane przez strony sporu, gdzie strona trzecia lub strony sporu były odpowiedzialne za procedurę. Wyróżniono tutaj ADR, gdzie podjęta decyzja była wiążąca dla jednej ze stron, oraz ADR, w ramach których strona trzecia sama znajdowała rozwiązanie i rekomendowała je stronom. Podmioty zaangażowane mogły się do rekomendacji zastosować lub nie. Wskazano również na procedury, według których strona trzecia pomagała stronom sporu w zawarciu porozumienia, jednak bez możliwości zajmowania formalnego stanowiska w sprawie ewentualnego rozwiązania sporu na czyjkolwiek korzyść<sup>679</sup>.

Elementy koncepcji egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń zawarte w Strategii polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013 zostały zrealizowane. Nadrzędny cel dotyczący lepszych środków egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń zrealizowano poprzez dwie kategorie działań. Pierwsza z nich dotyczyła wdrażania i egzekwowania prawa, w szczególności z zakresu transpozycji dyrektywy 2005/29/WE w sprawie nieuczciwych praktyk rynkowych, natomiast druga odnosiła się do wzmocnienia sposobów dochodzenia roszczeń, głównie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów.

Dyrektywa 2005/29/WE w sprawie nieuczciwych praktyk rynkowych miała na celu pomoc konsumentom w czerpaniu korzyści z rynku wewnętrznego. Służyć temu miało usunięcie barier regulacyjnych wynikających z rozbieżnych przepisów państwowych. Regulacje te zniechęcały przedsiębiorstwa do sprzedaży i podważały zaufanie konsumentów do zakupów w całej Unii.

---

<sup>679</sup> K. Gajda, *Alternatywne metody rozwiązywania sporów w sprawach konsumenckich*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” 2008, nr 2, s. 10.



Transpozycja dyrektywy oraz jej egzekwowanie do 2013 r. wiązało się zarówno z licznymi korzyściami, jak i problemami z zakresu integracji rynku wewnętrznego. Wszystkie państwa członkowskie wdrożyły regulacje dyrektywy do swoich przepisów krajowych. Wpłynęło to na osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Organom ochrony konsumentów udało się ograniczyć bardzo różnorodne nieuczciwe praktyki handlowe, tj. wprowadzające w błąd, oraz praktyki agresywne, a także nałożyć kary za stosowanie takich praktyk<sup>680</sup>. Transpozycja dyrektywy przez państwa członkowskie związana była z budowaniem zaufania do jednolitego rynku oraz zniesieniem przeszkód w handlu transgranicznym. W dyrektywie zawarto jeden zestaw przepisów zastępujący rozbieżne regulacje państw członkowskich w zakresie nieuczciwych praktyk handlowych. Dzięki temu udoskonalono regulacje i zniesiono przeszkody w handlu transgranicznym w Unii Europejskiej<sup>681</sup>. Odpowiednie i skuteczne egzekwowanie dyrektywy związane było z wprowadzeniem stosownych narzędzi oceny zgodności z prawem praktyk internetowych. Rozwijały się one równoległe z kreowaniem nowych technik reklamowych w związku z nasilającą się ich obecnością w serwisach społecznościowych<sup>682</sup>.

Zgodnie z założeniami Strategii polityki konsumenckiej na lata 2007–2013 Komisja Europejska przedstawiła sprawozdanie na temat dyrektywy w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk handlowych<sup>683</sup>. Wskazano w nim, że wysoki poziom ochrony konsumentów w latach 2007–2013 zrealizowany został dzięki intensyfikacji egzekwowania dyrektywy na szczeblu krajowym i zacieśnieniu współpracy w zakresie egzekwowania transgranicznego. W szczególności dzięki zapewnieniu pełnej zgodności przepisów krajowych z dyrektywą, zapewnieniu jednolitego i odpowiedniego jej stosowania w państwach członkowskich, usprawnieniu egzekwowania prawa i współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi oraz monitorowaniu sytuacji rynku i podnoszeniu świadomości konsumentów<sup>684</sup>.

Zgodnie z pkt 2 Sprawozdania Komisji Europejskiej w sprawie stosowania dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja

---

<sup>680</sup> Pkt 2.1 Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013...

<sup>681</sup> Tamże, pkt 2.2.

<sup>682</sup> Zob. S. Weatherill, U. Bernitz, *The Regulation on Unfair...*, s. 100–111.

<sup>683</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie stosowania dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych. Osiąganie wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Budowanie zaufania do rynku wewnętrznego, KOM(2013)138, Bruksela, 14.03.2013.

<sup>684</sup> Tamże, pkt 3.1–3.4.

2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych<sup>685</sup> państwa członkowskie opublikowały i przyjęły swoje środki transponujące dyrektywę do dnia 12 czerwca 2007 r., tak aby weszły one w życie na szczeblu krajowym nie później niż 12 grudnia 2007 r. Wystąpiły jednak znaczne opóźnienia w transpozycji dyrektywy wynikające głównie z bardzo szerokiego zakresu jej stosowania (Belgia, Irlandia, Malta, Polska, Słowacja i Słowenia dokonały transpozycji przed dniem 12 czerwca 2007 r.). Państwa członkowskie musiały dokonać szeroko zakrojonego przeglądu swojego ustawodawstwa krajowego w celu ujednolicenia go z dyrektywą. Ostatnia transpozycja miała miejsce pod koniec 2009 r. (Hiszpania). Rozwiązania techniczne, na jakie decydowały się państwa członkowskie w celu wdrożenia dyrektywy, podzielono na dwie kategorie. Każdy rodzaj uzależniony był od tego, czy państwa członkowskie posiadały już ustawodawstwo dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych, czy też nie. Pierwsza kategoria związana była z włączeniem dyrektywy do istniejących przepisów prawa, ustaw dotyczących nieuczciwej konkurencji (Niemcy, Austria, Dania, Hiszpania), kodeksów konsumenta (Francja, Włochy, Bułgaria, Republika Czeska, Malta), kodeksów postępowania cywilnego (Niderlandy) lub szczególnych istniejących ustaw (Belgia, Finlandia i Szwecja). Druga kategoria dotyczyła państw, które przyjęły ustawy doraźne, transponując tym samym dyrektywę w zasadzie dosłownie (Zjednoczone Królestwo, Portugalia, Rumunia, Węgry, Cypr, Polska, Słowenia, Słowacja, Estonia, Irlandia, Luksemburg, Łotwa, Litwa i Grecja)<sup>686</sup>.

W analizowanym okresie w celu znalezienia lepszych środków egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń dokonano kompleksowej oceny mechanizmów dochodzenia roszczeń w Unii Europejskiej<sup>687</sup>. W szczególności chodziło o przypadki, gdy istniało prawdopodobieństwo, że w wyniku naruszenia przepisów poszkodowanych zostanie wielu konsumentów. W zielonej księdze w sprawie dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów wskazano na po-

---

<sup>685</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – pierwsze sprawozdanie w sprawie stosowania dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniającej dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE oraz 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych”), KOM(2013)139, 14.03.2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52013DC0139> (dostęp: 27.07.2020).

<sup>686</sup> Tamże, pkt 2.2.

<sup>687</sup> Zielona księga w sprawie dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów, KOM(2008) 794, Bruksela, 27.11.2008.

tencjalne rozwiązania ułatwiające skuteczne dochodzenie roszczeń w takich przypadkach. Skala rynków konsumenckich przekraczała granice państwowe, dlatego konsumenci mogli zostać poszkodowani w wyniku nieuczciwych praktyk danego przedsiębiorcy, a ich skutki mogły być na tyle rozpowszechnione, by powodować zakłócenia dla rynku unijnego<sup>688</sup>. W księdze wskazano istniejące instrumenty europejskie wpływające na ochronę praw konsumentów w zakresie dochodzenia roszczeń. W roku 2008 należały do nich dwa zalecenia Komisji Europejskiej<sup>689</sup>. Dotyczyły one usprawnienia alternatywnych metod rozwiązywania sporów za pomocą łatwych i niekosztownych procedur. Oba zalecenia określały zasady dobrego funkcjonowania metod rozstrzygnięcia sporów w drodze pozasądowej. W dyrektywie w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk<sup>690</sup> przewidziano procedurę umożliwiającą stowarzyszeniom konsumentów oraz organom publicznym powstrzymywanie szkodliwych praktyk rynkowych poza granicami ich państwa.

System egzekwowania prawa to również rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów<sup>691</sup>. Dopuszczano w nim możliwość, aby określone organy krajowe zwróciły się do władz innego państwa członkowskiego o podjęcie działań w związku ze szkodliwymi i nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zadośćuczynienie dla konsumentów nie zostało jednak określone ani w dyrektywie w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk, ani w rozporządzeniu w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów. Ogólne wyniki istniejących instrumentów dochodzenia roszczeń konsumentów oraz egzekwowania prawa rozwinięte na poziomie UE nie były zadowalające. Konsumenci, którzy starali się uzyskać odszkodowania, napotykali na liczne bariery natury administracyjno-prawnej. Komisja Europejska opracowała kilka propozycji rozwiązań, aby zmienić ten stan rzeczy. Było to istotne dla ochrony dobrze funkcjonujących i zintegrowanych rynków detalicznych w obrębie UE<sup>692</sup>. Opcja pierwsza zakładała brak działań na szczeblu

---

<sup>688</sup> Tamże, pkt 6.

<sup>689</sup> Zalecenie Komisji 98/257/WE dotyczące zasad stosowanych przez organy odpowiedzialne za pozasądowe rozstrzygnięcie sporów konsumenckich oraz Zalecenie Komisji 2001/310/WE w sprawie zasad mających zastosowanie do organów pozasądowych uczestniczących w polubownym rozstrzygnięciu sporów konsumenckich.

<sup>690</sup> Dyrektywa 98/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów, Dz. Urz. WE L 166, 11.06.1998.

<sup>691</sup> Rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. . .

<sup>692</sup> Pkt 19 Zielonej księgi w sprawie dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów. . .

UE. Opierała się na istniejących krajowych i unijnych środkach uzyskiwania odpowiednich odszkodowań dla konsumentów. Kolejna opcja związana była z rozwijaniem współpracy między państwami członkowskimi. Zakładała ona rozwijanie współpracy między państwami członkowskimi w celu zapewnienia, że konsumenci w całej UE mieli możliwość stosowania mechanizmów dochodzenia zbiorowych roszczeń dostępnych w różnych państwach członkowskich. Trzecia możliwość stanowiła kombinację niewiążących lub wiążących instrumentów polityki, które razem mogły przyczynić się do poprawy sytuacji w sferze dochodzenia roszczeń konsumentów. Ostatnia opcja dotyczyła postępowania sądowego w zakresie dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumenckich. Opcja ta zakłada wprowadzenie niewiążącego lub wiążącego środka unijnego w celu zapewnienia, że we wszystkich państwach członkowskich istniały sądowe mechanizmy dochodzenia roszczeń zbiorowych<sup>693</sup>.

Druuga kategoria działań zrealizowana w ramach koncepcji egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń związana była ze wzmocnieniem sposobów rozwiązywania sporów w latach 2007–2013. Została zrealizowana poprzez działania prawodawcze w tym zakresie. Nadrzędne znaczenie miały cztery akty prawne. Po pierwsze Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów<sup>694</sup>. Celem rozporządzenia było zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Cel ten został osiągnięty poprzez przyczynianie się do należytego funkcjonowania cyfrowego rynku wewnętrznego. Dlatego stworzono europejską platformę ODR ułatwiającą niezależne, bezstronne, przejrzyste, skuteczne, szybkie i sprawiedliwe pozasądowe rozstrzyganie przez Internet sporów między konsumentami i przedsiębiorcami<sup>695</sup>. Zakres zastosowania rozporządzenia obejmował pozasądowe rozstrzyganie sporów dotyczących zobowiązań umownych wynikających z internetowych umów sprzedaży lub umów o świadczenie usług zawieranych między konsumentami mieszkającymi w Unii Europejskiej a przedsiębiorcami mającymi siedzibę w UE. Istotą rozporządzenia było opracowanie przez Komisję Europejską tzw. platformy ODR. Komisja odpowiadała za jej działanie w zakresie obsługi tłumaczeniowej niezbędnej do realizacji niniejszego rozporządzenia, za jej utrzymanie, finansowanie oraz za bezpie-

---

<sup>693</sup> Zob. *Sprawozdanie ogólne dotyczące działalności Unii Europejskiej 2008*, Bruksela, Luksemburg 2009, s. 63.

<sup>694</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 524/2013/EU w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich zmieniające rozporządzenie 2006/2004/WE i dyrektywę 2009/22/WE, Dz. Urz. UE L 165, 18.06.2013.

<sup>695</sup> Tamże, art. 1.

czeństwo danych. Platforma ODR stanowiła jeden punkt dostępu dla konsumentów i przedsiębiorców pragnących pozasądowego rozstrzygnięcia sporów. Była interaktywną stroną internetową, do której możliwy był elektroniczny i bezpłatny dostęp we wszystkich językach urzędowych instytucji Unii Europejskiej. Zgodnie z rozporządzeniem platforma ODR musiała być przyjazna dla użytkownika. Powinna ona udostępniać elektroniczny formularz skargi, który mogła wypełnić strona skarżąca. Dodatkowo umożliwiać informowanie o skardze strony, przeciwko której ją wniesiono. Wskazywać miała również na właściwy podmiot ADR i umożliwiać przekazanie skargi temu podmiotowi, z którego mediacji zgodziły się strony skorzystać. Platforma miała gwarantować nieodpłatne udostępnianie elektronicznego narzędzia rozpatrywania spraw, które umożliwiło stronom i podmiotowi ADR prowadzenie postępowań w zakresie internetowego rozstrzygnięcia sporu za pośrednictwem platformy ODR<sup>696</sup>. Zgodnie z rozporządzeniem każde państwo członkowskie miało za zadanie wyznaczyć jeden punkt kontaktowy ds. ODR. Państwa członkowskie mogły przekazać odpowiedzialność za punkty kontaktowe ds. ODR swoim centrom należącym do Sieci Europejskich Centrów Konsumentckich, organizacjom konsumenckim lub dowolnemu innemu podmiotowi. W każdym z punktów kontaktowych ds. ODR działało co najmniej dwóch doradców ds. ODR. Punkt kontaktowy miał w szczególności za zadanie ułatwianie komunikacji między stronami a właściwym podmiotem ADR<sup>697</sup>. Złożenie skargi za pomocą platformy ODR polegało na wypełnieniu przez stronę skarżącą elektronicznego formularza skargi. Informacje, które miała przedłożyć strona będąca powodem, musiały być wystarczające do ustalenia właściwego podmiotu ADR<sup>698</sup>. Skargę złożoną za pośrednictwem platformy ODR rozpatrywano, jeśli wszystkie wymagane pola formularza skargi były wypełnione. Wtedy platforma ODR niezwłocznie przekazywała skargę stronie, przeciwko której ją wniesiono. Strony musiały uzgodnić podmiot ADR, aby skarga mogła mu zostać przekazana, oraz że w przypadku braku porozumienia między nimi lub niewskazaniem właściwego podmiotu ADR skarga nie byłaby dalej rozpatrywana. Platforma ODR automatycznie i niezwłocznie przekazywała wtedy skargę podmiotowi ADR, z którego korzystają strony zgodnie z ich uzgodnieniem<sup>699</sup>.

---

<sup>696</sup> Tamże, art. 5.

<sup>697</sup> Tamże, art. 7.

<sup>698</sup> Tamże, art. 8.

<sup>699</sup> J. Hoernle, *Encouraging online alternative dispute resolution in the EU and beyond*, „European Law Review” 2013, nr 38, s. 187–208.

Kolejnym aktem prawnym wzmacniającym alternatywne sposoby rozwiązywania sporów konsumenckich w latach 2007–2013 była dyrektywa 2013/11/EU w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich<sup>700</sup>. Główną ideą dyrektywy było zapewnienie konsumentom możliwości dobrowolnego składania skarg na działania przedsiębiorców do odpowiednich podmiotów pozasądowych. Podmioty te miały oferować niezależne, bezstronne, przejrzyste, skuteczne, szybkie oraz uczciwe alternatywne metody rozstrzygania sporów. Proponowane przez dyrektywę możliwości dochodzenia roszczeń miały funkcjonować obok działającego w państwach członkowskich UE systemu sądowego oraz nie miały go w żaden sposób ograniczać<sup>701</sup>. Dyrektywa wskazywała na podstawowe zasady postępowania ADR. Pierwsza z nich to zasada bezstronności i niezależności. Dotyczyła ona kwalifikacji osób odpowiedzialnych za wydawanie decyzji w sprawach spornych. Osoby fizyczne odpowiedzialne za wydawanie decyzji w zakresie konsumenckiego ADR powinny mieć odpowiednią wiedzę i umiejętności w dziedzinie alternatywnego lub sądowego rozstrzygania sporów konsumenckich, jak również wykazywać się ogólną znajomością prawa. Miały być powoływane na wystarczający czas gwarantujący niezależność ich działania i nie mogły zostać zwolnione z ich obowiązków bez wyraźnej przyczyny. Dodatkowo nie powinny otrzymywać żadnych wytycznych od którejkolwiek ze stron oraz ich wynagrodzenie nie powinno zależeć od wyniku danego postępowania (art. 6). Kolejną zasadą konsumenckiego ADR wskazaną w akcie była zasada przejrzystości postępowania. Wiązała się ona między innymi z udostępnianiem przez podmioty ADR na stronach internetowych swoich danych kontaktowych, umieszczeniem podmiotów ADR w stosownym wykazie, wskazaniem na rodzaje sporów, do których rozpatrywania są właściwe, w tym wszelkich „progów”, o ile miały zastosowanie<sup>702</sup>. Kolejna zasada dotyczyła skuteczności postępowania ADR. Wiązała się z łatwością dostępu dla obu stron w formie internetowej i nieinternetowej bez względu na siedzibę firmy lub miejsce zamieszkania konsumenta<sup>703</sup>. Zasada sprawiedliwego traktowania stron sporu miała gwarantować możliwość przedstawienia przez strony swojego punktu widzenia, otrzymania informacji odnośnie braku konieczności reprezento-

---

<sup>700</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/EU w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich zmieniająca rozporządzenie 2006/2004/WE i dyrektywę 2009/22/WE, D. Urz. UE L 165, 18.06.2013.

<sup>701</sup> Tamże, art. 1.

<sup>702</sup> Tamże, art. 7.

<sup>703</sup> Tamże, art. 8.

wania przez prawnika czy powiadomienia na piśmie lub trwałym nośniku sentencji wyroku oraz uzasadnienia go<sup>704</sup>. Zasada dobrowolności miała zapewnić, że zawarte przez konsumenta i przedsiębiorcę porozumienie o złożeniu skargi do podmiotu ADR nie byłoby wiążące dla konsumenta, jeżeli zawarte zostało przed powstaniem sporu i miało na celu pozbawienie konsumenta prawa do wniesienia do sądu sprawy o rozstrzygnięcie sporu. Ostatnia zasada dotyczyła legalności sporu. Wskazywała na niedopuszczenie do kolizji praw związanych z wypracowanym rozwiązaniem ADR. Nie można było pozbawić konsumenta i przedsiębiorcy gwarantowanej ochrony prawnej przysługującej w danym państwie członkowskim<sup>705</sup>. W celu realizacji powyższych zasad każde państwo członkowskie miało wyznaczyć jeden właściwy organ rozstrzygający mający siedzibę na terytorium tego państwa spełniającego wymogi analizowanej dyrektywy<sup>706</sup>.

Do rozwoju alternatywnych sposobów dochodzenia roszczeń przyczyniło się ponadto uregulowanie dyrektywą 2008/52/WE z dnia 21 maja 2008 r. kwestii mediacji jako sposobu rozstrzygania sporów między konsumentem a przedsiębiorcą<sup>707</sup>. Zgodnie z art. 1 akt prawny miał na celu ułatwienie dostępu konsumentów do alternatywnych metod rozwiązywania sporów oraz promowanie polubownego rozwiązywania sporów poprzez promocję korzystania z mediacji oraz zapewnienie zrównoważonej relacji między mediacją a postępowaniem sądowym<sup>708</sup>. W dyrektywie wskazano na konieczność zapewnienia odpowiedniej jakości mediacji. Dlatego państwa członkowskie wspierały opracowywanie dobrowolnych kodeksów postępowania i stosowanie się do nich przez mediatorów oraz organizacje świadczące usługi mediacji. Istotne było również wspieranie szkoleń mediatorów w celu zagwarantowania stronom skuteczne, bezstronne i kompetentne prowadzenie mediacji<sup>709</sup>. Sąd, do którego została wniesiona sprawa, jeżeli uznał to za właściwe oraz po uwzględnieniu wszystkich okoliczności sprawy, mógł zachęcić strony do skorzystania z mediacji w celu rozwiązania sporu. Dodatkowo zachęcał strony do uczestnictwa w sesji informacyjnej na temat korzystania z mediacji<sup>710</sup>. Nadrzędną zasadą mediacji w procesie dochodzenia

---

<sup>704</sup> Tamże, art. 9.

<sup>705</sup> Tamże, art. 10.

<sup>706</sup> Tamże, art. 19, 20.

<sup>707</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych, Dz. Urz. UE L 136/3, 24.05.2008.

<sup>708</sup> Tamże, art. 1.

<sup>709</sup> Tamże, art. 4.

<sup>710</sup> Tamże, art. 5.

roszczeń konsumenckich była poufność mediacji. Biorąc pod uwagę fakt, że mediacja powinna odbywać się z zachowaniem poufności, państwa członkowskie stały na straży, aby mediatorzy nie byli zmuszani w postępowaniu sądowym lub arbitrażowym dotyczącym spraw cywilnych lub handlowych do składania zeznań dotyczących informacji uzyskanych w wyniku postępowania mediacyjnego albo z tym postępowaniem związanych<sup>711</sup>. Zrealizowany został obowiązek kontroli przez państwa członkowskie, aby wygaśnięcie okresów przedawnienia w trakcie postępowania mediacyjnego nie odebrało stronom, które próbują rozwiązać spór w drodze mediacji, możliwości wszczęcia w późniejszym czasie postępowania sądowego lub arbitrażowego dotyczącego tego sporu<sup>712</sup>.

W latach 2014–2020 realizacja koncepcji dochodzenia roszczeń i egzekwowania prawa została zrealizowana na dwóch płaszczyznach. Pierwsza dotyczyła zagwarantowania konsumentom prawa do dochodzenia roszczeń. W tym zakresie zrealizowano działania dotyczące tworzenia prawodawstwa w zakresie alternatywnych sposobów dochodzenia roszczeń konsumenckich oraz ułatwiania dostępu do przeznaczonych dla konsumentów mechanizmów rozstrzygania sporów. Prawodawstwo, które powstało we wskazanym okresie, regulowało kwestię dwóch kategorii uprawnień nabywców. Chodziło o prawa konsumentów do odstąpienia od umowy oraz europejskiego postępowania w sprawie drobnych roszczeń. Druga płaszczyzna związana była z działaniami z zakresu szeroko rozumianego egzekwowania prawa konsumenckiego w kontekście rozwoju współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa konsumenckiego.

Regulacje w zakresie egzekwowania prawa w przypadku odstąpienia od umowy uregulowano w dyrektywie 2019/2016. Wprowadzone zmiany polegały na podwyższeniu poziomu ochrony unijnych konsumentów w odniesieniu do szeregu zagadnień, w szczególności prawa odstąpienia od umowy w zakupach za pośrednictwem internetowych platform handlowych. Odtąd konsumenci mogli, z pewnymi wyjątkami, bez podawania powodów i bez ponoszenia kosztów odstąpić od umowy zawartej na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa w ciągu 14 dni od dnia dostawy towarów lub dnia zawarcia umowy o świadczenie usług. W takim przypadku wystarczający był standardowy formularz odstąpienia od umowy dostarczany przez sprzedawcę. Jeśli konsument nie został powiadomiony o swoich prawach, okres na odstąpie-

---

<sup>711</sup> Tamże, art. 7.

<sup>712</sup> Zob. *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2010*, Bruksela, Luksemburg 2011, s. 43.



nie od umowy został przedłużony o 12 miesięcy. Wyjątki miały zastosowanie w pewnych określonych okolicznościach, na przykład w odniesieniu do towarów, które ulegają szybkiemu zepsuciu, zapieczętowanych towarach, które po otwarciu przez konsumenta nie nadają się do zwrotu ze względu na ochronę zdrowia lub ze względów higienicznych. Dotyczyły również rezerwacji hotelowych lub najmu samochodów, jeżeli umowa przewidywała konkretny okres świadczenia usługi. W pewnych sytuacjach wyjątki miały zastosowanie także w odniesieniu do umów o dostarczanie treści cyfrowych, które nie były przekazywane na nośniku materialnym, jeżeli rozpoczęto spełnianie świadczenia. W przypadku odstąpienia od umowy konsumenci powstrzymywali się od korzystania z treści cyfrowych lub z usługi cyfrowej oraz od udostępniania ich osobom trzecim<sup>713</sup>.

Dochodzeniu praw konsumentów w Unii Europejskiej sprzyjał rozwój instytucji postępowania w sprawie drobnych roszczeń. W roku 2019 36% konsumentów europejskich kupowało towary lub usługi w innych państwach UE przez Internet. Wielu z nich robiło też zakupy za granicą podczas podróży. Umożliwiło to coraz większy wybór dóbr na jednolitym rynku europejskim. Jeżeli konsument miał problem z towarami lub usługami zakupionymi za granicą i chciał odzyskać swoje należności, mógł skorzystać z europejskiego postępowania w sprawie drobnych roszczeń<sup>714</sup>.

Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 16 grudnia 2015 r.<sup>715</sup> postępowanie w sprawie drobnych roszczeń mogło być stosowane we wszystkich sprawach cywilnych i handlowych, przez dowolny sąd lub trybunał, jeśli w postępowaniu brało udział więcej niż jedno państwo Unii Europejskiej<sup>716</sup>. Maksymalna wartość roszczenia wynosiła 5000 euro. Możliwość poszerzenia zakresu roszczeń (np. tak by obejmowały wynagrodzenie) i maksymalnej wartości roszczenia była rozważana w trakcie pierwszych pięciu lat stosowania nowych przepisów<sup>717</sup>.

---

<sup>713</sup> Dyrektywa (UE)2019/2161 zmieniająca dyrektywę 93/13/EWG i dyrektywy 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów UE dotyczących ochrony konsumenta, Dz. Urz. UE L 328, 18.12.2019.

<sup>714</sup> [https://e-justice.europa.eu/content\\_small\\_claims-42-pl.do](https://e-justice.europa.eu/content_small_claims-42-pl.do) (dostęp: 15.07.2020).

<sup>715</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i (UE)2015/2421 z dnia 16 grudnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 861/2007 ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń oraz rozporządzenie (WE) nr 1896/2006 ustanawiające postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty.

<sup>716</sup> M. Malczyńska-Biały, *Consumer safety in European Union cross-border trade. Selected aspects...*, s. 119–121.

<sup>717</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i (UE) 2015/2421 z dnia 16 grudnia 2015 r..., art. 2.

Postępowanie przyjmowało formę pisemną. Rozprawy były przeprowadzane jedynie w sytuacji, gdy nie było możliwe wydanie orzeczenia na podstawie dowodów pisemnych lub jeżeli dana instytucja sądowa na wniosek strony wyraziła zgodę na rozprawę. Strona wezwana na rozprawę mogła wnieść o zastosowanie wideokonferencji, jeżeli takie środki były dostępne i jeśli koszty stawiennictwa byłyby nieproporcjonalnie duże w stosunku do roszczenia<sup>718</sup>. Formularz pozwu był dostępny we wszystkich sądach i trybunałach, w których istniała możliwość wszczęcia postępowania, a także poprzez odpowiednie krajowe strony internetowe. Dokumenty i orzeczenia sądów wysyłane były pocztą lub drogą elektroniczną (jeśli taka usługa była dostępna), gdy strona będąca adresatem wyraziła na to zgodę. Aby ograniczyć koszty tłumaczenia, przy wydawaniu zaświadczenia o wykonalności orzeczenia lub ugody sądowej w języku innym niż język sądu sąd korzystał z formularza zaświadczenia w odpowiednim języku<sup>719</sup>. Strony miały prawo do otrzymywania praktycznej pomocy w wypełnianiu formularzy oraz informacji ogólnych na temat zakresu stosowania postępowania i właściwych sądów. Informacje te udzielane były nieodpłatnie. Opłaty sądowe nie mogły być nieproporcjonalne i nie mogły być wyższe niż opłaty sądowe pobierane w krajowych uproszczonych postępowaniach sądowych. Państwa Unii Europejskiej zapewniały możliwość uiszczania opłat sądowych za pośrednictwem co najmniej jednej z metod płatności na odległość, takich jak polecenie przelewu, płatność kartą kredytową czy debetową, jak również polecenie zapłaty z rachunku bankowego powoda<sup>720</sup>.

Działanie w sferze ułatwiania dostępu do przeznaczonych dla konsumentów mechanizmów rozstrzygania sporów w latach 2014–2020 zostało zrealizowane dzięki uruchomieniu w styczniu 2016 r. platformy ODR. 15 lutego 2016 r. udostępniono ją publicznie<sup>721</sup>. W tworzeniu platformy Komisję Europejską wspierała grupa ekspertów składająca się ze specjalistów w dziedzinie ODR wyznaczonych przez państwa członkowskie. Wówczas wyłącznie Belgia, Niemcy, Luksemburg i Polska zgłosiły Komisji, że ich prawodawstwo zezwala na rozwiązywanie sporów między przedsiębiorstwami a konsumentami za pośrednictwem podmiotów ADR. Od 1 lipca 2017 r. platforma ODR była również dostępna na potrzeby sporów konsumenckich dotyczących konsu-

---

<sup>718</sup> Tamże, art. 5, ust. 1.

<sup>719</sup> Tamże, art. 23a.

<sup>720</sup> *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej w 2017 r.*, Bruksela 2018, s. 86.

<sup>721</sup> *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej w 2015 r.*..., s. 65.

mentów i przedsiębiorców z państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Do roku 2019 na platformie zarejestrowano 460 podmiotów ADR ze wszystkich państw członkowskich, Liechtensteinu i Norwegii<sup>722</sup>.

Platforma ODR powstała w celu ułatwienia rozwiązywania przez Internet sporów między przedsiębiorcami i konsumentami wynikających z transgranicznych umów internetowych. Była interaktywnym interfejsem internetowym z pojedynczym punktem kontaktowym wspólnym dla konsumentów i przedsiębiorców gotowych pozasądowo rozstrzygać spory wynikające z transakcji internetowych. Funkcje platformy zostały zaprojektowane i opracowane zgodnie z wymogami określonymi w art. 5 ust. 4 rozporządzenia w sprawie ODR. Miały one umożliwić stronom przeprowadzenie postępowania spornego przez Internet za pośrednictwem elektronicznego narzędzia rozpatrywania spraw. Platforma ODR umożliwiała konsumentowi wszczęcie postępowania poprzez przekazanie przedsiębiorcy skargi drogą elektroniczną, zaś przedsiębiorcy wskazanie właściwego podmiotu ADR. W razie osiągnięcia przez strony porozumienia co do wyboru organu ADR przekazywano skargi powyższemu organowi<sup>723</sup>. Korzystając z tego polubownego mechanizmu rozstrzygania sporów, obie strony miały możliwość wyboru każdego z języków urzędowych UE do celów korzystania z platformy (złożenie skargi, otrzymywanie powiadomień). Można było ponadto, wpisując dowolny tekst, skorzystać z funkcji tłumaczenia automatycznego. Platforma identyfikowała zgodnie z treścią wniosku organy ADR właściwe do rozpoznania danej sprawy. Następnie przydzielała tę sprawę do rozstrzygnięcia organowi ADR, którego wybór zakończył się konsensusem. Aby przeprowadzić postępowanie przez Internet, organy ADR wykorzystywały system zarządzania sprawami przekazywany przez platformę. W celu zapewnienia szybkiego przebiegu postępowania narzucała ona użytkownikom wyraźnie określone terminy<sup>724</sup>.

---

<sup>722</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczące stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich, KOM(2019)425, 25.09.2019 r., s. 16, 17.

<sup>723</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady na temat funkcjonowania europejskiej platformy internetowego rozstrzygania sporów utworzonej na podstawie rozporządzenia (UE) nr 524/2013 w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich, KOM(2017)744, 13.12.2017.

<sup>724</sup> Tamże, s. 2.

**Tabela 9. Procedura zgłoszenia sporu przez platformę ODR wynikającego z transgranicznych umów internetowych między przedsiębiorcami i konsumentami**

Krok 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Podanie informacji o sprzedającym, u którego zakupiono produkt lub usługę. Te informacje były potrzebne w celu przyporządkowania skargi konsumenckiej przedsiębiorcy, którego dotyczy. Chodzi w szczególności o:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– imię i nazwisko/nazwę sprzedającego</li> <li>– adres e-mail sprzedającego</li> <li>– stronę internetową sprzedającego</li> <li>– państwo, w którym sprzedający ma siedzibę</li> <li>– adres sprzedającego.</li> </ul> </li> </ul>
Krok 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Podanie informacji na temat zakupu (jak najwięcej szczegółów o towarze lub usłudze, pozwoli to zaproponować tylko te organy rozstrzygające spory, które są najodpowiedniejsze do zajęcia się wniesioną skargą. Należy podać:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– rodzaj zakupionych towarów lub usług (dobra konsumpcyjne, edukacja, sektor energetyczny i wodny, usługi finansowe, usługi ogólne dla konsumentów, zdrowie, usługi w zakresie rekreacji, usługi pocztowe i komunikacja elektroniczna, usługi transportowe, inne</li> <li>– datę zakupu towaru/usługi</li> <li>– wysokość zapłaconej kwoty</li> <li>– numer zamówienia podany na fakturze lub w umowie</li> <li>– rodzaj składanej skargi (wady uszkodzone, niezgodność z zamówieniem, dostawa, wystawienie rachunków, rękojmia lub gwarancja)</li> <li>– szczegółowy opis skargi</li> <li>– sprecyzowanie żądania</li> <li>– dodatkowe informacje: czy zgłaszający kontaktował się już ze sprzedającym w sprawie skargi?, czy konsument spróbował na drodze pozasądowej rozstrzygnąć spór dotyczący skargi albo pozwać drugą stronę do sądu?, czy sprzedający chce skorzystać z usług konkretnego organu rozstrzygającego spory?</li> </ul> </li> </ul>
Krok 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umieszczenie w formularzu swoich danych kontaktowych</li> <li>• Podanie:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– imienia i nazwiska</li> <li>– miejsca zamieszkania, ulicy, kodu pocztowego, miejscowości, państwa</li> <li>– języka, w jakim chcesz otrzymywać wiadomości z tego systemu</li> <li>– adresu e-mail, numeru telefonu</li> <li>– przedstawiciela w związku ze skargą, jeżeli był taki.</li> </ul> </li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?consumer-question3=N&complaintType=1&event=main.complaints.new> (dostęp: 3.08.2020).

Drugi cel omawianej koncepcji na lata 2014–2020 został zrealizowany poprzez działania z obszaru szeroko rozumianego egzekwowania prawa konsumenckiego. Zasady współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za dochodzenie roszczeń zostały uregulowane w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2017 r.<sup>725</sup> Określało ono warunki, na ja-

<sup>725</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwo-

kich właściwe organy każdego z państw członkowskich odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów prawnych Unii chroniących interesy konsumentów miały kooperować ze sobą oraz z Komisją Europejską w celu egzekwowania przestrzegania przepisów z zakresu dochodzenia roszczeń konsumentkich i egzekwowania prawa<sup>726</sup>. W akcie wskazano na środki dochodzenia roszczeń w ramach skoordynowanych działań. Właściwe organy, które się tym zajmowały, zapewniały, aby dochodzenia i kontrole były prowadzone skutecznie, sprawnie i w sposób ujednoczony. Staraly się one równolegle prowadzić dochodzenia i kontrole w takim stopniu, w jakim pozwalało na to prawo procesowe państwa członkowskiego. W razie konieczności można było skorzystać z mechanizmu wzajemnej pomocy, w szczególności w celu zgromadzenia niezbędnych dowodów i innych informacji od państw członkowskich, których dotyczyło skoordynowane działanie, lub w celu zapewnienia, aby dany przedsiębiorca nie obchodził środków egzekwowania prawa. W odpowiednich przypadkach właściwe organy, które zajmowały się tym działaniem, przedstawiały wynik dochodzenia w sprawie naruszenia powszechnego lub, w przypadku gdy miało to zastosowanie, naruszenia powszechnego o wymiarze unijnym oraz ocenę tego naruszenia w uzgodnionym między sobą wspólnym stanowisku. O ile właściwe organy nie uzgodniły inaczej, koordynator przekazywał wypracowane stanowisko przedsiębiorcy odpowiedzialnemu za naruszenie o wymiarze unijnym. Przedsiębiorca odpowiedzialny za takie naruszenie miał możliwość ustosunkowania się do kwestii ujętych we wspólnym stanowisku<sup>727</sup>. Do 17 stycznia 2020 r., a następnie co dwa lata, państwa członkowskie miały wymieniać między sobą i Komisją Europejską informacje o swoich priorytetach w zakresie egzekwowania prawa w odniesieniu do stosowania niniejszego rozporządzenia. Informacje te obejmowały wzmianki o tendencjach rynkowych, które mogłyby mieć wpływ na interesy konsumentów w danym państwie członkowskim oraz przegląd działań przeprowadzonych na mocy niniejszego rozporządzenia w ciągu poprzednich dwóch lat. W szczególności chodziło o środki dochodzeniowe i w zakresie egzekwowania praw dotyczących naruszeń powszechnych, danych statystycznych, orientacyjnych informacji o dziedzinach, które w danym państwie członkowskim w najbliższych dwóch latach miały być priorytetowe, w kontekście egzekwowania przepisów prawnych Unii Europejskiej chroniących interesy konsumentów<sup>728</sup>.

---

wanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, Dz. Urz. UE L 345/1, 27.12.2017.

<sup>726</sup> Tamże, art. 1.

<sup>727</sup> Tamże, art. 19.

<sup>728</sup> Tamże, art. 37.

# Koncepcja zapewnienia informacji i edukacji konsumentom po 2002 roku

## 5.1. Uwarunkowania koncepcji

Potrzeba ochrony praw konsumenta w zakresie informacji i edukacji wynikała z dysproporcji, jaka występowała pomiędzy profesjonalistą a konsumentem. Odpowiednia wiedza nabywców w sferze warunków zawierania umów, bezpieczeństwa produktów, nieuczciwych praktyk rynkowych czy sposobów dochodzenia roszczeń konieczna była do pełnego uczestnictwa w procesie rynkowym. O ile, co do zasady, podmioty prowadzące działalność gospodarczą posiadały pełną wiedzę, o tyle konsumenci mieli wiedzę powierzchowną i rozproszoną. Informacja i edukacja stanowiły istotny element polityki konsumenckiej. Służyły podnoszeniu świadomości konsumentów na rzecz eliminacji nieracjonalnych i błędnych zakupów oraz upowszechnieniu praw przysługujących konsumentom. Nabywca znający swoje prawa i umiejący korzystać z nich samodzielnie lub przy wsparciu instytucji wyspecjalizowanej w dochodzeniu roszczeń był partnerem dla producentów i sprzedawców, wymuszając na nich zachowanie zgodne z wzorcami dobrych praktyk kupieckich i zasadami etycznego biznesu<sup>729</sup>.

Koncepcja rozwoju informacji i edukacji konsumenckiej obecna była w polityce konsumenckiej EWG, a potem UE. Można wskazać na jej dwie płaszczyzny. Pierwsza związana była z działaniami w zakresie kształtowania wiedzy konsumentów w procesie edukacyjnym i informacyjnym (szkolnictwo, kampanie edukacyjne organizowane przez instytucje rządowe, organizacje konsumenckie, działalność mediów). Działalność informacyjno-edukacyjna była

---

<sup>729</sup> M. Malczyńska-Biały, *Education and information in consumer policy in the Republic of Poland*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2019, nr 2, s. 47–63.

w istocie ochroną konsumenta przed jego niewiedzą i brakiem doświadczenia. Jej podstawowym zadaniem było umożliwienie realizacji zróżnicowanych postaw konsumenckich w trakcie świadomego podejmowania decyzji i dokonywania wyboru dóbr i usług. Druga, związana z tworzeniem odpowiedniego środowiska prawnego, polegała na tworzeniu regulacji prawnych zawierających wytyczne w obszarze informacji konsumenckiej dostarczanej przez sprzedawców i przedsiębiorców (na opakowaniach, etykietach, w reklamach).

Koncepcja zapewnienia informacji i edukacji konsumentom rozwijana była w aktach prawnych mających postać programów polityki konsumenckiej. Realizowana była poprzez szereg działań prawno-organizacyjnych, tj. tworzone prawodawstwo konsumenckie, jak również działania informacyjne i edukacyjne podmiotów ochrony konsumentów.

W aneksie programu w zakresie ochrony konsumentów i polityki informacyjnej z 1975 r.<sup>730</sup> w pkt 3 wskazano na pięć praw przysługujących konsumentom. Obok prawa do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa, prawa do ochrony interesów ekonomicznych, prawa do rekompensaty, prawa do reprezentacji wskazano na prawo konsumentów do informacji i edukacji. W myśl art. 34 aneksu programu konsument miał mieć zapewniony odpowiedni wgląd w informacje na temat towarów i usług. Wiązało się to z zagwarantowaniem dostępu do niezbędnych informacji umożliwiających poznanie mu podstawowych cech oferowanych towarów i usług (rodzaj towaru, jego jakość, ilość czy cena). Taka wiedza umożliwiała dokonanie racjonalnego wyboru między konkurencyjnymi towarami i usługami. Ułatwić miała również korzystanie z tych wybranych towarów i usług w sposób bezpieczny i satysfakcjonujący. Dlatego ówczesne prawodawstwo regulowało szereg szczegółowych, bardzo restrykcyjnie przestrzeganych obowiązków przedsiębiorców związanych z umieszczaniem na oferowanych produktach etykiet zawierających informację o odpowiedniej treści. Uznano między innymi, że wprowadzenie powszechnego wymogu podawania na etykietach żywności wszelkich niezbędnych informacji i ograniczenie dowolności reklamy przyczyni się do zwiększenia obrotów handlowych oraz lepszej ochrony konsumentów. Przykładem takich działań była Dyrektywa w sprawie harmonizacji przepisów prawnych państw członkowskich dotyczących etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży dla konsumenta indywidualnego<sup>731</sup>. Konsument

---

<sup>730</sup> Preliminary Programme of European Economic Community for a consumer protection and information policy...

<sup>731</sup> Council Directive 79/112/EEC of 18 December 1978 on the approximation of the laws of the Member States relating to the labeling, presentation and advertising of foodstuffs for sale

wyedukowany z kompleksową wiedzą miał być pewny swoich praw, tym samym miał dochodzić rekompensaty za wszelkie krzywdy lub szkody wynikłe z użytkowania towarów lub korzystania z usług<sup>732</sup>.

Prawo do edukacji konsumenckiej w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej było realizowane dzięki zapewnieniu dzieciom, młodzieży oraz dorosłym stosownego nauczania. Poprzez takie działania nabywcy mieli stać się konsumentami wymagającymi, zdolnymi do dokonywania racjonalnego wyboru towarów i usług oraz świadomymi swoich praw i obowiązków<sup>733</sup>. Komisja zorganizowała również międzynarodowe kolokwia i konferencje na następujące tematy: „Europejski konsument w zmieniającym się społeczeństwie” oraz „Konsument jako użytkownik usług”. Ich celem było zebranie pomysłów i opinii z różnych grup interesów pod kątem bezpieczeństwa informacyjno-edukacyjnego konsumentów<sup>734</sup>. Dodatkowo należy wspomnieć o stworzeniu przez niemiecką organizację konsumencką Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AGV) międzynarodowego konkursu filmów konsumenckich w Berlinie Zachodnim w styczniu 1979 r.<sup>735</sup>

Drugi program polityki konsumenckiej z 1981 r.<sup>736</sup> w pkt 2 aneksu powtórzył prawa konsumenta wyartykułowane w programie sprzed sześciu lat. Trudna sytuacja ekonomiczna, spadek dochodów, utrzymujące się bezrobocie, uzależnienie energetyczne większości państw członkowskich powodowały, że konsumenci byli zobowiązani zwracać większą uwagę na rodzaje nabywanych produktów oraz ich jakość. Określona wiedza na temat nabywanych produktów umożliwiała czerpanie maksymalnych korzyści z ich użytkowania. Dlatego w pkt 3 do katalogu praw konsumenta zostało dodane szczególne prawo

---

to the ultimate consumer, Dz. Urz. WE L 33/1, 08.02.1979; zob. szerzej L. Ustaborowicz-Jakimowicz, *Komentarz do Dyrektywy 112/79/EEC [w:] Harmonizacja polskiego prawa z regulami Unii Europejskiej. Ustawodawstwo konsumenckie w Unii Europejskiej*, t. VI, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, Warszawa 1996, s. 242.

<sup>732</sup> K.G. Grunert, *The consumer Information Deficit: Assessment and Policy Implications*, „Journal of Consumer Policy” 1984, nr 3, s. 362–364.

<sup>733</sup> Zob. *Eleventh General Report on the Activities of the European Communities in 1977*, Brussels, Luxembourg 1978, s. 150; *Twelfth General Report on the Activities of the European Communities in 1978*, Brussels, Luxembourg 1979, s. 157, 158; *Thirteenth General Report on the Activities of the European Communities in 1979*, Brussels, Luxembourg 1980, s. 141; *Fourteenth General Report on the Activities of the European Communities in 1980*, Brussels, Luxembourg 1981, s. 159, 160.

<sup>734</sup> „Bulletin of the European Communities Commission” 1978, nr 10, s. 41.

<sup>735</sup> *Consumer Protection and Information Policy. Third Report (Manuscript finished in October 1980)*, Luxembourg 1981, s. 210.

<sup>736</sup> Council Resolution of 19 May 1981 on a second programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy...



konsumenta do ochrony w dziedzinie dóbr i usług. Związane ono było m.in. z zapewnieniem kompleksowej informacji na ich temat, w szczególności na etykietach<sup>737</sup>, przede wszystkim w kwestii cen towarów i usług oraz informacji na temat jakości i nazw konkretnych dóbr<sup>738</sup>, jak również wprowadzających w błąd informacji na temat produktu. Ważnym elementem prawa do informacji była ochrona konsumentów przed nieuczciwą reklamą polegającą na przeciwdziałaniu podjęcia przez konsumenta decyzji niekorzystnej dla niego oraz opartej na fałszywych przesłankach. Reklama wprowadzająca w błąd stanowiła jeden z czynów nieuczciwej konkurencji<sup>739</sup>. Regulacja wprowadzających w błąd lub nieprawdziwych informacji w reklamie znalazła swój wyraz w dyrektywie 84/450/EWG<sup>740</sup>. Przy określaniu, czy reklama była wprowadzająca w błąd, brano pod uwagę zawarte w niej informacje dotyczące cech charakterystycznych towarów lub usług, ceny oraz rodzaju, właściwości i praw reklamującego<sup>741</sup>. Istotnym elementem polityki konsumenckiej po 1981 r. było wskazanie potrzeby edukacji konsumenckiej w szkołach<sup>742</sup>. W dniach 9 i 10 listopada 1983 r. odbyło się ostatnie spotkanie nauczycieli należących do sieci dwudziestu pilotażowych szkół konsumenckich. Celem tej sieci była ocena sposobów włączania edukacji konsumenckiej do różnych przedmiotów<sup>743</sup>.

Dla rozwoju informacji konsumenckiej w związku z zapewnieniem bezpieczeństwa produktów i usług 2 marca 1984 r. odbyło się posiedzenie, w którym przyjęto decyzję wprowadzającą do funkcjonowania wspólnotowy system szybkiej wymiany informacji na temat niebezpieczeństw wynikających z korzystania z produktów konsumenckich<sup>744</sup>. System ten pierwotnie

---

<sup>737</sup> „Bulletin of the European Communities” 1981, nr 5, s. 25.

<sup>738</sup> „Bulletin of the European Communities” 1983, nr 10, s. 37.

<sup>739</sup> Zob. szerzej B. Lipińska, *Dyrektywa Rady Wspólnoty Europejskiej nr 84/150/EEC w sprawie zbliżania ustaw, rozporządzeń i przepisów administracyjnych państw członkowskich w zakresie reklamy wprowadzającej w błąd*, „Biuletyn Urzędu Antymonopolowego” 1994, nr 3, s. 5, 6.

<sup>740</sup> Dyrektywa Rady 84/450/EWG z dnia 10 września 1984 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących reklamy wprowadzającej w błąd, Dz. Urz. WE L 250/17, 19.09.1984.

<sup>741</sup> Tamże, art. 3; por. „Bulletin of the European Communities” 1984, nr 9.

<sup>742</sup> *Sixteenth General Report on the Activities of the European Communities* 1982, Brussels–Luxembourg 1983, s. 154, 155; *Eighteenth General Report on the Activities of the European Communities* 1983, Brussels–Luxembourg 1984, s. 161, 162.

<sup>743</sup> „Bulletin of the European Communities” 1983, nr 11, s. 38.

<sup>744</sup> Produkty konsumenckie to wszystkie artykuły, takie jak produkty spożywcze, sprzęt gospodarstwa domowego, w tym do samodzielnego użytkowania, ogrodnictwa, gier lub sportu, produkty farmaceutyczne, kosmetyki, chemia, tekstylia i zabawki, pojazdy silnikowe, rowery, motocykle lub inne, maszyny używane do transportu; zob. art. 2 Proposal for a Council Deci-

został ustanowiony na cztery lata z możliwością przedłużenia jego działalności<sup>745</sup>. Decyzja wskazywała w art. 1, że każde państwo członkowskie, na którego terytorium wyprodukowano i trafił do obrotu produkt lub partia produktów stanowiąca podczas użytkowania w normalnych i przewidywalnych warunkach poważne i bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów, informowało o tym niezwłocznie Komisję. Takie informacje zawierały dane szczegółowe umożliwiające zidentyfikowanie produktu lub partii produktu, w tym typ i jego właściwości, ponadto uwzględniały informacje szczegółowe dotyczące charakteru i wagi zagrożeń oraz działań podejmowanych przez państwo członkowskie. Po otrzymaniu tych informacji Komisja sprawdzała zgodność produktu z warunkami niniejszej decyzji i przekazywała ją właściwym organom w państwach członkowskich. W myśl art. 2 powyższe regulacje dotyczyły produktów przeznaczonych do stosowania przez konsumentów, z wyjątkiem produktów przeznaczonych wyłącznie do użytku profesjonalnego. W celu zbadania problemu związanego z wdrażaniem i administrowaniem systemu informacyjnego powołany został utworzony przy Komisji komitet składający się z dwóch przedstawicieli z każdego państwa członkowskiego oraz przedstawiciela Komisji jako przewodniczącego<sup>746</sup>. Komisja zapewniała ponadto sekretariat obsługujący działanie systemu<sup>747</sup>.

Podsumowanie działań związanych z realizacją dotychczasowych programów ochrony konsumenta zostało zawarte w Komunikacie Komisji do Rady Wspólnot Europejskich w sprawie nowego impulsu dla polityki ochrony konsumenta z 27 czerwca 1985 r.<sup>748</sup> W myśl pkt 18 komunikatu Wspólnota powinna skupić się na realizacji trzech podstawowych celów. Pierwszy z nich dotyczył prawa do zadowalających standardów bezpieczeństwa i zdrowia (rozszerzenie prawa do zdrowia i bezpieczeństwa) w nabywanych produktach, trzeci skupiał się na tym, aby prawa konsumentów były również brane pod uwagę w innych politykach Wspólnoty. Drugi z nich dotyczył prawa do czerpania korzyści z wolnego rynku. Miał zostać zrealizowany między in-

---

sion KOM/79/725 introducing a community system for the Rapid Exchange of information on dangers arising from the use of consumer products, Dz. Urz. WE 321, 22.12.1979, „Bulletin of the European Communities” 1979, nr 12, s. 51.

<sup>745</sup> „Bulletin of the European Communities” 1984, nr 3, s. 45.

<sup>746</sup> Council Decision 84/133/EEC of 2 March 1984 introducing a Community system for the rapid exchange of information on dangers arising from the use of consumer products, Dz. Urz. WE L 70, 13.03.1984.

<sup>747</sup> Tamże, art. 7.

<sup>748</sup> *A New Impetus for Consumer Protection Policy. Communication from the Commission to the Council*, KOM (85)314, 27.06.1985.

nymi poprzez ujednoczenie informacji na temat oferowanych dóbr oraz ich cen we wszystkich państwach członkowskich Wspólnoty<sup>749</sup>. Informacja taka była przekazywana za pośrednictwem reklamy w telewizji satelitarnej. Wskazano również na rozwój nowej technologii informacyjnej wykorzystywanej w celu przekazywania informacji konsumentom w postaci komputerowych baz danych.

W latach 80. XX w. podejmowano liczne działania informacyjno-edukacyjne dla konsumentów na poziomie krajowym i wspólnotowym. W państwach członkowskich konsumenci mogli poszerzyć swoją wiedzę nt. produktów i usług dzięki dostępowi do raportów z testów porównawczych produktów. Wyniki tych testów były publikowane w specjalistycznych czasopismach konsumenckich lub codziennej prasie czy telewizji. Organizacje pozarządowe wydawały ponadto broszury, prospekty i ulotki informacyjne dla konsumentów o ich prawach, zagrożeniach oraz wynikających z nich niebezpieczeństwach, o użytkowaniu produktów czy o cenach.

Komisja kontynuowała prace nad poprawą jakości informacji dla konsumentów na temat różnic cen, które mogły występować w przypadku identycznych towarów konsumpcyjnych. W tym celu prowadziła wiele badań w regionach transgranicznych lub w niektórych państwach członkowskich. 27 i 28 listopada 1986 r. w Brukseli odbyła się europejska konferencja poświęcona zapobieganiu oparzeniom. Zgromadziła około stu uczestników (pracowników naukowych, lekarzy, producentów oraz stowarzyszenia konsumenckie). Wskazano podczas niej m.in. na niedoinformowanie lub wprowadzenie w błąd konsumentów w kwestii użytkowania produktu, co generowało różnego rodzaju wypadki. Istniała również potrzeba ulepszenia konstrukcji produktów konsumenckich; promowania środków zapobiegawczych zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim poprzez prawodawstwo i wspólne normy. Kluczową rolę odegrała edukacja konsumencka<sup>750</sup>.

Komisja Europejska prowadziła szeroko zakrojone konsultacje i pilotażowe programy w sferze edukacji konsumenckiej w szkołach. Na tej podstawie 6 sierpnia 1986 r. uznano potrzebę włączenia edukacji konsumenckiej do programów nauczania w szkołach podstawowych i średnich przez cały okres kształcenia obowiązkowego oraz potrzebę kształcenia nauczycieli w tym obszarze. Komisja uważała, że edukacja konsumencka dzieci i młodzieży powinna

---

<sup>749</sup> Zob. Council Directive 88/314/EEC of 7 June 1988 on consumer protection in the indication of the process of non-food products, Dz. Urz. WE L 142/19, 9.06.1988.

<sup>750</sup> „Bulletin of the European Communities” 1986, nr 9, s. 62.

mieć faktyczny wyraz w programach nauczania, aby rozwijać świadomość ich praw i obowiązków jako konsumentów<sup>751</sup>. Komisja rozpoczęła również pracę nad pilotażowymi programami szkoleniowymi dla nauczycieli we współpracy z władzami państwowymi<sup>752</sup>.

Trzyletni plan działania w zakresie polityki konsumenckiej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z dnia 3 maja 1990 r.<sup>753</sup> w części „B” skupiał się wokół czterech głównych obszarów utożsamianych z ważnością budowania konsumenckiego zaufania koniecznego do realizacji idei wewnętrznego rynku. Należało do nich m.in. prawo do informacji<sup>754</sup>. Zgodnie z pkt 2 prawo do informacji konsumenckiej dotyczyło zwiększania zaufania konsumentów do korzyści z jednolitego rynku poprzez dostępność odpowiednich informacji o produktach i usługach. Dostarczanie informacji miało wiele aspektów. Dotyczyło usług informacyjnych, zrozumiałych informacji i testów porównawczych oraz informacji zawartych w reklamach<sup>755</sup>. Usługi informacyjne związane były z zapewnieniem odpowiednich przepływów danych w celu zaspokojenia potrzeb konsumentów. Zależało to od rozwoju pewnych standardów informacyjnych u podmiotów gospodarczych i społecznych obejmujących przedsiębiorców, organizacje konsumenckie oraz organizacje zawodowych doradców. Informacje dotyczące promocji sprzedaży nie były same w sobie wystarczającą podstawą do podejmowania decyzji zakupowych. Konsumentom potrzebowali dostępu do rzeczowych informacji i porad w całym procesie kupna sprzedaży. Regulacją, której celem było wprowadzenie jednolitych we wszystkich państwach członkowskich zasad zamieszczania informacji o wartościach odżywczych na środkach spożywczych pozwalających na likwidację barier technicznych w handlu, była Dyrektywa Rady 90/496 Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z dnia 24 września 1990 r.<sup>756</sup>

---

<sup>751</sup> „Bulletin of the European Communities” 1985, nr 7/8, s. 58, 59.

<sup>752</sup> *Twentieth General Report on the Activities of the European Communities 1986*, Brussels–Luxembourg 1987, s. 233; *XXIInd General Report on the Activities of the European Communities 1988*, Brussels–Luxembourg 1989, s. 263; *XXIIIrd General Report on the Activities of the European Communities 1989*, Brussels Luxembourg 1990, s. 241, 242; „Bulletin of the European Communities” 1986, nr 4, s. 56, nr 6, s. 60; 1989, nr 6, s. 59.

<sup>753</sup> Three Year Action Plan of Consumer Policy In the EEC, 1990–1992...

<sup>754</sup> Pozostałe prawa wskazane w programie to prawo do reprezentacji, prawo do bezpieczeństwa oraz prawo do ochrony interesów ekonomicznych.

<sup>755</sup> Zob. V. Kendall, *EC Consumer Law*, Wiley Chancery, London – New York-Chichester 1994, s. 163–178.

<sup>756</sup> Council Directive 90/496 EEC of 24 September 1990 on nutrition labeling for foodstuffs, Dz. Urz. WE L 276/40, 6.10.1990.

Co zrozumiałe, informacje konsumenckie dotyczyły również wprowadzenia zmian w przepisach, normach i funkcjonujących procedurach kontrolnych. Wolny rynek i idąca za tym wielość dostępnych produktów stwarzały zapotrzebowanie na rzetelne informacje dla konsumentów. Chociaż istniał ścisły związek między właściwym wykorzystaniem informacji a edukacją, w rzeczywistości wielu obywateli wychodziło z edukacyjnego systemu szkolnego źle przygotowanych do roli pewnych swoich decyzji zakupowych konsumentów. W strategii zaplanowano działania na rzecz usług informacyjnych. Chodziło o stworzenie regulacji prawnych mających formę strategii w sprawie zagwarantowania informacji dla konsumentów. Planowano w latach 1991–1992 wspierać lokalne inicjatywy w pilotażowych projektach tworzenia europejskich centrów informacji i usług konsumenckich dla regionów przygranicznych. Zamierzano ponadto promować współpracę między organizacjami konsumenckimi a systemami edukacyjnymi w zakresie wymiany materiałów w celu poprawy nauczania wiedzy konsumenckiej. Planowano ponadto rozwijać młodzieżowe programy informacyjne i edukacyjne na temat znajomości praw konsumentów<sup>757</sup>.

Przejrzystość w prawie konsumentów do informacji związana była z postulatem, aby dążyć do zapewnienia możliwie najwyższego stopnia jawności i przejrzystości informacji, jaki można osiągnąć. W szczególności chodziło o maksymalną zrozumiałość informacji w zakresie prezentacji i dostarczania towarów i usług. Wiele z obowiązujących wówczas przepisów regulujących kwestię obrotu rynkowego nie zapewniało oczywistych informacji dla konsumentów. Dlatego wskazano za konieczne ustanowienie jednolitych wymagań informacyjnych we wszystkich sektorach rynkowych ze szczególnym uwzględnieniem produktów żywnościowych. Należy również uznać, że wymogi dotyczące przejrzystości zmieniały się i ewoluowały, dlatego istniała potrzeba dokonania przeglądu norm już obowiązujących w celu zrationalizowania, a także zapewnienia, że nowe przepisy uwzględniałyby ten aspekt. W programie szczegółowej analizie poddano rozwój prawodawstwa w zakresie etykietowania produktów. Chodziło tutaj o wyeliminowanie nieporozumień oraz spełnienie przewidywanych wymagań konsumentów. Wskazano na konieczność opracowania odpowiednich znaków identyfikacyjnych w zakresie jakości produkcji<sup>758</sup>. Przejrzystość informacji dotyczyła również podjęcia działań ustawodawczych ułatwiających konsumentom podjęcie wyboru podczas dokonywania transgranicznych płatności i transfe-

---

<sup>757</sup> Tamże, pkt 2a.

<sup>758</sup> Tamże, pkt 2b.

rów finansowych<sup>759</sup>. Niezbędne było dalsze wdrażanie oraz dostosowywanie do potrzeb konsumentów dyrektywy 79/112 w sprawie etykietowania żywności<sup>760</sup>. Służyć temu miało zwiększenie adekwatnej informacji konsumenckiej poprzez udostępnianie testów porównawczych wpływającej na dokonanie przez konsumentów wyboru produktu. Testy porównawcze stymulowały konkurencję oraz pomagały w rozpoznawaniu i ocenie jakości produktów pod warunkiem, że były przeprowadzane według uznanych kryteriów. W badaniach porównawczych skupiano się na informacjach, które powinny być ujednoczone i obejmować cały rynek wewnętrzny. Wybór konsumenta byłby łatwiejszy, gdyby było możliwe porównanie cen i jakości produktów na rynku wewnętrznym, w tym również wiarygodności produktów reklamowanych<sup>761</sup>.

Koncepcja zapewnienia konsumentom informacji i edukacji kontynuowana była w Rezolucji Rady z dnia 13 lipca 1992 r. w sprawie przyszłych priorytetów dla rozwoju polityki ochrony konsumenta<sup>762</sup>. W akcie wskazano, że w związku z uwzględnieniem ochrony konsumenta jako jednej z polityk wspólnotowych konieczna była dalsza realizacja założeń trzyletniego planu działania na lata 1990–1992. Rezolucja formułowała sześć priorytetów w zakresie polityki ochrony konsumentów. Jeden z nich związany był z informacją i edukacją konsumencką. Zaznaczono, że edukacja i informacja w obszarze jednolitego rynku powinny służyć zabezpieczeniu interesów i praw konsumentów w kwestii usług im świadczonych. Przyczynić się miał do tego rozwój międzygranicznych centrów informacyjnych oraz ulepszanie cen dóbr i usług konsumenckich. Wskazano również na konieczność rozszerzania informacji konsumenckiej dotyczącej programów ponownego wprowadzania do obiegu produktów, racjonalnego użytkowania naturalnych bogactw mineralnych oraz użycia ekologicznych opakowań.

Drugi trzyletni program polityki konsumenckiej<sup>763</sup> realizował omawianą koncepcję w priorytecie dotyczącym podnoszenia poziomu ochrony konsumentów oraz uświadamiania konsumentów w zakresie ich praw. Tutaj wskazano na rozwijanie oraz wzmocnienie informacji konsumenckiej. 26 października 1992 r. zaprezentowany został Komisji raport „The Internal Market after 1992:

---

<sup>759</sup> Zob. *XXVth General Report on the Activities of the European Communities 1991*, Brussels–Luxembourg 1992, s. 214.

<sup>760</sup> Council Directive 79/112/EEC of 18 December 1978 on the approximation of the laws of the Member States relating to the labeling, presentation and advertising of foodstuffs for sale to the ultimate consumer, Dz. Urz. WE L 33, 8.02.1979.

<sup>761</sup> Zob. Dyrektywa Rady z dnia 10 września 1984 r. w sprawie zbliżenia...

<sup>762</sup> Council Resolution of 13 July 1992...

<sup>763</sup> Second Commission three year consumer policy action plan 1993–1995...

Meeting the Challenge<sup>764</sup>. Zawierał on listę zaleceń w zamierzeniu będących odpowiedzią na niewiedzę konsumencką. Raport kładł nacisk na potrzebę kreowania strategii informacyjnej oraz uwydatnienia problemu dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Komisja zwróciła uwagę na wskazane zalecenia, a uwidocznilo się to w jej działaniach w obszarze ochrony konsumentów. Zaznaczono, że informacja była niezbędna, kiedy konsument korzystał z zalet jednolitego rynku. Generalnie wolność wyboru nie mogła być efektywna, jeżeli warunki rynkowe były niejasne oraz jeżeli dostępne informacje nie były rozpowszechniane. Brak informacji powodował, że konsument stawał się słabszym podmiotem rynkowym. Podjęte działania w zakresie informacji określały charakterystykę techniczną produktu i były kontynuowane oraz intensyfikowane<sup>765</sup>.

Ważne miejsce w rozwijanej koncepcji zajmowała kwestia umieszczania zgodnych z prawdą informacji w umowach zawieranych z konsumentami<sup>766</sup>. Komisja podejmowała ponadto kroki w celu urzeczywistnienia i zapewnienia rzetelnej informacji na etykietach. W programie próbowano osiągnąć konsensus w kwestii wymaganych etykiet oraz zapewnić najszersze z możliwych rozwiązań. Niezbędne było również umacnianie informacji umożliwiającej konsumentom wybór produktów w sposób świadomy ich skutków dla środowiska naturalnego. Komisja popierała przegląd cen stanowiących nieocenione źródło informacji. Testy porównawcze także udowodniły ich pozytywny wpływ na odpowiedzialność konsumencką. Informacja na szczeblu wspólnotowym rozwijana i przekazywana była przez Komisję organizacjom i instytucjom konsumenckim, centrom informacyjnym oraz mediom. Komisja popierała działalność organizacji konsumenckich w zakresie tworzenia programów instrukcyjnych dla dorosłych i młodych konsumentów oraz dzieci w wieku szkolnym, w szczególności poprzez dostarczanie pomocy naukowych szkołom oraz uwydatnianie problemu potrzeby edukacji konsumenckiej<sup>767</sup>.

Od roku 1993 Komisja realizowała inicjatywę dotyczącą publikowania *European guide for consumers in the large market* (Europejskiego przewodnika dla konsumentów na rynku wspólnotowym) oraz sektorowego przewodnika dotyczącego ochrony konsumentów. Przewodniki były rozpowszechniane szczególnie w ramach organizacji konsumenckich oraz konsumenckich centrów informa-

---

<sup>764</sup> Tekst raportu dostępny na stronie Uniwersytetu w Pittsburghu, <http://aei.pitt.edu/1025/> (dostęp: 27.08.2020).

<sup>765</sup> Zob. Uchwała Rady 93/C 110/01, Dz. Urz. WE C 110/1, 20.04.1993.

<sup>766</sup> Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. . .

<sup>767</sup> Zob. XXVII th. *General Report on the Activities of the European Communities 1993*, Brussels, Luxembourg 1994, s. 135.

cyjnych. W następstwie publikacji europejskiego przewodnika konsumentckiego w listopadzie 1994 r. przeprowadzono radiową kampanię informacyjną na tematy istotne dla rozwoju praw konsumentów w ramach polityki Unii Europejskiej. Stacja telewizyjna „Euronews” wyprodukowała i wyemitowała od 1 stycznia do 30 czerwca 1993 r. programy zatytułowane „Label Europe” dotyczące różnorodnych tematów – od umów timeshare poprzez produkty oddechujące i telefony przenośne. Komisja zapewniała również wsparcie finansowe na działania informacyjne prowadzone przez organizacje konsumenckie<sup>768</sup>. Ważną rolę odgrywały ponadto konsumenckie międzygraniczne centra informacyjne. Były one ulokowane w przygranicznych regionach, a ich zadaniem było dostarczanie ofert informacyjnych, cen, ofert legislacyjnych oraz innych praktycznych informacji związanych z danym regionem przy obu stronach granicy. Centra te były prowadzone przez publiczne lub prywatne agencje, które były doświadczone w działaniu na rzecz ochrony konsumentów. 19 maja 1994 r. Komisja Europejska powołała europejską sieć „Coline”, która tworzyła skomputeryzowane połączenie między pięcioma krajowymi centrami informacji dla konsumentów (Niemcy, Hiszpania, Francja Portugalia i Luksemburg). Planowano rozszerzenie sieci na całą Unię Europejską<sup>769</sup>. W ten sposób gwarantowano satysfakcjonującą informację konsumentom, którzy chcieli wiedzieć, jak wykonywać swoje prawa zarówno we własnym państwie, jak i w innych państwach Unii Europejskiej<sup>770</sup>.

Kolejny program polityki konsumenckiej na lata 1996–1998<sup>771</sup> realizował omawianą koncepcję poprzez podwyższanie poziomu edukacji i polepszanie standardów informacji konsumenckiej oraz tworzenie regulacji umożliwiających konsumentom czerpanie korzyści ze sposobności prezentowanych przez społeczeństwo informacyjne. Ulepszanie oraz rozwijanie edukacji i informacji konsumenckiej związane było z przeciwdziałaniem rozprzestrzeniania nieodpowiednich informacji o towarach oraz wprowadzających w błąd o ich cenach<sup>772</sup>. Gdyby przedstawiana była właściwa informacja, konsumenci dokonywaliby racjonalnych wyborów, tym samym nie byłiby wprowadzani w błąd, przez co lepiej chronieni. Praktykowany rozwój usług informa-

---

<sup>768</sup> *General Report on the activities of the European Union 1995*, Brussels–Luxembourg 1996, s. 246.

<sup>769</sup> *General Report on the activities of the European Union 1994*, Brussels–Luxembourg 1995, s. 227.

<sup>770</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_94\\_416](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_94_416) (dostęp: 8.09.2020).

<sup>771</sup> Communication from the Commission – priorities for consumer Policy 1996–1998...

<sup>772</sup> Przeciwdziałaniu takim zjawiskom miała służyć Dyrektywa 98/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. w sprawie ochrony konsumenta poprzez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom, Dz. Urz. WE L 80, 18.03.1998.



cyjnych ułatwiłby niwelowanie konsumentckich problemów. Stwierdzono, że błędne informacje znajdujące się na produktach powodowały trudności w wyborze odpowiedniego dla ich potrzeb produktu spośród dóbr i usług im dostępnych. Głównym wyzwaniem była realizacja na szeroką skalę kluczowego projektu informacyjnego mającego na celu wykorzystanie elektronicznych oraz audiowizualnych środków przekazu oraz kontrolowanie rzetelności informacji konsumentckiej. Wskazano również na potrzebę edukacji konsumentckiej dzieci od najmłodszych szkolnych lat w celu zaznajomienia z problemem zmian współczesnego rynku. W szczególności zaznaczono rolę, jaką może odegrać edukacja konsumentcka w rozwoju stałej konsumpcji oraz w funkcjonowaniu konsumentckiego społeczeństwa informacyjnego. Odpowiedzialność w kwestii edukacji konsumentckiej spoczywała na państwach członkowskich<sup>773</sup>. Komisja miała jednak obowiązek skupiać szczególną uwagę na potrzebie propagowania i asystowania odpowiednich sposobów rozwoju edukacji i informacji konsumentckiej<sup>774</sup>.

Potencjalne korzyści dla konsumentów płynące z rozwoju społeczeństwa informacyjnego były bardzo duże. Rynek stał się globalnym miejscem zbytu produktów i usług. Komisja Europejska zawarła w swoim planie działania cel związany z „Europejską drogą do społeczeństwa informacyjnego” („European Way to the Information Society”) oraz stworzeniem forum społeczeństwa informacyjnego oraz grup eksperckich w sferze informacji i edukacji konsumentckiej. Zaproponowano powstanie projektów dyrektyw w zakresie niektórych ważnych legislacji dotyczących „udostępniania sieci otwartej” („open network provision”), „ochrony danych” („data protection”) oraz „sprzedaży na odległość” („distance selling”). Rozwojowi znajomości praw konsumentów poprzez szeroko rozumianą edukację miało służyć stworzenie elektronicznych centrów handlowych ustalających bardzo atrakcyjne dla konsumentów bezpieczne systemy płatnicze. Niezbędna była również specjalna pomoc w celu dopingowania organizacji konsumentckich do zmian oraz wykorzystania możliwości, jakie dawało nowe społeczeństwo informacyjne. Chodziło tutaj o nowe formy współpracy informacyjno-edukacyjnej o charakterze globalnym służące interesom konsumentów<sup>775</sup>.

---

<sup>773</sup> 29 maja 1996 r. pod patronatem Komisji zorganizowano finał europejskiego „Konkursu Młodych Konsumentów”. Wzięło w nim udział 550 uczniów z państw UE. Tematem był „wpływ zachowań konsumentów na środowisko”. Pierwszą nagrodę odebrał irlandzki zespół; *General Report on the activities of the European Union 1996*, Brussels–Luxembourg 1997, s. 244.

<sup>774</sup> Pkt 1 Communication from the Commission – priorities for consumer Policy 1996–1998...

<sup>775</sup> Tamże, pkt 5.

Koncepcja zapewnienia informacji i edukacji kontynuowana była w Planie działania w zakresie polityki konsumenckiej na lata 1999–2001<sup>776</sup>. Umiejscowiona została w jednym spośród trzech nadrzędnych celów dotyczącym zapewnienia konsumentom skutecznego głosu w Unii Europejskiej. Cel ten był realizowany m.in. poprzez zagwarantowanie stosownej i rzetelnej informacji oraz kompleksowej edukacji dla konsumentów. Komisja Europejska kontynuowała działania związane z organizowaniem kampanii informacyjnych i edukacyjnych<sup>777</sup>. Kluczowym elementem tego działania było skupienie się na pojedynczym priorytetowym temacie, większym zaangażowaniu organizacji konsumenckich w kwestię informacji i edukacji oraz tworzeniu krajowych biur informacyjnych. Przyczyniając się do promocji konsumenckiej edukacji w państwach członkowskich, Komisja Europejska współpracowała z krajowymi i regionalnymi podmiotami ochrony konsumentów. Miała promować wymianę dobrych praktyk zakupowych w obszarze integracji konsumenckiej oraz edukacji w sektorze szkolnym. Nadzorowała ponadto publikację materiałów edukacyjnych oraz instrukcyjnych, jak również promowała współdziałanie pomiędzy szkołami oraz lokalnymi środowiskami i przedsiębiorstwami. Poprzez udogodnienia w wymianie najlepszych działań w zakresie wspomnianych metod Komisja Europejska wspierała inne państwa członkowskie w celu przyjęcia podobnych działań<sup>778</sup>.

W okresie objętym strategią koncepcja wzmocnienia informacji i edukacji konsumenckiej realizowana była poprzez rozwój systemu informowania o produktach niebezpiecznych Rapid Exchange of Information System (RAPEX). Na mocy art. 12 dyrektywy 2001/95/WE<sup>779</sup> rozwinięto system szybkiej informacji służący wymianie danych między państwami członkowskimi i Komisją Europejską dotyczący środków i działań podjętych w stosunku do produktów stwarzających poważne zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów. System RAPEX pomagał zapobiegać dostawianiu się na rynek europejski produktów

---

<sup>776</sup> Communication from the Commission. Consumer Policy Action Plan 1999–2001...

<sup>777</sup> W latach 1999–2001 realizowano kampanię informacyjną nt. bezpieczeństwa żywności i ochrony zdrowia konsumentów. Przeprowadzono również kampanię informacyjną, której celem była edukacja na temat bezpieczeństwa żywności. W latach 1999–2000 przeprowadzono konkursy konsumenckie dla młodzieży, m.in. „Żywnienie – jak promować zbilansowaną dietę” czy pod hasłem „Konsument w XXI w.”; skierowane do uczniów szkół ponadgimnazjalnych i ostatnich dwóch klas szkół podstawowych; *General Report on the activities of the European Union 1999*, Brussels–Luxembourg 2000, s. 101; *General Report on the activities of the European Union 2000*, Brussels–Luxembourg 2001, s. 210.

<sup>778</sup> Pkt 3.4 Communication from the Commission. Consumer Policy Action Plan 1999–2001...

<sup>779</sup> Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r...

stwarzających poważne zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów. Ułatwiał monitorowanie skuteczności i spójności nadzoru rynku oraz działań związanych z egzekwowaniem prawa w państwach członkowskich. Zapewniał również podstawy do identyfikowania potrzeby podjęcia działań na szczeblu UE. Służył konsekwentnemu egzekwowaniu wymogów unijnych w sferze bezpieczeństwa produktów oraz sprawnemu funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. Szczegółowy zakres działania systemu zawarty został w załączniku II do analizowanej dyrektywy. Państwa członkowskie powinny udzielić wszystkich dostępnych informacji szczegółowych nt. niebezpiecznych produktów dostępnych na rynku krajowym. Chodziło tutaj o informacje umożliwiające identyfikację produktu, opis danego zagrożenia łącznie z podsumowaniem wyników wszelkich badań/analiz oraz wnioski w celu oceny poziomu zagrożenia. W stosownych przypadkach – charakter i czas trwania środków lub działań, w sprawie których zapadła decyzja, informacje o sieci zaopatrzenia i dystrybucji danego produktu, w szczególności o państwach przeznaczenia. Informacje takie powinny być przekazywane na specjalnym standardowym formularzu zgłoszeniowym. Państwo członkowskie informowało Komisję Europejską o poważnym zagrożeniu dla konsumentów oraz o przyjęciu stosownych środków zapobiegawczych, ponadto zobowiązane było powiadomić Komisję w ciągu 45 dni, czy Komisja potwierdzała tę informację, czy też ją zmieniała. Komisja Europejska możliwie jak najszybciej weryfikowała zgodność informacji otrzymanych za pośrednictwem RAPEX z przepisami dyrektywy i kiedy uznała za konieczne oraz w celu dokonania oceny bezpieczeństwa produktu, z własnej inicjatywy mogła przeprowadzić dochodzenie. W przypadku takiego dochodzenia państwa członkowskie były zobowiązane w miarę możliwości udzielić Komisji wymaganych przez nią informacji. Po otrzymaniu zgłoszenia państwa członkowskie zobowiązane były przekazać Komisji Europejskiej informacje, czy produkt był sprzedawany na ich terytorium, jakie środki związane z danym produktem mogły przedsięwziąć w świetle ich własnego prawa, podając powody, łącznie z odmienną oceną ryzyka czy inną szczególną sytuacją, która uzasadniłaby ich decyzję, w szczególności dotyczącą braku działania czy kontynuacji działań oraz wszelkie stosowne informacje uzupełniające, jakie otrzymały na temat danego zagrożenia łącznie z wynikami badań lub przeprowadzonych analiz. Odpowiedzialność za udzielaną informację spoczywała na powiadamiającym państwie członkowskim<sup>780</sup>.

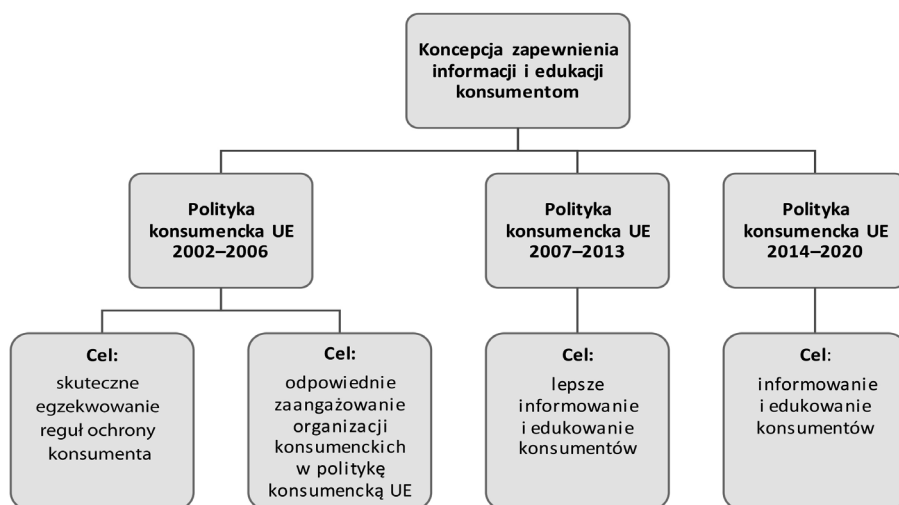
---

<sup>780</sup> Załącznik II – procedury związane ze stosowaniem systemu RAPEX i wytyczne dotyczące zgłoszeń do Dyrektywy 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów...

## 5.2. Założenia koncepcji

Koncepcja zapewnienia informacji i edukacji konsumentom rozwijana była w programach polityki konsumenckiej Unii Europejskiej po 2002 r. Jej założenia określone były w nadrzędnych celach poszczególnych strategii, a realizowane przez podmioty ochrony konsumentów. Związane były z tworzeniem regulacji prawnych sprzyjających ochronie konsumentów w obszarze informacji i edukacji, jak również z działalnością podmiotów polityki konsumenckiej w zakresie rozwoju edukacji i propagowania informacji wśród konsumentów. Dotyczyły planowania i realizacji działań połączonych ze skutecznym egzekwowaniem reguł ochrony konsumenta, odpowiednim zaangażowaniem organizacji konsumenckich w politykę konsumencką UE, lepszym informowaniem i edukowaniem konsumentów (zob. wykres 15).

Wykres 15. Cele ogólne realizowane w ramach koncepcji zapewnienia informacji i edukacji konsumentom w programach polityki konsumenckiej po 2002 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006, 7.05.2002, KOM(2002)208; Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013. Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony, 13.03.2007, KOM(2007)99; Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 oraz uchylającego decyzję nr 1926/2006/WE, Dz. Urz. UE L 84/42, 20.03.2014.

W programie polityki konsumenckiej na lata 2002–2006 koncepcja zapewnienia informacji i edukacji konsumentom realizowana była w dwóch nadrzędnych celach (zob. wykres 15). Pierwszy dotyczył skutecznego egzekwowania reguł ochrony konsumenta. W jego ramach wykonano działanie związane z zapewnieniem konsumentom informacji oraz stosownych danych z zakresu bezpieczeństwa towarów i usług. W szczególności chodziło o rozwój systemów informacyjnych służących zapewnieniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa zdrowotnego konsumentów. Przyczynić się do tego miało permanentne monitorowanie potencjalnych i faktycznych nadużyć producentów oraz profesjonalnych podmiotów rynkowych. Planowano ponadto zidentyfikować wszelkie słabe punkty w tym obszarze oraz określić priorytety wzmocnienia lub uzupełnienia obowiązujących przepisów bezpieczeństwa informacyjnego produktów. Zamierzano podejmować działania służące szybkiej interwencji w sytuacjach kryzysowych i pomagać decydentom w diagnozie potencjalnych zagrożeń. Wskazano w szczególności na potrzebę gromadzenia i ocenę informacji oraz danych na temat niebezpiecznych produktów konsumenckich, jak również wykrywania zagrożeń stwarzanych przez produkty niebezpieczne dla zdrowia i życia konsumentów. Gromadzenie i wymiana takich informacji na szczeblu ponadpaństwowym były bardzo ważne oraz przyczyniały się do zapewnienia spójnego egzekwowania przepisów unijnych dotyczących bezpieczeństwa produktów<sup>781</sup>.

W latach 2002–2006 z realizacją koncepcji zapewnienia informacji i edukacji konsumentom związany był cel wskazujący na zaangażowanie organizacji konsumenckich w politykę Unii Europejskiej. W jego ramach wskazano m.in. na potrzebę rozwoju działań związanych z informacją i edukacją konsumentów. Organizacje konsumenckie w dużej mierze wykonywały zadania dotyczące informacji i edukacji konsumentów, współpracując w tej kwestii z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi<sup>782</sup>.

Rosnące oczekiwania obywateli, aby mieć pełny i łatwy dostęp do informacji na temat produktów, wymagały nowoczesnej, skutecznej i rzetelnej polityki informacyjnej uwzględniającej najnowsze osiągnięcia w dziedzinie badań i wiedzy. Dlatego wskazano na potrzebę dalszego rozwoju informacji i eduka-

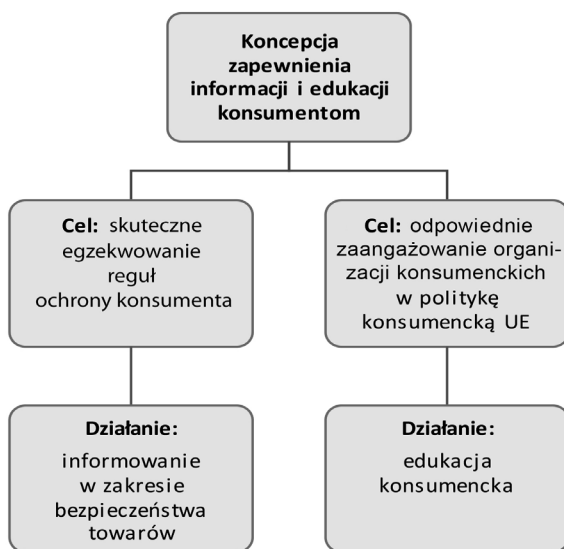
---

<sup>781</sup> Pkt 3.2.2 Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006...

<sup>782</sup> Pkt 3.2.2 Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006...

cji w programach polityki konsumenckiej Unii Europejskiej. Wyedukowanie konsumentów oraz rzetelna informacja miały bezpośredni wpływ na ich życie, dlatego Komisja Europejska opracowywała różne narzędzia informacyjne, które były skierowane do ogółu konsumentów lub do określonej grupy docelowej (młodych konsumentów, konsumentów 60+)<sup>783</sup>. Komisja miała kontynuować wysiłki na rzecz poprawy swojej polityki informacyjnej, m.in. poprzez rozwijanie kampanii informacyjnych dotyczących ujawniania niebezpiecznych dla zdrowia i życia produktów, np. takich jak tytoń<sup>784</sup>.

Wykres 16. Cele i działania polityki konsumenckiej na lata 2002–2006 w zakresie koncepcji zapewnienia informacji i edukacji konsumentom



Źródło: opracowanie własne na podstawie Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006, 7.05.2002, KOM(2002)208.

W latach 2002–2006 więcej uwagi poświęcano edukacji konsumentów. Celem Komisji Europejskiej było stworzenie takich okoliczności społeczno-

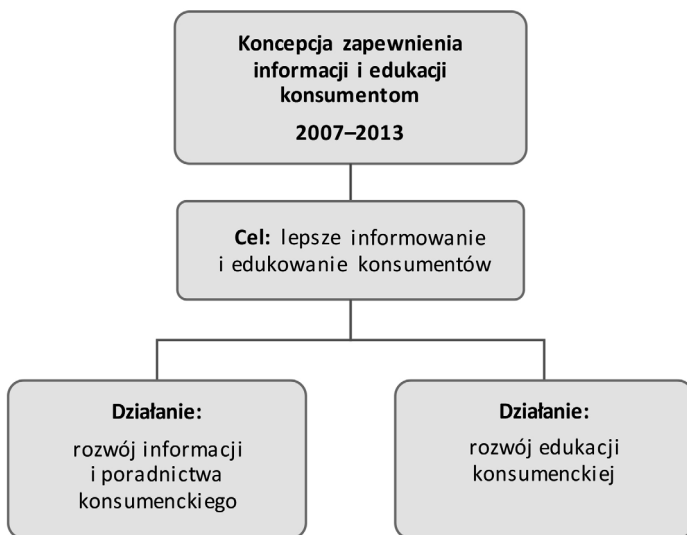
<sup>783</sup> Wymienić tu należy w szczególności wydawanie materiałów edukacyjno-informacyjnych w postaci broszur, ulotek, organizację kampanii informacyjnych przez Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich (Euroguichets).

<sup>784</sup> Pkt 3.3.2.1 Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006...

-prawnych, aby konsumenci mogli robić zakupy z pełną świadomością swoich praw, dlatego wskazano na konieczność podjęcia działań na szczeblu Unii Europejskiej niwelujących specyficzne problemy związane z transakcjami transgranicznymi. Dodatkowo zamierzano rozwinąć wymianę doświadczeń i dobrych praktyk między państwami członkowskimi na płaszczyźnie edukacji konsumenckiej. W tym celu Komisja Europejska miała opracować interaktywne narzędzia edukacyjne on-line, z których mogłyby korzystać stowarzyszenia konsumentów. Ułatwiłyby one proces szkolenia własnego personelu dotyczący określonych aspektów umów transgranicznych, np. z zakresu usług finansowych oraz praw konsumentów UE<sup>785</sup>.

Koncepcja zapewnienia informacji i edukacji konsumentom była rozwijana w programie polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013 w ramach celu związanego z zagwarantowaniem lepszego poziomu edukowania i informowania konsumentów (zob. wykres 17).

Wykres 17. Cel i działania polityki konsumenckiej na lata 2007–2013 w zakresie koncepcji zapewnienia informacji i edukacji konsumentom



Źródło: opracowanie własne na podstawie Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013. Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony, 13.03.2007, KOM(2007)99.

<sup>785</sup> Tamże, pkt 3.3.2.2.

Koncepcja ta polegała na podejmowaniu dwóch kategorii działań. Po pierwsze na rozwoju informacji i poradnictwa konsumenckiego. Chodziło tutaj o rozwój prawodawstwa regulującego kwestię informacji o produktach. Wiązało się również z szeroko zakrojoną działalnością informacyjną prowadzoną przede wszystkim przez organizacje konsumenckie oraz Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich<sup>786</sup>. Działanie to związane było ponadto z realizacją cyklu kampanii informacyjnych w państwach członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. Zamierzano zwiększać świadomość obywateli na temat praw konsumenckich oraz roli konsumenckich organizacji pozarządowych w ochronie praw nabywców. Rozwijane miały być również działania dotyczące edukacji konsumentów. Komisja miała opracowywać kolejne wydania poruszające tematykę, którą interesują się młodzi ludzie, np. konsumpcji zgodnej ze zrównoważonym rozwojem. Zamierzano ponadto zachęcać do rozwijania nowych modułów edukacyjnych przeznaczonych do kształcenia dorosłych, a także aktualizowania istniejących, tak by zostały nimi objęte wszystkie główne kwestie związane z polityką konsumencką<sup>787</sup>. Komisja Europejska zachęcała również do tworzenia podyplomowych modułów szkoleń o wysokiej jakości związanych z tematyką konsumencką. Klienci dobrze poinformowani i mający silną pozycję mogli łatwiej dokonać zmian w swoim stylu życia i wzorcach konsumpcji, przyczyniając się tym samym do poprawy swojego stanu zdrowia i prowadzenia bardziej zrównoważonego stylu życia. Ochrona środowiska i przeciwdziałanie zmianom klimatycznym wymagały podniesienia świadomości konsumentów w takich dziedzinach, jak energia i transport, w których dobrze poinformowani konsumenci mogli w istotny sposób przyczynić się do zmian<sup>788</sup>.

Edukacja konsumencka w latach 2007–2013 utożsamiana była z działaniami skierowanymi do młodych konsumentów oraz konsumentów 60+, czyli wrażliwych grup mających wyraźnie mniejsze możliwości obrony swoich interesów. W tym zakresie planowano udoskonalenie interaktywnych narzędzi w postaci spotów reklamowych czy tworzenia konsumenckich stron internetowych o charakterze informacyjno-edukacyjnym. Zamierzano również wspierać utworzenie zintegrowanych magisterskich studiów na kierunkach o tematyce europejskiej związanych z ochroną konsumentów, w tym program

---

<sup>786</sup> Szerzej nt. Europejskich Centrów Konsumenckich (European Consumer Centre – ECC) zob. w rozdziale drugim.

<sup>787</sup> <http://europeanconsumersunion.eu/progetti/dolceta/?lang=en> (dostęp: 19.09.2020).

<sup>788</sup> Pkt 5.4 Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013...



stypendiów umożliwiających studentom pobyt przez okres do sześciu miesięcy w innym państwie członkowskim<sup>789</sup>.

Założenia koncepcji zapewnienia informacji i edukacji konsumentom w latach 2014–2020 wyartykułowane zostały w akcie mającym charakter strategii polityki konsumenckiej na ten okres<sup>790</sup>. Związane były z realizacją celu programu dotyczącego informowania i edukowania konsumentów<sup>791</sup>. W jego ramach podejmowane były działania na trzech płaszczyznach (zob. wykres 18). Po pierwsze w kwestii tworzenia i poprawy dostępności bazy informacyjnej odnośnie bezpieczeństwa produktów konsumpcyjnych. Chodziło tutaj o tworzenie i poprawę dostępności informacyjnej bazy dowodowej w celu kształtowania polityki w obszarach mających wpływ na konsumentów. Wskazano tutaj na potrzebę rozwoju regulacji w sferze informacji konsumenckiej, która pozwoliłaby na wykrywanie wszelkich zaburzeń funkcjonowania rynku. Umożliwiłoby to sprecyzowanie zmieniających się potrzeb konsumentów. Istotne w tym temacie były przeprowadzone ogólnounijnne badania i analizy na temat konsumentów i rynków konsumenckich, tworzenie i utrzymywanie baz danych, w szczególności w celu udostępnienia zgromadzonych danych zainteresowanym stronom, takim jak organizacje konsumenckie, organy krajowe oraz badawcze, jak również opracowywanie i analiza krajowych danych statystycznych i innych istotnych danych. Gromadzenie w szczególności krajowych danych i wskaźników dotyczących cen, skarg, egzekwowania prawa, dochodzenia roszczeń odbywało się we współpracy z zainteresowanymi podmiotami w danym państwie<sup>792</sup>.

Drugie działanie związane było z realizacją założeń analizowanej koncepcji polegającą na zwiększeniu przejrzystości rynków konsumenckich oraz informacji dla konsumentów. Dotyczyło zapewnienia, że konsumenci będą dysponować porównywalnymi, wiarygodnymi i łatwo dostępnymi danymi, w szczególności w odniesieniu do spraw transgranicznych, w celu umożliwienia im porównywania cen oraz jakości i zrównoważonego charakteru towarów i usług.

---

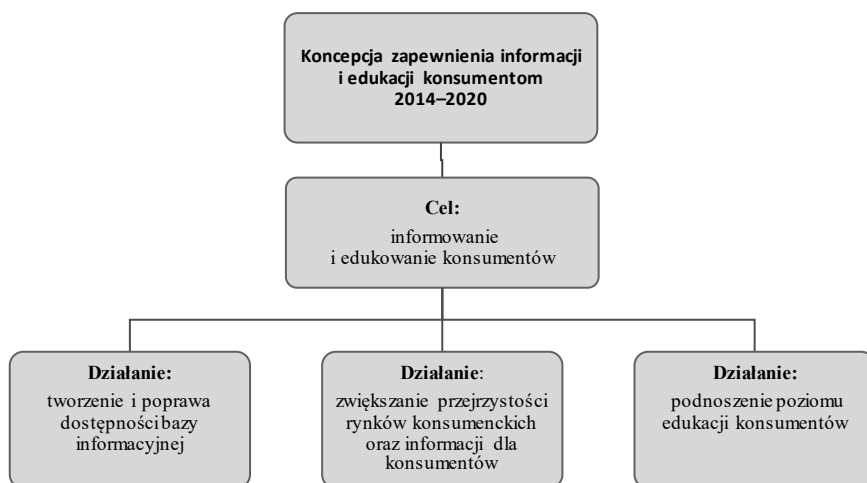
<sup>789</sup> Działanie nr 11 – Decyzja nr 1926/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r...

<sup>790</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020...

<sup>791</sup> Cel programu w zakresie analizowanej koncepcji na lata 2014–2020 był tożsamy z drugim celem, tj. „Poszerzanie wiedzy”; zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski program na rzecz konsumentów – Zwiększanie zaufania i pobudzanie wzrostu gospodarczego..., pkt 4.2.

<sup>792</sup> Załącznik 1 do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020..., cel II, pkt 4.

Wykres 18. Cel i działania polityki konsumenckiej na lata 2014–2020 w zakresie koncepcji zapewnienia informacji i edukacji konsumentom



Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 oraz uchylającego decyzję nr 1926/2006/WE, Dz. Urz. UE L 84/42, 20.03.2014.

Planowano organizowanie kampanii informacyjnych dotyczących kwestii mających wpływ na konsumentów, w tym wspólne działania z państwami członkowskimi mające na celu zwiększanie przejrzystości rynków konsumenckich, m.in. w odniesieniu do detalicznych produktów finansowych, technologii cyfrowych i telekomunikacji, energii czy transportu. Ponadto planowano rozwijać działania ułatwiające konsumentom dostęp do wiarygodnych informacji na temat produktów, ich cen, jakości oraz zrównoważonego charakteru za pośrednictwem Internetu (np. wykorzystując porównywarki internetowe). Planowano przeprowadzanie działań mających na celu zwiększanie dostępu konsumentów do informacji na temat zrównoważonej konsumpcji towarów i usług oraz wspieranie informacyjne wydarzeń dotyczących unijnej polityki ochrony konsumentów. Zamierzano mobilizować podmioty unijne do opracowywania wytycznych dotyczących porównywania cen, jakości i zrównoważonego charakteru (w tym za pośrednictwem porównywarek internetowych). Istotne również było wspieranie działań informacyjnych dotyczących spraw konsumenta, w tym zachęcanie mediów do rozpowszechniania prawidłowych i ważnych informacji dotyczących spraw konsumenta<sup>793</sup>.

<sup>793</sup> Tamże, cel II, pkt 6.

Trzecie działanie dotyczące informowania i edukowania konsumentów w latach 2014–2020 związane było z podnoszeniem poziomu edukacji konsumentów. W szczególności zwrócono uwagę na dostęp do wiedzy konsumentów podatnych na zagrożenia (dzieci oraz osób starszych). W tym celu planowano stworzenie interaktywnej platformy wymiany najlepszych praktyk i materiałów. Zniwelowane miały zostać trudności w uzyskaniu dostępu do informacji konsumenckiej oraz zrozumieniu tych informacji, eliminując tym samym potencjalne wprowadzanie nabywców w błąd. Zamierzano opracować, we współpracy z zainteresowanymi stronami (instytucjami krajowymi, organizacjami konsumenckimi, nauczycielami), materiały edukacyjne. Zwrócono szczególną uwagę na wykorzystanie, gromadzenie, kompilowanie, tłumaczenie i rozpowszechnianie materiałów opracowanych na poziomie krajowym lub na różnych nośnikach, w tym cyfrowych. Materiały takie dotyczyłyby np. praw konsumentów, w tym kwestii transgranicznych, zdrowia i bezpieczeństwa, przepisów Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony konsumentów, zrównoważonej i etycznej konsumpcji (w tym unijnych systemów certyfikacji) oraz wiedzy w zakresie finansów i mediów<sup>794</sup>.

### 5.3. Realizacja koncepcji

Realizacja koncepcji zapewnienia informacji i edukacji konsumentom w Unii Europejskiej po 2002 r. związana była z działaniami na kilku płaszczyznach, w konkretnych przedziałach czasowych obowiązywania strategii polityki konsumenckiej. Wiązała się z tworzeniem regulacji prawnych sprzyjających ochronie konsumentów w sferze informacji. Chodziło tutaj o prawo do informacji, które miało zapewniać konsumentom swobodny, suwerenny wybór oraz gwarancje bezpieczeństwa. Jego realizacja zaowocowała coraz szerszą interwencją prawodawcy w treść i formę informacji, która powinna być udzielana w określonych sytuacjach. Przepisy prawne dotyczące informacji związane były z uregulowaniem kwestii dostarczenia konsumentom przez przedsiębiorców oraz producentów rzetelnej i prawdziwej informacji nt. produktów dostępnych na rynku. Wyróżnić możemy zasadniczo dwa rodzaje informacji, której oczekiwać mógł konsument: informację o produkcie oraz informację o warunkach i postanowieniach umów konsumenckich. Informa-

---

<sup>794</sup> Tamże, cel II, pkt 7.

cja o produkcie sprowadzała się do zasady, że każdy produkt przeznaczony dla konsumentów powinien być opatrzony wskazówkami dotyczącymi jego cech charakterystycznych, przeznaczenia oraz sposobu użycia. Prawo wtórne Unii Europejskiej szczególną wagę przywiązywało do masowo nabywanych produktów, takich jak środki żywnościowe, kosmetyki, leki oraz produkty przeznaczone dla dzieci. Ważna była dokładna informacja o ich składnikach, sposobie korzystania, a także niebezpieczeństwach wiążących się z ich użyciem. W związku z tym prawodawstwo UE wykształciło szereg szczegółowych, bardzo restrykcyjnie przestrzeganych obowiązków związanych z etykietowaniem, zarówno nakazów dotyczących prawidłowo udzielonej informacji, jak i zakazów zamieszczania w nich określonych treści<sup>795</sup>.

Obowiązek udzielania informacji na temat warunków zawieranej umowy, jej przedmiotu i treści przedmiotu świadczenia, jak również jej skutków, w sposób prawdziwy, rzeczowy i kompletny, z zachowaniem szczególnej formy, na przykład pisemnej, uważano za cechę generalną prawa umów i wynikała ona z obowiązku lojalnego kontraktowania<sup>796</sup>.

Koncepcja zapewnienia informacji i edukacji konsumentom w Unii Europejskiej po 2002 r. związana była z działalnością podmiotów polityki konsumenckiej w obszarze rozwoju edukacji. Edukacja konsumencka realizowała dwa główne cele. Obydwa koncentrowały się na wzmacnianiu pozycji konsumenta względem producenta, w szczególności udzielając im informacji i porad oraz ucząc ich, że wszystkie strony umowy konsumenckiej miały prawa i obowiązki względem siebie. Edukacja konsumencka miała na celu uświadomić, jak dokonywać racjonalnych wyborów, pomagała konsumentom realizować własne interesy i nie dawać się wykorzystać przez profesjonalistów. Konsumentom z silnymi uprawnieniami wiedzieli, jak korzystać z informacji i wykorzystywać konkurencyjny rynek. Byli kompetentni, pewni siebie, asertywni i samodzielni. Wyedukowany konsument umiał znaleźć i wykorzystać porady i informacje. Wiedział, jak bronić swoich praw i ich dochodzić, potrafił dokonywać racjonalnych i skutecznych wyborów. Umiał skupić się na własnym interesie w kontekście ekonomicznym. Po drugie edukacja konsumencka mogła pomóc obywatelom stać się konsumentami bardziej wykwalifikowanymi, piśmiennymi i odpowiedzialnymi społecznie. Mogła dać obywatelom możliwość samorealizacji własnych interesów konsumpcyjnych, jak i interesów ważnych

---

<sup>795</sup> A. Streżyńska, *Ochrona konsumentów w Unii Europejskiej i Polsce*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2000, s. 98.

<sup>796</sup> S. Grzybowski, *System prawa cywilnego*, t. I: *Część ogólna*, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław 1974, s. 550.

dla dobra wspólnego. Przyjmując krytycznie i analitycznie świadomy stosunek do konsumpcji, konsumenci ci kwestionowaliby trudne kwestie i dążyliby do zmiany zbiorowych zachowań obywateli<sup>797</sup>.

W latach 2002–2006 zrealizowana została omawiana koncepcja zgodnie z wytycznymi wskazanymi w programie polityki konsumenckiej<sup>798</sup> poprzez dwie kategorie celów. Pierwszy dotyczył skutecznego egzekwowania reguł ochrony konsumenta, drugi odpowiedniego zaangażowania organizacji pozarządowych w politykę konsumencką Unii Europejskiej.

Efektywne wprowadzenie w życie oraz egzekwowanie reguł ochrony konsumenta związane było z działaniami informacyjnymi w kwestii bezpieczeństwa towarów. Sprowadzały się do wyeliminowania nieuczciwych praktyk informacyjnych w stosunku do konsumentów. Realizacje założeń omawianej koncepcji w obszarze skutecznego egzekwowania reguł ochrony konsumenta stanowiły uregulowania Dyrektywy 2005/29/WE<sup>799</sup>. Kwestię informacji mającej znamiona praktyki wprowadzającej w błąd regulował art. 6 aktu wskazujący, że do działań wprowadzających w błąd należała praktyka handlowa, gdy zawierała fałszywe informacje i w związku z tym była niezgodna z prawdą lub w jakikolwiek sposób wprowadzała lub mogła wprowadzić w błąd przeciętnego konsumenta. Praktyka była również nieuczciwa, jeżeli informacje w odniesieniu do jednego lub większej liczby elementów nie były zgodne z rzeczywistością oraz powodowały lub mogły spowodować podjęcie przez konsumenta decyzji dotyczącej transakcji, której w innej sytuacji by nie podjął. Należy wymienić tutaj takie elementy, jak rodzaj produktu, główne cechy produktu<sup>800</sup>, zakres obowiązków przedsiębiorcy<sup>801</sup>,

---

<sup>797</sup> S.L.T. McGregor, *Consumer education philosophies. The relationship between education and consumption*, „Zeitschrift für international Bildungsforschung und Entwicklungspädagogik” 2011, nr 4, s. 4–8.

<sup>798</sup> Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006...

<sup>799</sup> Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych...

<sup>800</sup> Jego dostępność, związane z nim korzyści i ryzyko, wykonanie, skład, wyposażenie dodatkowe, usługi po sprzedaży i procedura reklamacyjna, sposób i data produkcji lub wykonania, dostawa, przydatność, zastosowanie, ilość, specyfikacja, pochodzenie geograficzne lub handlowe, spodziewane rezultaty jego zastosowania lub wyniki i istotne cechy testów lub kontroli przeprowadzonych na produkcie.

<sup>801</sup> Motywy stosowania praktyki handlowej i rodzaj procesu sprzedaży, oświadczenia lub symbole dotyczące bezpośredniego lub pośredniego sponsorowania lub zezwolenia wydanego dla przedsiębiorcy lub produktu.

cena<sup>802</sup>, niezbędne usługi<sup>803</sup>, rodzaj, cechy i prawa przedsiębiorcy lub jego przedstawiciela<sup>804</sup>, prawa konsumenta. Praktykę handlową uznano za wprowadzającą w błąd, jeżeli w konkretnym przypadku, biorąc pod uwagę wszystkie jej cechy i okoliczności, powodowała ona lub mogła spowodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej transakcji, której inaczej by nie podjął. Zaliczano tutaj m.in. informację wprowadzającą w błąd w postaci reklamy porównawczej, która generowała mylenie produktów, znaków towarowych, nazw handlowych lub innych znaków rozpoznawczych przedsiębiorcy i jego konkurenta. Zgodnie z art. 7 praktykę handlową uznawano również za wprowadzającą w błąd, jeżeli w konkretnym przypadku, biorąc pod uwagę wszystkie jej cechy i okoliczności oraz ograniczenia środka przekazu, pomijała ona istotne informacje potrzebne przeciętnemu konsumentowi. Tym samym powodowała lub mogła powodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej transakcji, której bez tej praktyki by nie podjął. Za wprowadzające w błąd uznawano zaniechanie, kiedy przedsiębiorca zatajał lub w sposób niejasny, niezrozumiały, dwuznaczny lub z opóźnieniem przekazywał istotne informacje nt. produktu. Dodatkowo kiedy nie ujawniał komercyjnego celu praktyki, jeżeli nie wynikał on wyraźnie z kontekstu. W przypadku zachęcenia do zakupu za ważne uważano informacje wskazujące na istotne cechy produktu, adres i tożsamość przedsiębiorcy, cenę wraz z podatkami, uzgodnienia dotyczące sposobu płatności, dostawę, wykonanie, procedurę rozpatrywania reklamacji, jak również prawo odstąpienia lub unieważnienia istnienia takiego prawa<sup>805</sup>.

Bezpieczeństwo produktów w latach 2002–2006 miała również zagwarantować właściwa informacja na temat oznaczania państwa pochodzenia określonych produktów przywożonych z państw trzecich. Zgodnie z art. 1 pkt 2 wniosku Rozporządzenia Rady w sprawie oznaczania kraju pochodzenia określonych produktów przywożonych z państw trzecich<sup>806</sup> towarami wymagającymi oznaczenia były towary wskazane w załączniku aktu<sup>807</sup>

---

<sup>802</sup> Sposób obliczania ceny lub istnienie szczególnej korzyści cenowej.

<sup>803</sup> Części, wymiany lub naprawy.

<sup>804</sup> Chodziło tutaj o jego tożsamość i majątek, kwalifikacje, status, zezwolenia, członkostwo lub powiązania oraz prawa własności przemysłowej i intelektualnej lub nagrody i wyróżnienia.

<sup>805</sup> Art. 7 Dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczący nieuczciwych praktyk handlowych...

<sup>806</sup> Zob. wniosek Rozporządzenia Rady w sprawie oznaczania kraju pochodzenia określonych produktów przywożonych z państw trzecich, KOM(2005)661, 16.12.2005.

<sup>807</sup> Należały do nich: skóry surowe i wykończone, obcasy, podeszwy, paski, części syntetyczne, wyroby siodlarskie i rymarskie, artykuły podróżne, torby ręczne i podobne pojemniki, artykuły z wnętrzości zwierzęcych, artykuły odzieżowe, dodatki do ubiorów i pozostałe

oraz towary pochodzące z przywozu z państw trzecich, z wyjątkiem towarów pochodzących z terytorium Wspólnoty Europejskiej, Bułgarii, Rumunii, Turcji oraz umawiających się stron Porozumienia Europejskiego Obszaru Gospodarczego<sup>808</sup>.

W roku 2006 uregulowana została zgodnie z założeniami koncepcji kwestia nieuczciwej informacji w postaci reklamy wprowadzającej w błąd i porównawczej<sup>809</sup>. Zgodnie z art. 2 dyrektywy z dnia 12 grudnia 2006 r.<sup>810</sup> reklama wprowadzająca w błąd oznaczała każdą reklamę, która w jakikolwiek sposób, w tym przez swoją formę, wprowadzała lub mogła wprowadzić w błąd osoby, do których była skierowana lub docierała i która z powodu swojej zwodniczej natury mogła wpłynąć na ich postępowanie gospodarcze lub z tych powodów szkodziła lub mogła szkodzić konkurentowi. Reklama porównawcza z kolei oznaczała każdą reklamę, która wyraźnie lub przez domniemanie identyfikowała konkurenta albo towary lub usługi oferowane przez konkurenta<sup>811</sup>.

Eliminacji nieuczciwej informacji miało służyć uregulowanie kwestii właściwego etykietowania niektórych kategorii produktów<sup>812</sup>. W analizowanym okresie szczególną uwagę przywiązano do zagwarantowania odpowiedniej informacji na produktach przeznaczonych do użytku przez młodych konsumentów. Stanowili oni grupę szczególnie narażoną na nieuczciwe praktyki ze strony przedsiębiorców. Kierunki działań wskazane zostały m.in. w Rezolucji Rady

---

wyroby futrzarskie, futra sztuczne i wyroby z nich, wyroby włókiennicze i odzieżowe, obuwie, wyroby ceramiczne, wyroby ze szkła, wyroby stosowane do celów stołowych, kuchennych, toaletowych, biurowych, dekoracji wnętrz lub podobnych celów, artykuły biżuteryjne i ich części, wyroby z metalu szlachetnego lub platerowanego metalem szlachetnym, artykuły jubilerskie ze złota lub srebra i ich części, z metalu szlachetnego lub platerowanego metalem szlachetnym, inne artykuły z metalu szlachetnego platerowanego, metalem szlachetnym, artykuły z pereł naturalnych lub hodowlanych, wyroby z kamieni szlachetnych lub półszlachetnych (naturalnych, syntetycznych lub odtworzonych), meble, pościel, materace, poduszki, lampy i oprawy oświetleniowe, podświetlane tablice i znaki informacyjne i podobne, budynki prefabrykowane, miotły i szczotki, ręcznie sterowane mechanicznie zamiatarki podłóg, bezsilnikowe, zmywaki na kiju i przybory do odkurzania wykonane z pior; przygotowane węzły i pęki do wyrobu mioteł i szczotek, poduszki i wałki do malowania, ściągaczki wody z szyb.

<sup>808</sup> „Bulletin of the European Union” 2006, nr 6, s. 84, 85.

<sup>809</sup> „Bulletin of the European Union” 2006, nr 5, s. 75.

<sup>810</sup> Dyrektywa 2006/114/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej, Dz. Urz. UE L 376, 27.12.2006.

<sup>811</sup> „Bulletin of the European Union” 2006, nr 10, s. 87, 88; nr 11, s. 82, 83.

<sup>812</sup> „Bulletin of the European Union” 2002, nr 1/2, s. 105, 106; „Bulletin of the European Union” 2005, nr 5, s. 40, 41.

z dnia 1 marca 2002 r.<sup>813</sup> W związku z dużą i wciąż rosnącą dostępnością gier wideo i komputerowych stwierdzono, że niektóre ich elementy mogłyby być nieodpowiednie dla małoletnich. Konsumenci powinni mieć dostęp do czytelnych informacji dotyczących oceny ich treści. Produkty powinny również zawierać informację skierowaną do konkretnych grup wiekowych. Wskazano na potrzebę opracowania zrozumiałych i prostych systemów oceny służących ocenie zawartości tej kategorii produktów<sup>814</sup>.

Realizacja w latach 2002–2006 założeń koncepcji zapewnienia informacji i edukacji konsumentom związana była z tworzeniem i wprowadzaniem w życie regulacji prawnych służących ochronie konsumentów przez podawanie cen oferowanych produktów<sup>815</sup>. Wszystkie państwa członkowskie przyjęły krajowe akty prawne transponujące dyrektywę 98/6/WE w sprawie ochrony konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom. Głównym celem przedmiotowej dyrektywy było zagwarantowanie, że cena sprzedaży oraz cena jednostki miary (cena jednostkowa) będą podawane w przypadku wszystkich produktów oferowanych konsumentom przez podmioty gospodarcze w celu lepszego przekazywania informacji konsumentom oraz ułatwienia porównywania cen. Cena sprzedaży musiała być jednoznaczna, łatwo dostrzegalna i czytelna<sup>816</sup>.

Zgodnie z pkt 3.1 analizowanego Komunikatu wymóg podawania cen sprzedaży i cen jednostkowych miał znacznie poprawić zdolność konsumentów do oceny i porównywania cen oraz do podejmowania wyborów o zakupie na podstawie prostych zestawień. Dyrektywa regulowała, że w odniesieniu do określonych produktów podanie ceny jednostkowej nie było przydatne lub mogło wprowadzać konsumenta w błąd. Przykładem było wskazanie, że podawanie ilości nie było istotne dla celów porównywania cen lub kiedy różne

---

<sup>813</sup> Rezolucja Rady z dnia 1 marca 2002 r. w sprawie ochrony konsumentów, w szczególności młodych ludzi, poprzez etykietowanie niektórych gier wideo i gier komputerowych według grup wiekowych, Dz. Urz. WE C 65/2, 14.03.2002.

<sup>814</sup> Zob. *General Report on the activities of the European Union 2002*, Brussels–Luxembourg 2003, s. 257, 258; *General Report on the activities of the European Union 2003*, Brussels–Luxembourg 2004, s. 254.

<sup>815</sup> Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący wdrożenia Dyrektywy 1998/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. w sprawie ochrony konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom...; zob. *General Report on the activities of the European Union 2005...*, s. 145; „Bulletin of the European Union” 2006, nr 6, s. 102, 103.

<sup>816</sup> Art. 4 Dyrektywy 98/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. w sprawie ochrony konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom, Dz. Urz. WE L 80, 18.03.1998.



produkty były sprzedawane w takim samym opakowaniu<sup>817</sup>. Państwa członkowskie ustaliły różne kryteria dla określenia kategorii produktów, które nie podlegały ogólnemu wymogowi podawania ceny jednostkowej. Większość prawodawstw krajowych nie wymagała zastosowania wymogu ogólnego w odniesieniu do towarów, które składały się z zestawu różnych produktów sprzedawanych w jednym opakowaniu zgodnie z przykładem podanym w preambule omawianej dyrektywy<sup>818</sup>. Przepisy dyrektywy 98/6/WE zostały wdrożone przez wszystkie państwa członkowskie. Nie skorzystały one z klauzuli dotyczącej minimalnej harmonizacji, zgodnie z którą mogły one przyjmować lub utrzymywać w mocy przepisy, które były korzystniejsze pod względem przekazywania informacji konsumentom i porównywania cen niż przepisy omawianej dyrektywy<sup>819</sup>.

Drugą płaszczyzną działań Unii Europejskiej w zakresie realizacji koncepcji zapewnienia informacji i edukacji konsumentom w latach 2002–2006 dotyczyła rozwoju zaangażowania organizacji konsumenckich w politykę konsumencką poprzez działalność edukacyjną. Ogólnoeuropejską organizacją konsumencką zrzeszającą konsumenckie organizacje Unii Europejskiej i innych europejskich państw była BEUC<sup>820</sup>. Organizacja ta, realizując swój statutowy cel, tj. promocję, obronę oraz reprezentację interesów europejskich konsumentów, prowadziła szeroko zakrojoną działalność informacyjno-edukacyjną. W latach 2002–2006 BEUC prowadziła działalność edukacyjną, realizując tym samym założenia koncepcji zapewnienia informacji i edukacji konsumentom w tym okresie (zob. tabela 10). Działania w tym zakresie skupiały się wokół publikacji broszur edukacyjnych mających na celu zwiększenie świadomości konsumentów na temat bezpieczeństwa produktów, nieuczciwych praktyk rynkowych czy działalności instytucji konsumenckich. Wydawano ponadto podręczniki edukacyjne, m.in. dotyczące oznakowania ekologicznego produktów konsumenckich w UE. Istotną rolę w edukacji konsumentów odegrały kampanie edukacyjne na rzecz ochrony praw konsumentów. Każdej kampanii towarzyszyło przygotowanie stron internetowych oraz materiałów edukacyjnych w postaci płyt CD oraz ulotek informacyjnych.

---

<sup>817</sup> Tamże, art. 5, ust 1.

<sup>818</sup> Zob. pkt 3.2 Komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący wdrożenia dyrektywy 1998/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. w sprawie ochrony konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom...

<sup>819</sup> Zob. *Raport generalny na temat działalności Unii Europejskiej*, Bruksela– Luksemburg 2007, s. 145.

<sup>820</sup> Szerzej nt. BEUC zob. rozdział drugi.

**Tabela 10. Wybrane działania BEUC z zakresu edukacji konsumenckiej w latach 2002–2006**

Rodzaj działania edukacyjnego	Tytuły
Brozury edukacyjne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Consumer credit – a good deal for consumer</i> (Kredyt konsumencki – dobra oferta dla konsumenta)</li> <li>– <i>Tell me what I am eating: food claims</i> (Powiedz mi, co jem: oświadczenia dotyczące żywności)</li> <li>– <i>Our daily cocktail of chemicals</i> (Nasz codzienny koktajl środków chemicznych)</li> <li>– <i>BEUC. Chococrunchies</i> (BEUC. Chrupki czekoladowe)</li> <li>– <i>Consumer Manifesto for the European Parliament</i> (Manifest konsumencki dla Parlamentu Europejskiego)</li> <li>– <i>Consumer Intergroup</i> (Intergrupa konsumencka)</li> <li>– <i>The European consumer organizations</i> (Europejskie organizacje konsumenckie)</li> <li>– <i>Nutrition: European consumer organizations invite you to choose our menu</i> (Żywnienie: europejskie organizacje konsumenckie zapraszają do wyboru naszego menu)</li> </ul>
Przewodnik	<p><i>The EU eco-labe – an easy to use guide for safer consumer products</i> (Oznakowanie ekologiczne UE – łatwy w użyciu przewodnik po bezpieczniejszych produktach konsumenckich)</p>
Kampania edukacyjna	<p><i>REACH – Get the risks right. Campaign for consumer rights in the digital environment</i> (Właściwe podejście do ryzyka. Kampania na rzecz praw konsumentów w środowisku cyfrowym).</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie *BEUC Annual Report 2003*, Brussels 2004, s. 36; *BEUC Annual report 2004*, Brussels 2005, s. 14; *BEUC Annual report 2005*, Brussels 2006, s. 17; *BEUC Annual report 2006*, Brussels 2007, s. 10.

Koncepcja zapewnienia informacji i edukacji konsumentom była realizowana zgodnie z założeniami strategii polityki konsumenckiej w latach 2007–2013. Związana była z wykonaniem celu dotyczącego lepszego informowania i edukowania konsumentów. W tym zakresie podjęto dwa typy działań szczegółowych. Po pierwsze rozwijano informację i poradnictwo konsumenckie, po drugie podejmowano szeroko zakrojone działania mające na celu edukację konsumentów<sup>821</sup>.

<sup>821</sup> Zob. C. Twigg-Flesner, R. Schulze, *Protecting rational choice: information and the right of withdrawal* [w:] *Handbook of Research on International Consumer Law*, red. G. Howells, I. Ramsay, T. Wilhelmsson, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton 2010, s. 130–157.

W omawianym okresie działania dotyczące rozwoju informacji i edukacji konsumenckiej prowadzone były przez Sieć Europejskich Centrów Konsumentckich (European Consumer Centres' Network). Odpowiednie informacje dostarczone konsumentom przed zakupem produktów wpływały na ich poczucie bezpieczeństwa, dlatego centra prowadziły aktywne kampanie informacyjne dotyczące praw konsumentów, a w szczególności zakupów za granicą. Centra współpracowały z odpowiednimi instytucjami krajowymi i wykorzystywały szeroką gamę kanałów komunikacji, aby dotrzeć do większej liczby konsumentów. Wydawano ulotki tematyczne, kompleksowe przewodniki konsumenckie; organizowano konferencje tematyczne, kampanie internetowe, publikowano artykuły prasowe czy udzielano wywiadów radiowych i telewizyjnych. Każdy oddział krajowy miał stronę internetową i prowadził kampanie promocyjne online. W wyniku świadczenia bezpłatnych usług edukacyjno-informacyjnych i szerokiego rozpowszechniania informacji nt. przedsprzedaży oraz świadczenia porad dotyczących różnych rodzajów towarów, usług i metod sprzedaży detalicznej świadomość konsumencka wzrastała. Spośród przykładowych działań informacyjnych centrów w latach 2007–2013 warto wskazać publikację broszury *Doradca ds. podróży*. Miała ona na celu informowanie konsumentów o ich prawach w kwestiach związanych z podróżami – prawami pasażerów lotniczych oraz usługami turystycznymi<sup>822</sup>. Kolejną inicjatywą była kampania „Zakupy przez Internet” – kampania profilaktyczna skierowana do młodzieży. Młodzi ludzie często kupowali urządzenia elektroniczne i inne towary przez Internet, nie zawsze wiedząc o swoich prawach konsumenckich, przez co szczególnie narażeni byli na ataki nieuczciwych sprzedawców. Ważne zadanie informacyjne w analizowanym okresie pełniła kampania profilaktyczna składająca się z dwóch części. Mowa tutaj o quizach „Twoje prawa przy zakupach w Internecie” oraz „Piramidy sprzedaży”. Uczestnicy odpowiadali na zadawane pytania, otrzymywali ocenę swojej wiedzy o prawach konsumenckich, a następnie mogli pobrać broszurę na temat handlu elektronicznego. Wydana została również ulotka dla młodych ludzi w wieku 15–18 lat z pięcioma pytaniami i odpowiedziami, aby pobudzić ich ciekawość i zachęcić do wzięcia udziału w quizie na stronie internetowej. Ulotki zostały rozesłane do szkół na terenie państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>823</sup>.

---

<sup>822</sup> Zob. J. Karsten, *EC Passenger Law Running on Track – The Regulation on Rail Passengers' Rights and Obligations* [w:] *The Yearbook of Consumer Law*, red. A. Nordhausen, G. Howells, C. Twigg-Flesner, Routledge, Lancaaster 2009, s. 322–325.

<sup>823</sup> *The European Consumer Centres' Network. Fifth anniversary report 2005–2009*, Luxembourg 2010, s. 11, 12.

Umieszczanie informacji na opakowaniach konkretnych kategorii produktów było kolejnym elementem realizacji koncepcji. 10 czerwca 2009 r. uregulowana została kwestia umieszczania informacji na zabawkach<sup>824</sup>. Zgodnie z art. 11 w celu bezpiecznego użytkowania zabawek należało stosować odpowiednie ostrzeżenia wskazujące na ograniczenia w ich użyciu. Na zabawkach nie umieszczano ostrzeżeń szczegółowych, jeżeli byłyby one sprzeczne z przewidywanym użytkowaniem określonym na podstawie ich funkcji, rozmiarów i charakterystyki. Producent umieszczał ostrzeżenia w sposób wyraźnie widoczny, łatwo czytelny, zrozumiały oraz dokładny. Zazwyczaj znajdowały się one na przymocowanej etykiecie lub na opakowaniu oraz w instrukcji użytkowania załączonej do zabawki. Ostrzeżenia, od których zależała decyzja o zakupie zabawki, takie jak określające minimalny i maksymalny wiek użytkownika, podawane były na opakowaniu lub w inny wyraźnie widoczny dla konsumenta sposób. Zgodnie z art. 4 ust. 7 państwo członkowskie mogło ustanowić na swoim terytorium, że ostrzeżenia i instrukcje dotyczące bezpieczeństwa zabawek należało umieszczać w jednym lub kilku językach<sup>825</sup>.

Ważnym aspektem realizacji analizowanej koncepcji w latach 2007–2013 była ochrona prawa konsumentów do informacji na produktach kosmetycznych. Służył temu rozwój systemu szybkiego ostrzegania w zakresie produktów nieżywnościowych RAPEX. W roku 2011 system poprawił skuteczność wymiany informacji między państwami członkowskimi i Komisją Europejską na temat niebezpiecznych produktów obecnych w całej Europie, a także zacieśnił współpracę z Chińską Republiką Ludową i Stanami Zjednoczonymi Ameryki. W ramach istniejącego systemu wdrożono i przetestowano nowy element informatyczny. Jego celem była możliwość wymiany informacji nt. niebezpiecznych produktów kosmetycznych. Nowy system dostarczał wszystkim europejskim ośrodkom informacji niezbędnych do natychmiastowego podjęcia leczenia w przypadku zatrucia produktami kosmetycznymi<sup>826</sup>. W październiku 2012 r. został uruchomiony portal „Global Recalls”<sup>827</sup> rozszerzający zasięg systemu RAPEX poza Unię Europejską. Dzięki niemu organy z całego świata mogły wymieniać się informacjami na temat niebezpiecznych produktów wycofanych z rynku. Projekt został opracowany wspólnie przez państwa Unii Europejskiej i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, w tym Australię,

---

<sup>824</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/48/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. ...

<sup>825</sup> „Bulletin of the European Union” 2008, nr 9, s. 93.

<sup>826</sup> *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2011...*, s. 94.

<sup>827</sup> Zob. <https://globalrecalls.oecd.org> (dostęp: 1.11.2020).

Kanadę i USA<sup>828</sup>. 11 lipca 2013 r. weszło w życie nowe rozporządzenie dotyczące produktów kosmetycznych<sup>829</sup>. Jego unormowania wzmacniały ochronę praw konsumenta w sferze informacji. Uregulowano w nim aspekt etykiety produktów kosmetycznych. Musiały one odtąd zawierać informacje o nazwie i adresie osoby odpowiedzialnej za zgodność z przepisami<sup>830</sup>.

W analizowanym czasie zasady, wymogi i zakres odpowiedzialności dotyczący informacji na temat żywności, a w szczególności etykietowania żywności uregulowano w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2011 r.<sup>831</sup> Ustanowiono ponadto środki gwarantujące konsumentom prawo do informacji oraz procedury przekazywania informacji na temat żywności<sup>832</sup>. Podstawowy wymóg wskazany w rozporządzeniu dotyczył konieczności opatrzenia każdego środka spożywczego stosownymi informacjami. Informacje te nie mogły wprowadzać w błąd w kwestii właściwości środka spożywczego<sup>833</sup> przez przypisywanie środkowi spożywczemu działania lub właściwości, których on nie posiada. Przekonywano, że środek spożywczy miał szczególne właściwości, a w rzeczywistości wszystkie podobne środki spożywcze miały takie właściwości<sup>834</sup>, oraz sugerowano poprzez wygląd, opis lub prezentacje graficzne, że chodzi o określony środek spożywczy lub składnik, mimo że w rzeczywistości komponent lub składnik naturalnie zwykle stosowany w danym środku spożywczym został zastąpiony innym komponentem czy składnikiem. Informacje na temat żywności musiały być rzetelne i zrozumiałe dla konsumenta<sup>835</sup>.

---

<sup>828</sup> *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2012*, Bruksela 2013, s. 120.

<sup>829</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1223/2009 dotyczące produktów kosmetycznych, Dz. Urz. L 342, 22.12.2009.

<sup>830</sup> Zob. *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2013*, Bruksela 2014, s. 140.

<sup>831</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004, Dz. Urz. UE L 304, 22.11.2011.

<sup>832</sup> Zob. S. Leible, *Consumer Information Beyond Food Law*, „European Food and Feed Law Review” 2010, nr 6, nr 5, z. 6, s. 316.

<sup>833</sup> Jego charakteru, tożsamości, właściwości, składu, ilości, trwałości, kraju lub miejsca pochodzenia, metod wytwarzania lub produkcji.

<sup>834</sup> Zwłaszcza przez szczególne podkreślanie obecności lub braku określonych składników lub składników odżywczych.

<sup>835</sup> Zob. *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2010...*, s. 52, *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2011...*, s. 97.

W latach 2007–2013 uregulowane zostało oznakowanie i etykietowanie wybranych kategorii produktów. Szczególną rolę w tej kwestii odegrało Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku<sup>836</sup>. Zgodnie z art. 7 aktu obowiązki dotyczące przekazywania informacji nałożono na każdą krajową jednostkę akredytującą<sup>837</sup>. Informowała ona inne krajowe jednostki akredytujące o czynnościach związanych z oceną zgodności, w odniesieniu do których dokonywała akredytacji<sup>838</sup>, oraz o wszelkich zmianach w tym względzie. Każda krajowa jednostka akredytująca regularnie udostępniała informacje na temat uzyskanych wyników oceny wzajemnej, czynności z zakresu oceny zgodności, w odniesieniu do których dokonywała akredytacji oraz o wszelkich zmianach w tym względzie.

W latach 2007–2013 lepszemu edukowaniu i informowaniu konsumentów służyła realizacja działania związanego z rozwijaniem nowych modułów edukacyjnych przeznaczonych do kształcenia dorosłych, młodzieży i dzieci. Każdego dnia konsumenci nabywali i konsumowali produkty żywnościowe i nieżywnościowe. Dokonywali wyboru produktów spośród różnorodnych ofert. Byli również narażeni na wpływ reklam, wiadomości z mediów, działania korporacji oraz profesjonalnych agencji mających na celu stworzenie informacji mającej zachęcić do nabycia danego produktu. Dlatego istotną rolę w analizowanym okresie odgrywała edukacja konsumentka. Jej celem było umożliwienie konsumentom dokonania odpowiedniej decyzji zakupowej poprzedzonej uzyskaniem wiarygodnej i rzetelnej informacji nt. danego dobra<sup>839</sup>. Wszystkie te założenia zrealizowane zostały w edukacyjnym projekcie „Dolceta”.

---

<sup>836</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r...

<sup>837</sup> Krajowa jednostka akredytująca oznaczała jedyną autorytatywną jednostkę w państwie członkowskim udzielającą akredytacji na podstawie upoważnienia udzielonego jej przez państwo (art. 2 pkt 11 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r...).

<sup>838</sup> Tamże, art. 2, pkt 10. Akredytacja oznaczała poświadczenie przez krajową jednostkę akredytującą, że jednostka oceniająca zgodność spełniała wymagania określone w normach zharmonizowanych oraz – w stosownych przypadkach – wszelkie dodatkowe wymagania, w tym te określone w odpowiednich systemach sektorowych konieczne do realizacji określonych czynności związanych z oceną zgodności.

<sup>839</sup> T.Ó. Brannagáin, C. Murphy, J. Dunne, *Teaching Consumer Education. An introduction to DOLCETA – Module 4. Ideas and lesson plans for teaching consumer education*, European Communities, Brussels 2008, s. 4, <http://europeanconsumersunion.eu/progetti/dolceta/?lang=en/> (dostęp: 1.10.2020).

Celem projektu była pomoc w podniesieniu poziomu świadomości i zrozumienia europejskich praw konsumentów w państwach członkowskich oraz opracowanie interaktywnych narzędzi internetowych do edukacji konsumenckiej, które byłyby wykorzystywane przede wszystkim przez nauczycieli, trenerów i edukatorów dorosłych w instytucjach edukacyjnych, organach rządowych czy stowarzyszeniach konsumenckich. Strona internetowa projektu była dostępna również bezpośrednio dla indywidualnych dorosłych konsumentów. Tematyka modułu dotyczyła praw konsumenta, usług finansowych, bezpieczeństwa produktu, edukacji konsumenckiej dla nauczycieli, zrównoważonej konsumpcji, usług (energia, komunikacja, transport) czy bezpieczeństwa żywności. Każdy moduł został zaprojektowany tak, aby był dostępny i przyjazny dla użytkownika oraz we wszystkich językach urzędowych państw członkowskich. Skierowany był do trzech kategorii konsumentów: dzieci szkół podstawowych, młodzieży szkół średnich oraz dorosłych konsumentów. Przykładowe plany lekcji w zakresie edukacji konsumenckiej dla poszczególnych grup konsumentów przedstawiają kolejno tabele 11, 12, 13. Moduły były recenzowane i oceniane przez międzynarodowych ekspertów związanych z problematyką ochrony praw konsumenta. Każdy z modułów edukacyjnych wzbogacony został w przewodnik użytkownika on-line oraz linki stron internetowych<sup>840</sup>.

**Tabela 11. Przykładowy plan lekcji w zakresie edukacji konsumenckiej dla szkół podstawowych**

<b>Plan lekcji 1</b>	<b>Edukacja konsumencka w szkole podstawowej</b>
Czas	1 godzina lekcyjna
Grupa wiekowa	6–7 lat
Kontekst programowy	Historia: Monety na przestrzeni wieków. Geografia: Symbole na monetach euro, języki. Matematyka: Budżet, szacowanie, ocena.
Potrzebne materiały	1. Pobierz historię euro. 2. Notes. 3. Materiały plastyczne.

<sup>840</sup> Tamże.

Zadania i cele	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Umożliwienie dziecku rozsądnego planowania wydatków.</li> <li>2. Doświadczenie rzeczywistych kosztów rodziny oraz porównanie i zestawienie wyników.</li> <li>3. Angażowanie się w działania, które pokazują, że: <ul style="list-style-type: none"> <li>– pieniądze trzeba zarobić,</li> <li>– należy podejmować mądre decyzje dotyczące wydawania pieniędzy.</li> </ul> </li> <li>4. Przekazanie wiedzy na temat „oszczędzania” na kilka różnych sposobów, np. bank, poczta, skarbonka, sejf, przedmioty kolekcjonerskie (znaczki, obrazy, antyki itp.).</li> </ol>
Metodologia lekcji	<p>Opowiedz historię euro.</p> <p>Porównaj wydatki w swoich rodzinach. Jakie wydatki mieli dziadkowie, rodzice, a jakie ty?</p> <p>Dowiedz się, czy starsze pokolenia dostawały kieszonkowe, na co je wydali.</p> <p>Porównaj kiedyś i dzisiaj.</p> <p>Dzieci opowiadają swoją historię z domu. Wybór: praca pisemna lub dyskusja w klasie.</p> <p>Omów w grupach klasowych, jak wydać kieszonkowe.</p> <p>Po omówieniu kosztów utrzymania w domu dzieci proszone są o podanie sumy dochodów w stosunku do wydatków.</p> <p>Omówienie kosztów utrzymania w domu i kwoty kieszonkowego – dzieci proszone są o sumowanie dochodów w stosunku do wydatków.</p> <p>Dzieci uczą się zarządzać swoim kieszonkowym i kosztami utrzymania w domu.</p> <p>Uwaga dla nauczycieli:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– omawiając koszty utrzymania w domu, pomijamy jedzenie, energię i ubrania, ponieważ są to niezbędne rzeczy, uwzględniamy hobby dzieci (telefony, telewizory, laptopy, dodatkowe ubrania i buty).</li> </ul> <p>Te działania pozwolą dziecku stać się świadomym konsumentem – duża oszczędność, a nie duże wydatki.</p> <p>Skompiluj menu luksusowych pozycji, wykorzystując dyskusję w klasie, np. chipsy, czekolada, napoje, ciasto (niezdrowe jedzenie, które jemy, a którego nie musimy jeść, kosztuje więcej), kino, hobby, kluby sportowe, dyskoteka, telefon komórkowy.</p> <p>W ramach zadania domowego rodzice są proszeni o wycenę wszystkich luksusowych przedmiotów.</p> <p>Uwaga dla nauczyciela:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– dzieci muszą zrozumieć, że nie można prosić o pieniądze na rzeczy, które nie są niezbędne.</li> </ul> <p>Dyskusja w klasie, aby zobaczyć, co dziecko może zrobić w domu, aby obniżyć koszty utrzymania – pomagać w domu, sprzątać samochód, ogród, wyłączać prąd w pokoju, nie zostawiać przedmiotów włączonych do kontaktu, ograniczać śmiecenie itd.</p> <p>Uwaga dla nauczycieli:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– wybór użytych słów zależy od nich i od wieku dziecka.</li> </ul>



Planowane działania/ kwestionariusze	Pytania do uczniów – kwestionariusz nr 1: Ile kieszonkowego otrzymujesz? Ile wydajesz? Na co je wydajesz? Gdzie to zapisujesz? Masz dość środków? Czy zarabiasz pieniądze na jakiegokolwiek innej pracy i ile? Pytania do uczniów – kwestionariusz nr 2: Ile kosztuje mnie życie w każdym tygodniu? Ile kosztują mnie przedmioty luksusowe? (wybierz dwa artykuły spożywcze i trzy przedmioty rozrywkowe) Jak mogę obniżyć koszty mojego życia? Jakie inne obowiązki mogę wykonywać, aby zarobić na luksusowy przedmiot lub obniżyć koszty?
Integracja	Dyskusja grupowa, wycieczki terenowe, zaproszenie na zajęcia starszych członków społeczności.

Źródło: opracowanie własne na podstawie T.Ó. Brannagáin, C. Murphy, J. Dunne, *Teaching Consumer Education. An introduction to DOLCETA – Module 4. Ideas and lesson plans for teaching consumer education*, European Communities, Brussels 2008, s. 5–8.

**Tabela 12. Przykładowy plan lekcji w zakresie edukacji konsumenckiej dla szkoły średniej**

Plan lekcji	Edukacja konsumencka w szkole średniej
Wstęp	W tym ćwiczeniu uczniowie są zachęcani do zastanowienia się nad dostępnymi na rynku tzw. zdrowymi produktami. Uczniowie otrzymują zestaw stwierdzeń i muszą zdecydować, czy były one prawdziwe, czy fałszywe, następnie zostają omówione oświadczenia i przeanalizowane faktyczne etykiety, aby lepiej poznać żywność i napoje, które uczniowie mogli kupić i skosztować.
Czas	1 godzina lekcyjna
Grupa wiekowa	14–15 lat
Kontekst programowy	Nauki społeczne, biologia
Narzędzia do nauczania i uczenia dla nauczycieli	Podejście do nauczania i uczenia się: Co wiesz o żywności, którą jesz? Daj każdemu uczniowi prawdziwy/fałszywy arkusz. Przeczytaj każde stwierdzenie i poproś uczniów, aby zaznaczyli odpowiedź, która według nich jest poprawna. Po przeczytaniu wszystkich stwierdzeń przejrzyj każde z nich, prosząc uczniów o podniesienie rąk – ilu z nich zaznaczyło prawdę/fałsz/brak pewności dla każdego stwierdzenia? Zapytaj kilku uczniów, dlaczego wybrali właśnie te odpowiedzi.

<p>Narzędzia do nauczania i uczenia dla nauczycieli</p>	<p>Po przejrzeniu wszystkich instrukcji poinformuj uczniów, że wszystkie odpowiedzi są PRAWDZIWE! Oceniaj ich reakcje i zachęcaj do dyskusji, czy są zaskoczeni/zszokowani?</p> <p>Praca w parach nad analizą etykiet produktów. Zapisz na tablicy następujące pytania i poproś uczniów, aby zanotowali swoje odpowiedzi.</p> <p>Czy myślisz, że produkt zawiera dużo prawdziwych owoców?</p> <p>Czy pomyślałbyś, że używasz zdrowego produktu, gdybyś zobaczył etykietę?</p> <p>Poproś każdą parę, aby pokazała reszcie klasy swoją etykietę i podzieliła się odpowiedziami na pytania.</p> <p>Zrozumienie etykiet. Pracując w parach, uczniowie dyskutują i zapisują, co ich zdaniem oznacza każdy symbol i zestaw informacji na etykiecie. Jeśli nie wiedzą, pozostaw puste. Poproś uczniów, aby skomentowali swoje odpowiedzi. Następnie pokaż klasie, co faktycznie oznacza symbol/informacja (można to zrobić umieszczając strzałkę na symbolu).</p>
<p>Wprowadzenie</p>	<p>Omów z klasą następujące pytania dotyczące etykiet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ilu uczniów kiedykolwiek spojrzało na etykiety produktów spożywczych?</li> <li>– Jeśli tak, dlaczego, jakich informacji szukałeś?</li> <li>– Jeśli nie, dlaczego nigdy nie pomyślałeś o spojrzeniu na etykiety?</li> <li>– Czy wiesz, że składnik wykorzystany w produkcie w największej ilości jest zapisywany jako pierwszy?</li> <li>– Czy wiesz, że nie ma uzgodnionego symbolu wskazującego, że opakowanie żywności zostało poddane recyklingowi?</li> </ul> <p>Jeśli dostęp do Internetu nie jest możliwy, można wykonać to zadanie na papierze. Rozdaj uczniom wyreżyserowany plakat z etykietą z miejscem na zapisanie ich pomysłów. Następnie udziel uczniom odpowiedzi, które można zapisać na kartkach, następnie pociąć i umieścić w kopercie. Muszą dopasować odpowiedzi do właściwej informacji o symbolu.</p> <p>Na koniec lekcji zainicjuj dyskusję, czy uczniowie uważają, że przeczytanie etykiet jest ważne i dlaczego.</p>
<p>Wyniki nauki</p>	<p>Świadomość potrzeb konsumentów. Docenianie możliwości wyboru. Troska o ustalenie prawdziwych informacji. Odpowiedzialność konsumenta.</p>
<p>Umiejętności</p>	<p>Podjęmowanie świadomych decyzji i wyborów zakupowych. Odpowiednie traktowanie informacji i reklamy.</p>

Podejście do nauczania	W tym ćwiczeniu uczniowie są zachęceni do zastanowienia się nad składnikami zawartymi w produktach oraz w jaki sposób producenci reklamują/sprzedają tak zwane „zdrowe produkty”. Uczniowie otrzymują zestaw stwierdzeń i muszą zdecydować, czy są prawdziwe, czy fałszywe, po czym następuje dyskusja i przeglądanie faktycznych etykiet, aby lepiej poznać żywność i napoje, które można kupić i skosztować.
Zasoby i łącza informacyjne	www.bordbia.ie www.safefoodonline.com www.thecai.ie www.dohc.ie

Źródło: opracowanie własne na podstawie T.Ó. Brannagáin, C. Murphy, J. Dunne, *Teaching Consumer Education. An introduction to DOLCETA – Module 4. Ideas and lesson plans for teaching consumer education*, European Communities, Brussels 2008, s. 19.

**Tabela 13. Przykładowy plan zajęć w zakresie edukacji konsumenckiej dla dorosłych**

Plan lekcji	Edukacja konsumentów dorosłych
Cel zajęć	Kompetencje odpowiedzialnego konsumenta. Słuchacze są w stanie zgłębiać różne informacje dotyczące środowiska i etyki oraz rozpoznawać/rozumieć znaczenie i wpływ, jaki powinny one mieć na konsumpcję.
Czas	1 godzina lekcyjna
Grupa wiekowa	Uczący się dorośli
Kontekst programu nauczania	Umiejętności życiowe / uczenie się przez całe życie, zdrowe odżywianie, obywatelstwo lokalne i globalne / umiejętności niezbędne do samodzielnego życia.
Narzędzia do nauczania i uczenia się	Logo/symbol, prezentacja power point. Uczniowie otrzymują wybór etykiet produktów/logo produktów i proszeni są o ich identyfikację. Następnie prowadzący przekazuje grupie informację zwrotną na temat znaczenia i krótkiej historii stojącej za logo. Schemat pracy został opracowany dla dorosłych uczących się. Ma na celu wprowadzenie słuchaczy krok po kroku w różne aspekty etycznej konsumpcji – od ich własnego środowiska po handel światowy. Sesja może być prowadzona jako lekcje indywidualne lub jako część programu. Rozpoczyna się na poziomie podstawowym i obejmuje bardziej złożone zagadnienia, tj. od własnych obszarów recyklingu do idei sprawiedliwego handlu.

Narzędzia do nauczania i uczenia się	<p>Do realizacji tych sesji wykorzystuje się różne metody interaktywne.</p> <p>Pytania badawcze:          Skąd pochodzą nasze ulubione produkty? Arkusz roboczy. Nauczyciel powinien przedstawić różne pozycje i poprosić ich o określenie, skąd pochodzi produkt. Uczniowie powinni uzgodnić znalezione informacje, a następnie wypełnić arkusz roboczy. Uczniowie powinni również spróbować znaleźć inne informacje na opakowaniu, np. materiał nadający się do recyklingu, organiczny, wolny od GMO.</p> <p>Nauczyciel będzie musiał przynieść zestaw produktów, które zostały wyprodukowane w różnych państwach i mają różne loga, dobrze, jeżeli produkt ten będzie zawierał logo / symbole, takie jak recykling, sprawiedliwy handel, produkty ekologiczne.</p> <p>W sesji kontynuacyjnej uczniowie mogą przynieść produkty z domu, aby spróbować ustalić te szczegóły za pomocą badań w Internecie.</p>
Wyniki uczenia się	<p>Uczniowie są w stanie zgłębiać różne informacje dotyczące środowiska i etyki oraz rozpoznawać/rozumieć znaczenie i wpływ, jaki powinny mieć na konsumpcję.</p> <p>Aby zrozumieć znaczenie etykietowania środowiskowego i etycznego, należy zdać sobie sprawę, jak budżet może wpływać na wybór; określić, że różne produkty pochodzą z wielu państw i są wytwarzane na rozmaite sposoby.</p> <p>Postawy:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– szacunek do informacji środowiskowych/etycznych,</li> <li>– ocena własnego budżetu z uwzględnieniem produktów wprowadzonych na sesji,</li> <li>– rozważenie kosztów w stosunku do środowiska.</li> </ul>
Podejście do nauczania	<p>Interaktywne i wizualne</p> <p>Mały projekt można ustawić jako sesję kontrolną, podczas której uczniowie sprawdzają, gdzie mogą znaleźć produkty etyczne lub przyjazne dla środowiska. Te informacje mogą być następnie przekazane reszcie grupy. Uczniowie będą oceniani podczas sesji i na każdym etapie będą musieli wykazać, że zrozumieli zestaw zadań i podane informacje. Uczniowie powinni otrzymać wydruk symboli i znaczeń, aby przypomnieć im o ich zasadach.</p>
Zasoby i linki informacyjne	<p>Comhar <a href="https://www.comhar.org/">https://www.comhar.org/</a>          Efsa <a href="http://www.efsa.europa.eu/">http://www.efsa.europa.eu/</a></p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie T.Ó. Brannagáin, C. Murphy, J. Dunne, *Teaching Consumer Education. An introduction to DOLCETA – Module 4. Ideas and lesson plans for teaching consumer education*, European Communities, Brussels 2008, s. 24, 25.

Analiza przykładowych programów nauczania edukacji konsumenckiej proponowanych w ramach modułu „Dolceta” nasuwa konkretne wnioski. Poziom wiedzy, którą nabywał uczeń/student/dorosły konsument był dostosowa-

ny do wieku oraz rozwoju umysłowego danego podmiotu. Interesujące jest to, że dziecko w wieku 6–17 lat zgodnie z założeniami modułu „Dolceta” powinno już posiadać umiejętności z dziedziny rozsądnego planowania wydatków czy angażowania się w działania wskazujące na proces decyzyjny dotyczący wydawania pieniędzy. Im dziecko starsze, tym większą powinno mieć wiedzę i umiejętności z zakresu edukacji konsumenckiej. Osoby dorosłe również miały zwiększać swoją świadomość konsumencką za pośrednictwem procesów edukacyjnych. Takim elementem mogła być edukacja dotycząca wpływu otaczającego środowiska i zasad etyki na proces konsumpcyjny.

Działania z obszaru edukacji konsumenckiej ujęte w koncepcji na lata 2007–2013 zostały zrealizowane poprzez organizację różnego rodzaju kursów oraz kampanii społecznych. Potrzeba przeprowadzania szkoleń na tematy związane z bezpieczeństwem żywności została określona w Komunikacie Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 20 września 2006 r.<sup>841</sup> Była ona utożsamiana z większym bezpieczeństwem żywności oraz tym samym lepszą ochroną zdrowia konsumentów. Europejskie szkolenia odgrywały ważną rolę w propagowaniu wiedzy i świadomości dotyczącej prawodawstwa konsumenckiego oraz w promowaniu harmonizacji i jednolitości działań i procedur kontrolnych w całej Unii Europejskiej<sup>842</sup>. Szkolenia miały ponadto istotne znaczenie dla rozwoju jednolitych procedur kontroli zwierząt, żywności i pasz przywożonych z krajów trzecich<sup>843</sup>. Szkoleniom byli poddawani w pierwszej kolejności pracownicy organów kontrolnych w poszczególnych państwach członkowskich. Objęto nimi również inne grupy: przedsiębiorców i konsumentów indywidualnych. Programy szkoleń były opracowywane i organizowane przez właściwe organy, często z pomocą pracowników akademickich. Szkolenia były zazwyczaj oferowane bezpośrednio przez właściwe organy, na szczeblu centralnym lub na szczeblach regionalnym i lokalnym, przez różnorodne instytucje akademickie, laboratoria, organizacje zawodowe, podmioty prywatne, agencje krajowe lub wspólnie przez wyżej wymienione instytucje. Obejmowały one zajęcia w pomieszczeniach dydaktycznych, zajęcia terenowe i uczenie się na odległość. Materiały szkoleniowe dostępne były w formie płyt CD-ROM, DVD itp.<sup>844</sup>

Koncepcja zapewnienia informacji i edukacji konsumentom została zrealizowana zgodnie z założeniami strategii polityki konsumenckiej na lata

---

<sup>841</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności, KOM(2006)1163, 20.09.2006 r.

<sup>842</sup> Tamże, zob. pkt 4.2.

<sup>843</sup> Tamże, zob. pkt 4.3.

<sup>844</sup> Tamże, pkt 4.

2014–2020<sup>845</sup>. Skupiała się na zrealizowaniu celu związanego z informowaniem i edukowaniem konsumentów w kontekście trzech płaszczyzn działań. Po pierwsze stworzono i poprawiono dostępność ogólnorozumianej bazy informacyjnej odnośnie bezpieczeństwa produktów konsumpcyjnych. Po drugie zwiększono przejrzystość rynków oraz informacji dla konsumentów. Ostatnia kategoria działań dotyczyła podjęcia prac związanych z edukowaniem konsumentów.

Bazą informacyjną na temat niebezpiecznych produktów nieżywnościowych był wspomniany już system RAPEX. Z roku na rok system notował większą liczbę publikowanych informacji o produktach, np. w 2016 r. do bazy przekazano 2126 ostrzeżeń o produktach niebezpiecznych między 31 krajowymi organami w Unii Europejskiej uczestniczącymi w systemie i Komisją Europejską. Oznaczało to wzrost liczby ostrzeżeń w stosunku do 2015 r. (2072). Ostrzeżenia te dotyczyły głównie produktów stwarzających ryzyko urazów (np. pojazdy silnikowe) lub niosących zagrożenie chemiczne (np. zabawki zawierające ftalany). Podczas czerwowego trójstronnego szczytu poświęconego bezpieczeństwu produktów w 2016 r., w którym uczestniczyli przedstawiciele UE, Chin i Stanów Zjednoczonych, postanowiono wzmocnić współpracę w zakresie bezpieczeństwa produktów, zwłaszcza tych sprzedawanych przez Internet. Również w 2016 r. Komisja Europejska uruchomiła platformę internetowego rozstrzygania sporów. Ułatwiała ona pozasądowe rozstrzyganie sporów internetowych między konsumentami w Unii Europejskiej i przedsiębiorstwami handlowymi prowadzącymi sklepy internetowe<sup>846</sup>.

Zwiększono przejrzystość rynków oraz informacji dla konsumentów. Służyło temu tworzone prawodawstwo konsumenckie. Na początku stycznia 2019 r. weszła w życie dyrektywa UE 2019/2161 w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumentów<sup>847</sup>. Aktem tym dokonano zmiany przepisów odnoszących się do dyrektyw: w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich<sup>848</sup> dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsię-

---

<sup>845</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 54/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020...

<sup>846</sup> *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej w 2016 r.*, Bruksela 2017, s. 67.

<sup>847</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE L 328, 18.12.2019.

<sup>848</sup> Dyrektywa 93/13/WE...

biorstwa wobec konsumentów, w sprawie praw konsumentów<sup>849</sup>, w sprawie ochrony konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom<sup>850</sup>. Nowe regulacje prawne przewidywały zmiany przepisów konsumenckich, w szczególności dotyczące zwiększenia przejrzystości działań marketingowych i sprzedażowych w Internecie. Przewidywały one również wprowadzenie kar finansowych za ich naruszenie w wysokości do 4% rocznego obrotu przedsiębiorcy (bądź 2 mln EUR, jeśli informacje o rocznym obrocie przedsiębiorcy nie były dostępne). Do najistotniejszych wprowadzonych zakazów mających na celu zwiększenie przejrzystości rynków konsumenckich oraz informacji dla konsumentów należało tzw. plasowanie. Praktyka ta polegała na przedstawianiu konsumentom wyników wyszukiwania internetowego bez wyraźnego ujawniania płatnej reklamy lub opłat wnoszonych konkretnie w celu uzyskania wyższego plasowania produktów w wynikach takiego wyszukiwania. Przedsiębiorcy, którzy umożliwiali konsumentom wyszukiwanie towarów i usług (takich jak np. podróże, zakwaterowanie i wypoczynek), byli odtąd zobowiązani informować konsumentów o domyślnych głównych parametrach decydujących o plasowaniu ofert przedstawianych w wyniku wyszukiwania oraz ich znaczeniu w porównaniu z innymi parametrami. Jeśli przedsiębiorca zapłacił dostawcy funkcji wyszukiwania internetowego za wyższe pozycjonowanie produktu w wynikach wyszukiwania, dostawca wyszukiwarki był również zobowiązany poinformować o tym fakcie konsumenta. Internetowe platformy handlowe musiały również informować konsumentów o głównych algorytmach, które określały ranking wyników, oraz wskazywać, od kogo konsument dokonywał zakupu<sup>851</sup>.

Kolejnym elementem wprowadzonym analizowaną dyrektywą był tzw. marketing szeptany (*word of mouth marketing*). Zgodnie z nowymi przepisami nieuczciwą praktyką handlową było wprowadzanie konsumentów w błąd poprzez twierdzenie, że opinie o produkcie zostały zamieszczone przez konsumentów, którzy rzeczywiście używali danego produktu lub go kupili, jeżeli przedsiębiorca nie podjął odpowiednich kroków w celu zapewnienia, że faktycznie pochodzą one od takich konsumentów. Przedsiębiorcy byli zobowiązani informować konsumentów, czy ustanowiono procedury mające zapewnić, aby publikowane opinie pochodziły od konsumentów, którzy rzeczywiście używali produktów lub je kupili. Zakazane było również zamieszczanie nie-

---

<sup>849</sup> Dyrektywa 2011/83/UE...

<sup>850</sup> Dyrektywa 98/6/WE...

<sup>851</sup> *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej w 2018 r.*, Bruksela 2019, s. 102.

prawdziwych opinii lub zniekształcanie ich w celu promowania produktów. Na dostawców internetowych platform handlowych nałożono obowiązek informacyjny wobec konsumentów. Mieli oni informować konsumentów o głównych parametrach decydujących o plasowaniu ofert oraz o tym, czy drugą stroną umowy był przedsiębiorca czy inny konsument<sup>852</sup>.

Dostosowanie ceny swoich ofert do konkretnych kategorii konsumentów na podstawie zautomatyzowanego podejmowania decyzji i profilowania zachowań konsumentów pozwalających ocenić ich siłę nabywczą również było niedozwolone. Nałożono na przedsiębiorców obowiązek informowania konsumentów, gdy zaproponowana im cena została indywidualnie dostosowana na podstawie zautomatyzowanego podejmowania decyzji. Zakazana stała się praktyka wprowadzenia towaru na rynek w jednym państwie członkowskim Unii Europejskiej jako identycznego z towarem wprowadzonym na rynki w innych państwach członkowskich UE w sytuacji, gdy towary te w sposób istotny różniły się składem lub właściwościami. Miało to zapobiec sytuacjom, gdzie towary wyglądające tak samo, ale posiadające inny skład bądź inne właściwości, były wprowadzane na rynki różnych państw członkowskich UE<sup>853</sup>.

Realizacji celu koncepcji wskazującego na przejrzystość rynków oraz informacji dla konsumentów sprzyjało przyjęcie wybranych regulacji z zakresu polepszenia informacji ujętych w dyrektywie w sprawie lepszego egzekwowania i nowelizacji unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumentów<sup>854</sup>. Dyrektywa dostosowała prawa konsumentów do nowych technologii dzięki wprowadzeniu ważnych wymogów związanych z transakcjami w Internecie i usługami cyfrowymi. Nowe przepisy zabraniały na przykład ukrytych reklam w wynikach wyszukiwania czy „fałszywych” recenzji konsumenckich. Nakazywały też, aby informować konsumentów o tożsamości partnerów platform cyfrowych (osoba prywatna czy zawodowo zajmująca się handlem detalicznym), o parametrach określających ranking wyników i o personalizacji cen za pomocą zautomatyzowanego procesu decyzyjnego. Konsekwencją wprowadzonych regulacji było dostosowanie przez platformę Airbnb<sup>855</sup> swoich praktyk i warunków sprzedaży do wymogów określonych w unijnych

---

<sup>852</sup> Zob. N.H. Meiners, U. Schwarting, B. Seeberger, *The Renaissance of Word-of-Mouth Marketing: A 'New' Standard in Twenty-First Century Marketing Management?!*, „International Journal of Economic Sciences and Applied Research” 2010, nr 3, z. 3, s. 79–97.

<sup>853</sup> <https://home.kpmg/pl/pl/home/insights/2020/01/know-your-market-plasowanie-w-ommchemia-z-niemiec-i-wiele-innych-nowe-przepisy-konsumentenckie.html> (dostęp: 28.10.2020).

<sup>854</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161...

<sup>855</sup> Zob. <https://www.airbnb.pl/> (dostęp: 14.11.2020).



przepisach dotyczących ochrony konsumentów. Przykładowo w wynikach wyszukiwania wyświetlała się odtąd cena końcowa oraz informacja, czy dana nieruchomość była oferowana przez osobę prywatną, czy też przez podmiot lub osobę zawodowo zajmującą się wynajmem. Dyrektywa 2019/2161 nałożyła na liderów zajmujących się wypożyczaniem samochodów (Avis, Europcar, Enterprise, Hertz i Sixt) obowiązek zmiany sposobu, w jaki przedstawiają ceny wynajmu samochodów, co sprawiło, że były one w pełni przejrzyste dla konsumentów<sup>856</sup>.

W następstwie skandalu związanego z Cambridge Analytica, po długotrwałych rozmowach z Komisją Europejską i organami ochrony konsumentów w Unii Europejskiej, również Facebook zmienił warunki świadczenia usług. Zawierały one bardziej przejrzyste informacje na temat sposobu, w jaki wykorzystywał dane użytkowników do rozwijania działań w zakresie profilowania oraz ukierunkowanej reklamy w celu generowania dochodu oraz uznania odpowiedzialności przedsiębiorstwa w przypadku zaniedbania. Unia Europejska ułatwiała zakupy przez Internet, umożliwiając konsumentom podejmowanie świadomych decyzji i zapewniając im bezpieczne transakcje. Zainicjowana w 2019 r. kampania informacyjna „YourEURight” miała przypomnieć konsumentom, że przysługiwały im szerokie prawa podczas zakupów w sklepach internetowych kierujących swoją ofertę do europejskich konsumentów<sup>857</sup>.

Trzecie działanie będące realizacją koncepcji zapewnienia informacji i edukacji konsumentom w latach 2014–2020 dotyczyło podnoszenia poziomu edukacji konsumentów. W tym celu została zainicjowana przez Dyрекcyję Generalną Komisji Europejskiej ds. Sprawiedliwości i Konsumentów (DG JUST) kampania edukacyjna „You’re right”. Jej celem było podniesienie świadomości konsumentów na temat przysługujących im praw w Unii Europejskiej i sposobów ich egzekwowania. W ramach kampanii wypracowane zostały spójne działania komunikacyjne wokół unijnych praw konsumenta. Długofalowym efektem było aktywowanie większej liczby konsumentów do korzystania ze swoich praw poprzez umożliwienie im dokonywania świadomych wyborów w ramach całej Unii Europejskiej oraz przekazanie im wiedzy na temat tego, jakie działania powinni podjąć na wypadek bycia niesprawiedliwie potraktowanym. Ogólnym przesłaniem kampanii było motto: „Jako obywatelom Unii Europejskiej konsumentom przysługują równe prawa przy zakupie towarów

---

<sup>856</sup> *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej w 2019 r...*, s. 95.

<sup>857</sup> [https://europa.eu/youreuright/home\\_pl](https://europa.eu/youreuright/home_pl) (dostęp: 7.11.2020).

i usług w ramach Unii, zarówno w sieci, jak i poza nią”. Działania komunikacyjne skierowane były do grupy odbiorców w wieku od 18 do 35 lat, którzy robili zakupy online i którzy, według dostępnych danych, posiadali najmniejszą wiedzę na temat praw konsumenta. Z tego względu kampania kładła silny nacisk na przekaz w formie elektronicznej. Działania określone w kampanii dedykowane były przede wszystkim 10 państwom: Bułgarii, Chorwacji, Cypru, Danii, Grecji, Włochom, Portugalii, Rumunii, Słowenii i Hiszpanii. Wsparcia eksperckiego na temat praw konsumenta w danym państwie udzielali przedstawiciele krajowych organizacji konsumenckich należących do BEUC. Działania skoncentrowane były na wydarzeniach, kontaktach z mediami i współpracy z influencerami. Skupione były wokół praw, które każde uczestniczące w kampanii państwo wybrało do celów dedykowanej komunikacji, a zrealizowane zostały na przełomie 2019/2020 r. Kampania pełniła rolę uświadamiającą, informowała obywateli UE o ich prawach konsumenckich. Łączyła konsumentów w różnym wieku, ponad barierami językowymi i statusem społecznym. Obywatele Europy byli świadomi, że przysługują im prawa konsumenckie, ale nie wiedzieli nic więcej. Promowano komunikat „Masz rację”, który pozwalał na dyskusję na temat praw konsumenckich oraz wskazywał kierunki działań w przypadku ich naruszenia<sup>858</sup>.

Podnoszenie poziomu edukacji konsumentów w latach 2014–2020 zostało zrealizowane poprzez promowanie polityki edukowania oraz realizację projektów e-learningowych, zwłaszcza wśród młodych ludzi. Celem tego przedsięwzięcia było kształtowanie i rozwijanie kompetencji zarówno nauczycieli, jak i uczniów. W omawianym okresie kontynuowany był projekt „Dolceta”, w ramach którego stworzona została strona internetowa dla dorosłych konsumentów. Ponieważ uznano, że witryna „Dolceta” nie była wystarczająco interaktywna, w 2011 r. rozwinięto nowy projekt nazwany najpierw „Dolceta 2.0”, a od 2012 r. „Consumer Classroom” (CC)<sup>859</sup>.

To właśnie projekt „Classroom” był sukcesywnie rozwijany w latach 2014–2020. Głównym celem projektu „Consumer Classroom” było stworzenie interaktywnej strony internetowej promującej edukację konsumencką zachęcającą i ułatwiającą nauczanie w europejskich szkołach średnich. Program był wielojęzyczną, ogólnoeuropejską stroną internetową przeznaczoną dla nauczycieli

---

<sup>858</sup> [https://europa.eu/youreuright/campaign-materials\\_pl](https://europa.eu/youreuright/campaign-materials_pl) (dostęp: 30.09.2020).

<sup>859</sup> <https://europeanconsumersunion.eu/progetti/consumer-classroom/?lang=en/> (dostęp: 9.11.2020).

uczniów w wieku 12–18 lat z całej Unii Europejskiej<sup>860</sup>. Europejska witryna internetowa „Consumer Classroom” miała na celu usprawnienie procesu uczenia się uczniów w dziedzinie edukacji konsumenckiej w wieku 12–18 lat i ich nauczycieli, będąc wirtualnym narzędziem edukacyjnym generującym zasoby edukacyjne dla tej nowej gałęzi nauki. Projekt CC skierowany był przede wszystkim do nauczycieli prowadzących zajęcia z edukacji konsumenckiej, obywatelskiej lub inne zajęcia związane z tematyką ochrony nabywców. Dedykowany był nauczycielom, którzy chcieli zaangażować się w dynamiczną edukację konsumencką poprzez społeczność internetową. Witryna została opracowana, aby ułatwić nauczycielom poznanie tematów konsumenckich, tworzenie lub korzystanie z dostępnych na platformie lekcji, edukację swoich uczniów oraz jednocześnie współpracę online z innymi nauczycielami i klasami w całej Europie. Projekt „Consumer Classroom” dedykowany był ponadto nauczycielom, którzy chcieli zaangażować się w dynamiczną społeczność internetową, podjąć współpracę i dyskusję. Aby móc to zrobić, musieli dostosować swój profil, nabyć umiejętność poruszania się po serwisie, pracowania z nauczycielami z innych szkół w Europie, tworzenia innowacyjnych projektów międzyszkolnych, budowania własnych zasobów dydaktycznych dzięki pomocnym narzędziom na stronie internetowej. Strona internetowa była również pomostem między nauczycielami a konsumentem. Ekspertcy byli zachęceni do dzielenia się informacjami i poradami za pośrednictwem różnych narzędzi cyfrowych dostępnych na stronie platformy „Consumer Classroom”<sup>861</sup>.

Zarejestrowani użytkownicy otrzymywali instrukcje, jak korzystać z witryny, w szczególności do projektowania lekcji z zasobami edukacyjnymi dostępnymi na platformie jako interaktywna aplikacja. Dzięki temu byli zmotywowani, mieli satysfakcję i dobrze się bawili. Efektywność procesu uczenia się przewyższała tradycyjny sposób. Uczniowie podłączali się do sieci, takiej jak „Consumer Classroom”, aby udostępnić i wyszukiwać nowe informacje. Zmodyfikowali oni swoje przekonania na podstawie nowej wiedzy, mieli możliwość podzielenia się tymi spostrzeżeniami ze swoimi kolegami<sup>862</sup>.

W ramach „Consumer Classroom” organizowane były liczne konkursy edukacyjne<sup>863</sup>, między innymi konkurs międzyszkolny zorganizowany na stro-

---

<sup>860</sup> D. Herlo, *Consumer Classroom European Website, an Interactive Tool for Consumer Education*, „Procedia – Social and Behavioral Sciences” 2015, nr 180, s. 1489.

<sup>861</sup> Tamże, s. 1490; zob. [www.consumerclassroom.eu](http://www.consumerclassroom.eu) (dostęp: 9.11.2020).

<sup>862</sup> Tamże, s. 1405.

<sup>863</sup> [https://ec.europa.eu/chafea/consumers/information-education/consumer-classroom/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/chafea/consumers/information-education/consumer-classroom/index_en.htm) (dostęp: 10.10.2020).

nie CC stał się w ciągu dwóch lat popularnym, corocznym wydarzeniem edukacyjnym. Konkurs zachęcał nauczycieli do współpracy ze szkołami z innych państw członkowskich Unii Europejskiej w celu stworzenia multidyscyplinarnego projektu na dany temat. Tematem konkursu były m.in. „Zakupy online”. Europejscy nauczyciele zostali zaproszeni do zaangażowania swoich uczniów w zabawny projekt na temat kreatywnego myślenia i dzielenia się swoimi doświadczeniami i pomysłami dotyczącymi np. reklamy online, bezpiecznych zakupów online, wyboru najlepszych produktów, wartości pieniądza i korzyści wynikających z przepisów unijnych i krajowych. Atutem CC było korzystanie z gotowych modułów nauczania oraz zasobów i narzędzi interaktywnych. Nauczyciele mogli tworzyć i dzielić się międzykulturowymi doświadczeniami uczenia się i angażować swoją klasę w liczne projekty i konkursy z szansą na wygranie wspaniałych nagród. W roku 2014 ogłoszony został konkurs otwarty dla wszystkich szkół średnich (12–18 lat) w całej Unii Europejskiej. Zespołom zadano przygotowanie filmu prezentującego dobre praktyki zakupów online lub lekcji multimedialnej przedstawiającej zalety i wady zakupów online. Projekty były najpierw oceniane przez panel sześciu członków jury. Na 20 projektów jury wyłoniło 10 projektów. Wybrano dwa najlepsze projekty przez otwarte głosowanie zorganizowane w witrynie „Consumer Classroom”. Pierwszą nagrodą był wyjazd do Brukseli oraz odwiedzenie głównych instytucji Unii Europejskiej. Drugą nagrodą był jeden element wyposażenia wybranej klasy – szkoły zwycięzców. W dziedzinie edukacji wiele aplikacji internetowych CC było wykorzystywanych w celu zwiększenia doświadczenia ucznia, szczególnie w zakresie współpracy i komunikacji. Europejska strona internetowa „Consumer Classroom” stanowiła bardzo użyteczny wirtualny instrument do interaktywnego nauczania, jak edukować konsumentów. Dla nauczycieli przeznaczony był plik „Narzędzie efektywnościowe z kategorii Learning Management System”, który mógł pomóc w dydaktyce, komunikacji z innymi nauczycielami (nie tylko z ich państwa, ale z całej UE) i ze swoimi uczniami<sup>864</sup>.

---

<sup>864</sup> Tamże, s. 1496, 1497.

# Koncepcja rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji po 2002 roku

## 6.1. Uwarunkowania koncepcji

Prawo do reprezentacji w kontekście polityki konsumenckiej Unii Europejskiej stanowiło praktyczny wyraz realizacji jednego z fundamentalnych praw konsumenta – prawa do reprezentowania i wyrażania swojej opinii. Koncepcja rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji była tożsama z umożliwieniem konsumentom udziału w tworzeniu i realizacji polityki konsumenckiej. Wiązała się ze wspieraniem finansowym, organizacyjnym i edukacyjnym zrzeszeń konsumenckich w Unii Europejskiej na płaszczyźnie krajowej i międzynarodowej<sup>865</sup>. Rozwój organizacji konsumenckich stanowił przeciwwagę dla silnej pozycji podmiotów gospodarczych, a także przyczyniał się do promocji interesów konsumentów. Funkcjonowanie organizacji konsumenckich umożliwiało konsumentom wyrażanie własnego stanowiska w różnego rodzaju sprawach dotyczących ich interesów, m.in. w ramach dobrowolnych zrzeszeń konsumenckich. Głos indywidualnego konsumenta nie miał takiej siły przebicia jak siła ogółu zrzeszonego w stowarzyszeniu. W procesie prawodawczym organizacje konsumenckie pełniły funkcję opiniodawczą. Zrzeszenia konsumenckie poprzez działalność edukacyjną i informacyjną przyczyniały się do podnoszenia świadomości konsumentów na rzecz eliminacji nieracjonalnych i błędnych zakupów oraz upowszechnienia przysługujących im praw. Konsument znający swoje prawa, umiejący korzystać z nich samodzielnie lub przy wsparciu instytucji wyspecjalizowanej w dochodzeniu roszczeń był partnerem dla producentów i sprzedawców, wymuszając

---

<sup>865</sup> Na temat organizacji konsumenckich w Unii Europejskiej zob. podrozdział *Organy doradcze i konsultacyjne* w rozdziale drugim.

na nich zachowanie zgodne z wzorcami dobrych praktyk rynkowych i zasadami etycznego biznesu<sup>866</sup>.

Koncepcja rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej kształtowana była w aktach mających formę programów i strategii polityki konsumenckiej. Ich postulaty nie miały charakteru prawnie wiążącego, chociaż przyczyniły się do rozwoju organizacji konsumenckich w państwach członkowskich, jak i tych o zasięgu międzynarodowym. Pierwszy wstępny program dotyczący ochrony konsumenta i polityki informacyjnej z 1975 r.<sup>867</sup> miał za zadanie wzmocnienie oraz koordynację działań służących ochronie konsumentów w EWG. Aneks do programu w pkt 3 wskazywał na pięć praw przysługujących konsumentom. Jednym z nich było zapewnienie konsumentom prawa do reprezentacji i bycia wysłuchanym<sup>868</sup>. Wiązało się ono z nakazem konsultowania ze środowiskiem konsumenckim przy tworzeniu regulacji prawnych czy podejmowaniu decyzji dotyczących konsumentów. Umożliwiała im wyrażanie własnych poglądów, przede wszystkim za pośrednictwem organizacji pozarządowych. Podstawowe zasady przeprowadzania konsultacji i reprezentacji konsumentów zostały określone w pkt 46, 47 programu. Co do zasady, przy przygotowywaniu decyzji dotyczących konsumentów powinny one być zawsze z nimi konsultowane. W szczególności możliwe to było za pośrednictwem organizacji zajmujących się ochroną i informacją konsumentów (pkt 46). Ówczesnym forum opiniodawczym reprezentującym m.in. interesy konsumentów był utworzony 25 września 1973 r. Komitet Konsultacyjny ds. Konsumentów (Consumer Consultative Committee – CCC) liczący 25 członków: 15 przedstawicieli europejskich organów konsumenckich oraz 10 ekspertów<sup>869</sup>.

Komisja zgodnie z założeniami polityki konsumenckiej z 1975 r. przeprowadziła na podstawie istniejących badań analizę porównawczą różnych procedur konsultacji z organizacjami konsumenckimi stosowanych w państwach członkowskich<sup>870</sup>. W szczególności dotyczyło to zasad i kryteriów reprezenta-

---

<sup>866</sup> M. Sliwińska, *Polityka ochrony konkurencji...*, s. 164.

<sup>867</sup> Preliminary programme of the European Economic Community for a consumer protection and information Policy...

<sup>868</sup> Do pozostałych zaliczano prawo do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa, prawo do ochrony interesów ekonomicznych, prawo do rekompensaty, prawo do informacji i edukacji.

<sup>869</sup> *Seventh General Report on the Activities of the European Communities in 1973*, Brussels–Luxembourg 1974, s. 169; zob. szerzej *Eighth General Report on the Activities of the European Communities in 1974*, Brussels–Luxembourg 1974, s. 140, 141.

<sup>870</sup> Zob. *Eleventh General Report on the Activities of the European Communities in 1979*, Brussels–Luxembourg 1979, s. 151; *Twelfth General Report on the Activities of the European*

tywności organizacji konsumenckich oraz tego, czy miały być uznane przez władze. Wskazywano na potrzebę podjęcia inicjatyw mających na celu zachęcanie organizacji reprezentujących konsumentów do badania kwestii o szczególnym znaczeniu dla konsumentów oraz do przedstawiania swoich opinii. Promowano ponadto wymianę informacji między państwami członkowskimi na temat najbardziej odpowiedniego sposobu udostępnienia konsumentom kanałów konsultacji i wyrażania opinii. W celu rozszerzenia i zintensyfikowania dialogu z organizacjami konsumenckimi 2 i 3 grudnia 1976 r. Komisja zorganizowała symposium dla przedstawicieli organizacji konsumenckich państw członkowskich. Wzięło w nim udział około 170 delegatów. Uczestnicy dyskutowali na temat kwestii związanych ze zdrowiem, bezpieczeństwem, interesem prawnym i ekonomicznym konsumentów oraz ich prawem do reprezentacji, edukacji i informacji<sup>871</sup>. Stowarzyszenia konsumenckie wykazały duże zainteresowanie pracami Wspólnoty i przedłożyły kilka konkretnych propozycji, które miały służyć jako wytyczne w działaniach podejmowanych przez Komisję w przyszłości<sup>872</sup>.

Komisja w pełni uwzględniła badania i inne prace przeprowadzone przez państwa członkowskie, organy międzynarodowe i organizacje konsumenckie oraz współpracowała z nimi. W tym kontekście szczególne znaczenie miała współpraca z Radą Europy i Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w zakresie prac podejmowanych przez te organizacje, a dotyczących zagadnień związanych z ochroną i informacją konsumentów<sup>873</sup>.

Kolejny program Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej dla ochrony konsumentów i polityki informacyjnej<sup>874</sup> wskazywał na potrzebę rozwoju dialogu i konsultacji pomiędzy uczestnikami obrotu gospodarczego, czyli reprezentantami konsumentów, producentami i dystrybutorami ułatwiającego realizację ich praw. Promowanie interesów konsumentów stanowiło jeden z priorytetów działania EWG zaznaczony w strategii. Jego realizacja związana była

---

*Communities in 1979*, Brussels–Luxembourg 1979, s. 158; *Thirteenth General Report on the Activities of the European Communities in 1979*, Brussels–Luxembourg 1979, s. 142, 143.

<sup>871</sup> „Bulletin of the European Communities” 1976, nr 12, s. 51.

<sup>872</sup> Zob. *Tenth General Report on the Activities of the European Communities in 1976*, Brussels–Luxembourg 1977, s. 161; „Bulletin of the European Communities” 1976, nr 7/8, s. 45; „Bulletin of the European Communities” 1977, nr 7/8, s. 38; „Bulletin of the European Communities” 1978, nr 10, s. 41.

<sup>873</sup> Pkt 48 Preliminary programme of the European Economic Community for a consumer protection and information Policy...

<sup>874</sup> Council Resolution of 19 May 1981 on a second programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy...

z uwzględnieniem konsumentów jako podmiotów mających wpływ na decyzje gospodarcze i społeczne<sup>875</sup>. Wskazano w nim na istotę wartości dialogu pomiędzy konsumentami i producentami oraz władzami publicznymi. Zmiany dotyczące szeroko rozumianej sfery konsumpcji w polityce gospodarczej i społecznej powinny być wynikiem konsultacji między wszystkimi zainteresowanymi stronami. Zaznaczono ponadto, że istotny był rozwój bliższej współpracy pomiędzy stowarzyszeniami, które mogłyby bronić i wspierać interesy konsumentów, tym samym wziąć aktywny udział w osiągnięciu równowagi pomiędzy konsumentami a producentami<sup>876</sup>.

Rozwój prawa konsumentów do reprezentacji dostrzegano w opracowywaniu procedur konsultacyjnych organów publicznych z reprezentantami interesów konsumentów. Ważny był również rozwój regularnego dialogu między przedstawicielami interesów konsumentów a organizacjami producentów i dystrybutorów. Wskazano ponadto na potrzebę pomocy prawnej i finansowej od państw członkowskich dla organizacji konsumenckich. Planowano kontynuację oraz zwiększanie wsparcia dla europejskich stowarzyszeń konsumentów, umożliwianie im wyrażania swoich opinii oraz organizowania seminariów, szkoleń dla pracowników tych podmiotów. Wspierano procesy konsultacyjne między europejskimi stowarzyszeniami konsumentów a innymi podmiotami rynkowymi z zakresu wspólnych interesów. Aby uwzględnić większą rolę przypisywaną normalizacji w urzeczywistnianiu rynku wewnętrznego, Komisja dołożyła starań, aby przedstawiciele konsumentów byli obecni jako obserwatorzy na spotkaniach różnych komitetów technicznych Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego<sup>877</sup>.

Dalszy rozwój działań związanych z realizacją omawianej koncepcji został zawarty w Komunikacie Komisji do Rady Wspólnot Europejskich w sprawie „Nowego impulsu dla polityki ochrony konsumenta” z 27 czerwca 1985 r.<sup>878</sup> Zgodnie z jego pkt 14 ochrona praw konsumenta powinna być integralną częścią Wspólnotowej polityki służącej „obywatelskiemu dobrobytowi”. W ramach praw konsumenta powinna być realizowana m.in. wolność tworzenia zrzeszeń i ruchów konsumenckich. W myśl pkt 18 Komunikatu EWG rozwijała i realizowała cele strategiczne. Jeden z nich skupiał się na tym, aby interes

---

<sup>875</sup> Tamże, pkt 46.

<sup>876</sup> Tamże, pkt 47.

<sup>877</sup> *Twentieth General Report on the Activities of the European Communities in 1986*, Brussels–Luxembourg 1987, s. 233, 234, <https://www.cen.eu/Pages/default.aspx> (dostęp: 9.01.2021).

<sup>878</sup> Communication from the Commission to the Council, A New Impetus for Consumer Protection Policy...



konsumentów był brany pod uwagę w różnych politykach Wspólnoty<sup>879</sup>. Dążąc do tego, aby zapewnić niezbędny poziom interpretacji ochrony konsumenta, reprezentacje konsumentów musiały konsultować się w kwestii znaczących dla ich interesów regulacji prawnych. Tylko wtedy ich punkt widzenia byłby brany pod uwagę. Realizując powyższy cel, Komisja wspierała dialog między przedstawicielami konsumentów i innymi podmiotami gospodarczymi, zwłaszcza producentami oraz dystrybutorami. Konieczne było doprowadzanie do dobrowolnych porozumień w postaci europejskich kodeksów postępowania dotyczących praktyk marketingowych. Poparte podstawą prawną w prawodawstwie wspólnotowym kodeksy praktyki biznesowej miały charakter analogiczny do standardów bezpieczeństwa produktów<sup>880</sup>.

Jeśli konsumenci chcieliby w pełni wykorzystać możliwości konsultacji z innymi podmiotami gospodarczymi, musieliby posiadać wiedzę na temat rozwoju praktyk marketingowych, w tym zastosowań technologii informacyjnej. W tej kwestii Komisja wspierała edukację konsumentów poprzez organizację konferencji krajowych przedstawicieli konsumentów, przygotowanie odpowiednich publikacji, współpracę z mediami w zakresie spraw konsumenckich oraz działania edukacyjne samych europejskich organizacji konsumenckich<sup>881</sup>.

Koncepcja rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji została w Komunikacie powiązana z uwzględnianiem interesów konsumentów w innych politykach Wspólnoty (nie tylko w polityce konsumenckiej). Aby zapewnić niezbędny stopień interpretacji, przedstawiciele konsumentów musieli posiadać decyzyjność w sprawie środków wspólnotowych, które miały istotny wpływ na ich interesy. Tylko w ten sposób można było odpowiednio uwzględnić ich punkt widzenia<sup>882</sup>. Aby osiągnąć ten cel, Komisja ustabilizowała działanie Komitetu Konsultacyjnego ds. Konsumentów. Z Komitetem konsultowano się w sprawie wszystkich istotnych propozycji Komisji przedstawionych w ramach polityki konsumenckiej EWG. Konsultacje dotyczyły ponadto niektórych propozycji wynikających z innych polityk wspólnotowych, takich jak ustalanie cen rolnych, technologia chemiczna dla rolnictwa (pestycydy, antybiotyki i stymulatory wzrostu), porozumienia w sprawie dystrybucji towarów konsumpcyj-

---

<sup>879</sup> Pozostałe dotyczyły prawa do zadowalających standardów bezpieczeństwa oraz ochrony interesów ekonomicznych.

<sup>880</sup> Communication from the Commission to the Council, A New Impetus for Consumer Protection Policy..., pkt 41.

<sup>881</sup> Tamże, pkt 42.

<sup>882</sup> Tamże, pkt 43.

nych lub usług<sup>883</sup>. Utrzymywane były również regularne kontakty na wysokim szczeblu z BEUC w sprawach ogólnych w dziedzinie konsumpcji<sup>884</sup>.

Koncepcja prawa konsumentów do reprezentacji w ówczesnym czasie rozwijana była w rezolucjach. W Rezolucji Rady z dnia 15 grudnia 1986 r. w sprawie integracji polityki konsumenckiej z innymi politykami<sup>885</sup> wskazano na istotność prawa konsumenta do reprezentacji, które powinno być brane pod uwagę w działalności Komitetu Ekonomiczno-Społecznego<sup>886</sup>. W jego ramach planowano dalszy rozwój uczestnictwa międzynarodowych i narodowych grup reprezentujących konsumentów w postaci organizacji konsumenckich.

Rezolucja Rady w sprawie przyszłych priorytetów dla polityki ochrony konsumenta z 9 listopada 1989 r.<sup>887</sup> w aneksie określała priorytety w obszarze ochrony i promocji interesów konsumenta. Wskazywała m.in. na potrzebę udoskonalania reprezentacji konsumentów na szczeblu wspólnotowym oraz szerokiego jej promowania. Chodziło tutaj o uczestnictwo różnorodnych stowarzyszeń w systemie reprezentacji konsumenckiej państw członkowskich oraz wymianę pomysłów w zakresie reprezentacji ekonomicznego sektora przedsiębiorców<sup>888</sup>. Do poprawy reprezentacji konsumentów na poziomie wspólnotowym przyczyniły się badania nad sposobami promowania udziału stowarzyszeń z różnych państw członkowskich w systemie reprezentacji konsumentów oraz wymiany pomysłów z przedstawicielami sektorów gospodarki i pracodawcami<sup>889</sup>.

---

<sup>883</sup> Zob. *Sixteenth General Report on the Activities of the European Communities in 1982*, Brussels–Luxembourg 1983, s. 155; *Seventeenth General Report on the Activities of the European Communities in 1983*, Brussels–Luxembourg 1984, s. 169; *Twentieth General Report on the Activities of the European Communities 1986*, Brussels–Luxembourg 1987, s. 223.

<sup>884</sup> Communication from the Commission to the Council, A New Impetus for Consumer Protection Policy..., pkt 44.

<sup>885</sup> Council Resolution of 15 December 1986 on the integration of consumer policy in the other common policies, Dz. Urz. WE C/3, 07.01.1987.

<sup>886</sup> W odpowiedzi na rezolucję Rady z dnia 15 grudnia 1986 r. Komisja przedstawiła w grudniu sprawozdanie w sprawie włączenia polityki konsumenckiej do innych wspólnych polityk. 7 czerwca Rada przyjęła szereg konkluzji wzywających Komisję do wzmożenia wysiłków w celu poprawy bezpieczeństwa konsumentów i ochrony ich interesów gospodarczych. Zwróciła się do Komisji o ustanowienie wewnętrznej procedury konsultacji oraz o sporządzenie listy korzyści i strat dla konsumentów w każdym przypadku; zob. „Bulletin of the European Communities” 1988, nr 6, s. 69.

<sup>887</sup> Council Resolution of 9 November 1989 on future priorities for relaunching consumer protection policy, Dz. Urz. WE C 294, 22.11.1989.

<sup>888</sup> Tamże, aneks, pkt 1.

<sup>889</sup> Tamże, aneks, pkt 2.

Koncepcja rozwoju prawa do reprezentacji konsumentów ujęta była następnie w jednym z celów trzyletniego planu działania w zakresie polityki konsumenckiej na lata 1990–1992 w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej<sup>890</sup>. Jednym ze wskazanych praw konsumenta było prawo do reprezentacji<sup>891</sup>. Stwierdzono w nim, że w celu osiągnięcia ekonomicznych i socjalnych korzyści rynku wewnętrznego niezbędny był aktywny udział konsumentów w wielu działaniach. Konieczna była reprezentacja konsumentów na szczeblu krajowej oraz wspólnotowej polityki mająca służyć zniwelowaniu wpływu na tę politykę producentów i dostawców. Ponadto miała służyć podejmowaniu sprawiedliwych dla obu stron rynku postanowień i decyzji. Celem Wspólnoty było doprowadzenie do równowagi pomiędzy reprezentacją producentów i konsumentów. Komisja miała szukać poparcia dla jej rozwoju tam, gdzie nie była ona w pełni osiągnięta. Wskazano na potrzebę działania konsumenckiego podmiotu konsultacyjnego umożliwiającego rozwój reprezentacji. Pozwoliłoby to na lepszy i bardziej efektywny system angażowania konsumentów w różnorodne polityki i procedury ugruntowane we Wspólnocie. Uznano, że organizacje konsumenckie w poszczególnych państwach członkowskich różniły się stopniem organizacji, kultury i charakterem. Konieczne było podejmowanie działań mających na celu polepszenie ich sytuacji w zależności od ich różnych potrzeb, dlatego promowano wspieranie rozwoju konsumenckich organizacji we wszystkich częściach Wspólnoty. Komisja zapewniła większe wsparcie finansowe krajowym organizacjom konsumenckim, w szczególności w państwach Europy Południowej i Irlandii<sup>892</sup>. Rozwój skutecznej, pewnej i bardziej reprezentatywnej struktury konsumenckiej byłby możliwy tylko wtedy, gdyby prowadzony pomiędzy konsumentami i producentami dialog był czymś naturalnym i oczywistym<sup>893</sup>.

Prawo konsumentów do reprezentacji rozwijane było w Rezolucji z dnia 13 lipca 1992 r. w sprawie przyszłych priorytetów dla rozwoju polityki ochrony konsumenta<sup>894</sup>. W akcie wskazano, że w związku z uwzględnieniem ochrony konsumenta jako jednej z polityk wspólnotowych niezbędna była kontynuacja

---

<sup>890</sup> Three Lear Action Plan of Consumer Policy In the EEC, 1990–1992...

<sup>891</sup> Pozostałe wyartykułowane prawa konsumentów to prawo do informacji, prawo do bezpieczeństwa oraz prawo do ochrony interesów ekonomicznych.

<sup>892</sup> *XXIVth General Report on the Activities of the European Communities 1990*, Brussels–Luxembourg 1991, s. 227; *XXVth General Report...*, s. 214.

<sup>893</sup> Pkt 1–6 Three Lear Action Plan of Consumer Policy In the EEC, 1990–1992...

<sup>894</sup> Council Resolution of 13 July 1992 on future priorities for the development of consumer protection Policy, Dz. Urz. WE C 186, 23.07.1992.

założeń trzyletniego planu działania realizowanego w latach 1990–1992. Rezolucja w aneksie formułowała sześć priorytetów związanych z polityką ochrony konsumentów. Jeden z nich polegał na stworzeniu silniejszej reprezentacji konsumentów poprzez rozwój dialogu między różnymi podmiotami oraz popieranie rozwoju wspólnotowych organizacji konsumenckich<sup>895</sup>.

Drugi trzyletni plan Komisji w zakresie polityki konsumenckiej na lata 1993–1995<sup>896</sup>, we wskazanych priorytetach podnoszących poziom ochrony konsumentów oraz mających na celu uświadamianie konsumentów w kwestii ich praw, wskazywał na potrzebę wzmocnienia i rozszerzenia koncentracji<sup>897</sup>. Rozwijano to m.in. dzięki funkcjonującej od 1989 r. Konsumenckiej Radzie Konsultacyjnej (Consumers' Consultative Council – C'CC)<sup>898</sup>. Była ona forum wyrażania opinii na temat problemów związanych z informacją i bezpieczeństwem konsumentów dla organizacji konsumenckich. Składała się z szesnastu osób reprezentujących europejskie i krajowe organizacje konsumenckie, instytucje i osoby mające specjalne kwalifikacje w sprawach konsumenckich. Złożona była z przedstawicieli głównych europejskich i krajowych organizacji konsumenckich, wydawała opinie w sprawach istotnych dla konsumentów. Komisja rozwijała tę strukturę i promowała jej skuteczność<sup>899</sup>.

Wzmocnienie koncentracji utożsamiane było z zapewnieniem właściwej reprezentacji konsumenckiej. Koncentracja powinna być determinowana rozwijającym się sektorem produkcyjno-handlowym. Wskazano, że ważne było zaangażowanie organizacji konsumenckich na szczeblu wspólnotowym w tworzenie standardów ochrony. Takie podejście pozwoliłoby uniknąć lub złagodzić nieporozumienia powstające podczas procesu decyzyjnego konsu-

---

<sup>895</sup> Pozostałe cele dotyczyły integracji z innymi politykami w zakresie ochrony i promocji interesów konsumentów, informacji i edukacji konsumenta, rekompensaty prawnej, bezpieczeństwa i zdrowia oraz ochrony ekonomicznych interesów konsumentów.

<sup>896</sup> Second Commission three year consumer policy action plan 1993–1995, KOM(93)378, 28.07.1993.

<sup>897</sup> Do pozostałych priorytetów należało: wzmocnienie konsumenckiej informacji, przyszły dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz rozstrzygnięcie sporów, dostosowanie finansowych usług do konsumenckich wymagań.

<sup>898</sup> Komitet Konsultacyjny ds. Konsumentów został przekształcony w Konsumencką Radę Konsultacyjną, Commission Decision 90/55/EEC of 17 December 1989 setting up a Consumers' Consultative Council, Dz. Urz. WE L 38, 10.02.1990; zob. „Bulletin of the European Communities” 1989, nr 12, s. 62.

<sup>899</sup> Zob. *XXVIth General Report on the Activities of the European Communities 1992*, Brussels–Luxembourg 1993, s. 211; *XXVIIth General report on the Activities of the European Communities 1993*, Brussels–Luxembourg 1994, s. 134; *General Report on the Activities of the European Union 1994*, Brussels–Luxembourg 1995, s. 227.

ment – przedsiębiorca oraz uzyskać szybsze rozstrzygnięcie w przypadku sporu. W roku 1993 członkowie Komisji odpowiedzialni za politykę konsumencką zainicjowali przeprowadzenie konsultacji, szczególnie z europejskimi reprezentantami stowarzyszeń konsumenckich, jako podstawy dla zreformowania Konsumenckiej Rady Konsultacyjnej. Istotą zadania było sporządzenie propozycji reform. W państwach członkowskich krajowe organizacje były partnerami, którzy koncentrowali konsumentów oraz dbali o ich interesy. Dlatego wzmocnienie koncentracji było jednoznaczne ze wzmocnieniem krajowych organizacji konsumenckich. Działanie to skupiało się na państwach, w których organizacje miały słabszą strukturę, gdyż rozwijały się od niedawna. Komisja miała kontynuować dostarczanie aktywnej pomocy organizacjom w Irlandii oraz państwach członkowskich na południu Europy<sup>900</sup>. 13 czerwca 1995 r. Komisja przyjęła decyzję 95/260/WE<sup>901</sup> o ustanowieniu Konsumenckiego Komitetu Konsultacyjnego (Consumers' Consultative Committee). Kontynuował on cele swojego poprzednika – Konsumenckiej Rady Konsultacyjnej. Jednocześnie wskazano na potrzebę wzmocnienia skutecznego dialogu z konsumentami oraz uwzględnienia wymagań konsumentów przy formułowaniu polityk wspólnotowych<sup>902</sup>.

Koncepcja rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji znalazła swój wyraz w Komunikacie Komisji o priorytetach polityki konsumenckiej na lata 1996–1998<sup>903</sup>. Spośród dziesięciu priorytetów działania przedstawionych w Komunikacie jeden związany był ze wzmacnianiem oraz rozwojem konsumenckiej reprezentacji<sup>904</sup>. W programie zaznaczono, że konsumenci nie od-

---

<sup>900</sup> Zob. pkt 33–35 Second Commission three year consumer policy action plan 1993–1995, KOM(93)378, 28.07.1993.

<sup>901</sup> Commission Decision 95/260 EC of 13 June 1995 setting up a Consumer Committee, Dz. Urz. WE L 162/37, 13.07.1995.

<sup>902</sup> Zob. *General Report on the Activities of the European Union 1995*, Brussels–Luxembourg 1996 s. 246.

<sup>903</sup> Communication from the Commission – priorities for consumer Policy 1996–1998...

<sup>904</sup> Do pozostałych priorytetów należało ulepszanie, podwyższanie poziomu edukacji i informacji konsumenckiej, uzupełnianie, rewidowanie oraz utrzymywanie struktury potrzebnej do całkowitego uwzględnienia interesów konsumentów na jednolitym rynku, ochrona interesów konsumenta w usługach finansowych, ochrona interesów konsumentów w zakresie dostarczania podstawowych, zasadniczych usług, tworzenie regulacji umożliwiających konsumentom czerpanie korzyści ze sposobności prezentowanych przez społeczeństwo informacyjne, regulacje umożliwiające polepszanie zaufania konsumentów wobec artykułów spożywczych, podtrzymywanie praktycznego podejścia do stałej konsumpcji, asystowanie centralnym i wschodnim państwom europejskim w rozwoju polityki konsumenckiej, rozważania w zakresie polityki konsumenckiej w rozwijających krajach.

czuwali potrzeby bycia zorganizowanym w stowarzyszenia lub grupy. W Unii Europejskiej szacowano, że około 4 mln obywateli było członkami stowarzyszeń konsumenckich. W związku z tym, że najbardziej zorganizowane grupy występowały w państwach członkowskich Europy Północnej, Komisja usiłowała wzmocnić ruch konsumencki w państwach Europy Południowej, gdzie tradycyjnie udział konsumentów w zorganizowanych strukturach był niewielki. Służyło temu wsparcie finansowe organizacji konsumenckich konkretnych regionów<sup>905</sup>.

W planie działania dotyczącym polityki konsumenckiej na lata 1999–2001<sup>906</sup> rozwój prawa do reprezentacji związany był z realizacją celu odnoszącego się do bardziej skutecznego głosu konsumentów w Unii Europejskiej<sup>907</sup>. Rola nabywców w UE została wzmocniona dzięki podjęciu wielu działań. Należało do nich poparcie dla powstających efektywnie działających organizacji konsumenckich. Wskazano, że organizacje konsumenckie odgrywały znaczącą rolę w promocji interesu konsumenta, ponieważ mogły one skoncentrować się na danym problemie w inny sposób niż pojedynczy konsument, dlatego potrzebne było wsparcie finansowe konieczne do efektywnego, niezależnego od publicznych władz reprezentowania konsumentów. Ostateczne wsparcie ze strony Komisji Europejskiej było połączone z zaangażowaniem organizacji do zacieśnienia ich współpracy między nimi oraz Komisją. Ta wspierała krajowe organizacje oraz inne podmioty konsumenckie w ramach specyficznych projektów, które potwierdzały ich zdolność reprezentacji, informowania oraz doradzania konsumentom. W celu popierania lepszej kooperacji organizacji na szczeblu krajowym pierwszeństwo finansowania miały projekty prezentowane przez grupy stowarzyszeń. Finansowe wsparcie Komisji Europejskiej dla krajowych oraz europejskich organizacji miało również na celu umocnienie ich zdolności do podejmowania kolektywnych działań prawnych. Po wdrożeniu Decyzji nr 283/1999/WE<sup>908</sup> i ustanowieniu ogólnych ram działań na rzecz konsumentów w latach 1999–2001 przyznano organizacjom konsumenckim 1,6 mln euro. W pkt 4 aneksu decyzji wskazano na potrzebę promocji interesów

---

<sup>905</sup> Zob. pkt 8 Communication from the Commission – priorities for consumer Policy 1996–1998...; „Bulletin of the European Union” 1998, nr 12, s. 102, 103.

<sup>906</sup> Communication from the Commission. Consumer Policy Action Plan 1999–2001...

<sup>907</sup> Pozostałe cele związane były z zagwarantowaniem wyższego poziomu zdrowia oraz bezpieczeństwa dla konsumentów w UE oraz pełnym poszanowaniem ekonomicznych interesów konsumentów w UE.

<sup>908</sup> Decision no 283/1999/EC of the European Parliament and of the Council, of 25 January 1999 establishing a general framework for Community activities in favour of consumers, Dz. Urz. WE L 34/1, 09.02.1999.

konsumentów, wzmocnienia reprezentacji interesów konsumentów w UE i na arenie międzynarodowej. Priorytetem było wspieranie finansowe organizacji konsumenckich w państwach członkowskich, w szczególności w przypadku ograniczonych środków własnych, oraz promocja i koordynacja udziału konsumentów na poziomie europejskim w procesie normalizacji<sup>909</sup>.

Rozwój reprezentacji konsumentów miał również przejawiać się promowaniem lepszego wzajemnego zrozumienia pomiędzy konsumentami i przedsiębiorcami. Komisja Europejska popierała bardziej wyrafinowany dialog wskazujący na elementy „samoregulacji” (*self-regulation*) pomiędzy konsumentami oraz przedsiębiorcami włącznie z sektorem detalicznym. Dialog organizowano wykorzystując stosowne sektory oraz coroczne identyfikowanie partnerów współpracy. Współuczestnicy decydowali o zasięgu oraz strukturze współpracy. Wstępnie kooperacja miała charakter nieformalny. Następnie wraz z jej rozwojem Komisja ustanowiła bardziej regularne spotkania tego szczególnego sektora. Ten dialog miał stać się w perspektywie swoistym forum negocjacyjnym oraz monitorującym samoregulacyjne porozumienia. Reprezentacja konsumentów powinna być ponadto bardziej związana z procesem standaryzacji (normalizacyjnym) oraz mieć dostateczny dostęp do niezbędnych ekspertyz w celu realizowania swojej pełnej roli<sup>910</sup>. Ważnym elementem sprzyjającym reprezentacji konsumentów była współpraca samych organizacji konsumenckich, dlatego organizowane były seminaria dla stowarzyszeń konsumenckich UE<sup>911</sup>.

Cel strategii dotyczący zwiększenia siły przebiccia środowiska konsumentów w procesie stanowienia prawa w UE został osiągnięty dzięki rozwojowi reprezentacji konsumentów. 4 maja 2000 r. Komisja przyjęła Decyzję 2000/323/WE<sup>912</sup>, w ramach której ukonstytuowała nowy Komitet ds. Konsumentów. Komitet składał się z przedstawicieli krajowych i międzynarodowych (europejskich) organizacji konsumenckich, których celem była obrona interesów konsumentów niezależnie od kręgów biznesowych. Komisja mogła zasięgać opinii Komitetu w każdym przypadku dotyczącym ochrony interesów kon-

---

<sup>909</sup> *General Report on the Activities of the European Union 1999*, Brussels–Luxembourg 2000, s. 200.

<sup>910</sup> Council Resolution of 28 June 1999 on Community consumer policy 1999 to 2001, Dz. Urz. WE C 206, 21.07.1999.

<sup>911</sup> 18 i 19 listopada 2000 r. z inicjatywy Komisji Europejskiej odbyło się w Brukseli seminarium skierowane do organizacji konsumenckich z krajów ubiegających się o członkostwo w UE; *General Report on the Activities of the European Union 1999*, Brussels–Luxembourg 2000, s. 201.

<sup>912</sup> Commission decision 2000/323/EC of 4 May 2000, setting up a Consumer Committee, Dz. Urz. WE L 111/30, 09.05.2000.

sumentów na poziomie społecznym. W skład Komitetu wchodziło piętnastu członków reprezentujących krajowe organizacje konsumenckie, po jednym z każdego państwa członkowskiego oraz jeden członek z każdej europejskiej organizacji konsumenckiej. Członkowie będący przedstawicielami krajowych organizacji konsumenckich byli wyznaczani przez Komisję Europejską na wniosek krajowych organów koordynujących obsługę konsumentów, jeśli takie istniały. Członkowie europejskich organizacji konsumenckich powoływani byli przez Komisję Europejską na wniosek europejskich organizacji konsumenckich. Kadencja członków trwała trzy lata i podlegała odnowieniu. Pod koniec trzyletniego okresu członkowie pozostawali na swoich stanowiskach i pełnili funkcję do czasu ich zastąpienia<sup>913</sup>. Komisja mogła zaprosić w charakterze eksperta każdą osobę posiadającą specjalistyczną wiedzę na temat punktu w porządku obrad. Komitet zbierał się w siedzibie Komisji przeciętnie cztery razy w roku<sup>914</sup>.

Dodatkowo wskazano na istotę edukacji konsumentów na temat możliwości zrzeszania się oraz pomoc w niwelowaniu problemów finansowo-organizacyjnych, z którymi borykały się stowarzyszenia konsumenckie. Chodziło o przeprowadzenie licznych kampanii instrukcyjnych i informacyjnych. Komisja Europejska popierała uczestnictwo konsumentów we wszystkich komitetach konsultacyjnych oraz innych właściwych dla konsumentów forum. Zbadane zostały sposoby zaangażowania organizacji konsumenckich w monitorowanie oraz wykonanie obowiązującego prawodawstwa. Ustanowiono grupę ekspertów w celu zbadania implikacji społeczeństwa informacyjnego dla organizacji konsumenckich. Dotyczyło to wymiany pomysłów oraz urzeczywistnienia tych najlepszych z zakresu nowych technologii, możliwości łączenia działań przez organizację oraz życzliwego nastawienia ich członków do nowego otoczenia<sup>915</sup>.

Kwestię wolności zrzeszania się oraz prawa do reprezentacji w Unii Europejskiej regulowała podpisana 7 grudnia 2000 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei Karta praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>916</sup>. Zgodnie z art.

---

<sup>913</sup> Kadencja członków wygasła przed upływem trzyletniego okresu w przypadku przejścia na emeryturę lub śmierci. Ich kadencja mogła również zostać skrócona przez organizacje, które ich zaproponowały.

<sup>914</sup> Art. 1–4, 9 Commission Decision 2000/323/EC...

<sup>915</sup> Aneks 1, Communication from the Commission – priorities for consumer Policy 1996–1998...

<sup>916</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej...; zob. także *Prawa i wolności człowieka w systemie Unii Europejskiej*, oprac. M. Dobijański, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2006, s. 61.



12 ust. 1 każdy miał prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach. Z prawa tego wynikała możliwość tworzenia związków, stowarzyszeń i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów.

## 6.2. Założenia koncepcji

Na szczeblu unijnym instytucje uczestniczące w procesie tworzenia prawodawstwa konsumenckiego, tym samym kształtujące system ochrony konsumentów, współpracowały z organami doradczymi oraz opiniodawczymi. Organizacje konsumenckie zajmowały ważne miejsce w kreowaniu standardów ochrony nabywców. Dzięki ich działaniom reprezentacyjnym po 2002 r. kształtowane było ustawodawstwo uwzględniające interesy konsumentów. Ich działania służyły ponadto rozwiązywaniu rzeczywistych ogólnoeuropejskich problemów konsumenckich<sup>917</sup>.

Po roku 2002 w polityce konsumenckiej Unii Europejskiej aktywnie promowana była koncepcja rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji. Jej założenia znalazły swój wyraz w programach polityki konsumenckiej na lata 2002–2006, 2007–2013 oraz 2014–2020. Związane były z kreowaniem oraz realizacją wybranych celów priorytetowych poszczególnych programów polityki konsumenckiej. Dotyczyły wspierania, zaangażowania organizacji konsumenckich w polityki Unii Europejskiej oraz skutecznego egzekwowania przepisów dotyczących ochrony konsumentów. Miały na celu rozwój lepszych uregulowań w dziedzinie ochrony konsumentów oraz uwzględnianie udziału konsumentów w politykach i regulacjach UE. Koncepcja przewidywała ponadto rozwój działań z zakresu wsparcia finansowego oraz organizacyjnego dla stowarzyszeń konsumenckich.

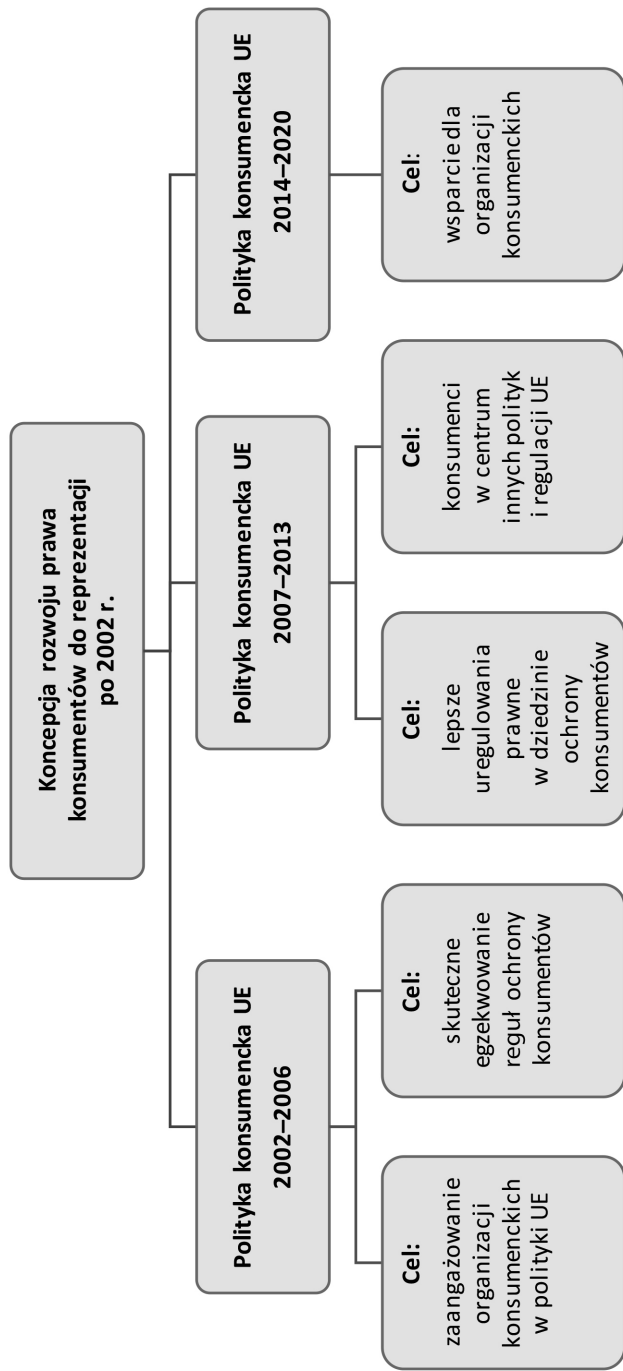
Polityka konsumencka Unii Europejskiej na lata 2002–2006<sup>918</sup> artykułowała koncepcje rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji w celach dotyczących odpowiedniego zaangażowania organizacji konsumenckich w działania UE oraz skutecznego egzekwowania reguł ochrony konsumentów (wykres 19).

---

<sup>917</sup> Szerzej nt. organizacji konsumenckich w Unii Europejskiej zob. podrozdział 2.2. *Organy doradcze i konsultacyjne*.

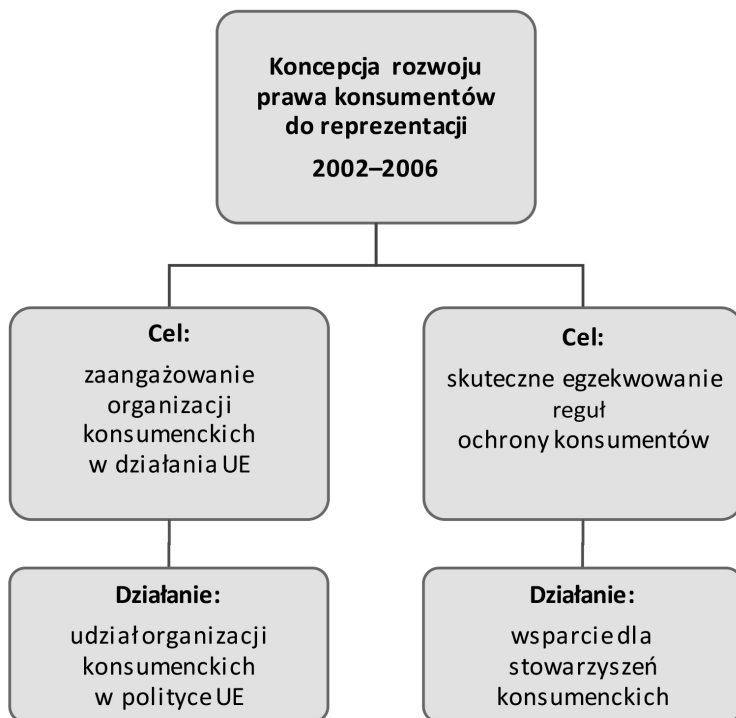
<sup>918</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006...

Wykres 19. Cele ogólne realizowane w ramach koncepcji rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji w programach polityki konsumenckiej po 2002 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006, 7.05.2002, KOM(2002)208; Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013. Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony, 13.03.2007, KOM(2007)99; Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 oraz uchylającego decyzję nr 1926/2006/WE, Dz. Urz. UE L 84/42, 20.03.2014.

Wykres 20. Cele i działania polityki konsumenckiej na lata 2002–2006 w zakresie koncepcji rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006, 7.05.2002, KOM(2002)208.

Zaangażowanie organizacji konsumenckich w działania unijne miało zostać zrealizowane m.in. poprzez promowanie i udział organizacji konsumenckich w polityce UE. W pkt 3.3 strategii polityki konsumenckiej na lata 2002–2006 wskazano, że ochrona konsumentów będzie skuteczna, jeżeli konsumenci będą mieć możliwość wniesienia swojego wkładu w rozwój polityk, które ich dotyczą<sup>919</sup>. Miało to duże znaczenie w procesie integracji ochrony konsumentów z innymi politykami UE<sup>920</sup>.

<sup>919</sup> Pkt 3.3 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006...

<sup>920</sup> Na przykład w usługach publicznych i użyteczności publicznej powinny być uwzględniane interesy konsumentów w tych obszarach.

Zaangażowanie organizacji konsumenckich powinno być uwzględniane w kilku obszarach. Po pierwsze wskazano na potrzebę przeglądu mechanizmów udziału organizacji konsumenckich w polityce Unii Europejskiej<sup>921</sup>. W tym celu rozwijane miały być wymagania dotyczące przeprowadzania konsultacji społecznych w procesie stanowienia prawa<sup>922</sup>. Wskazano na potrzebę dalszych prac organizacji konsumentów w ramach Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego<sup>923</sup>. Organizacje konsumenckie powinny mieć wkład w inicjatywy UE na wszystkich etapach procesu podejmowania decyzji<sup>924</sup>. W programie zaznaczono potrzebę ich udziału w ciałach konsultacyjnych i grupach roboczych. Pomogłoby to włączyć problemy konsumentów do wszystkich polityk Unii Europejskiej. W tym celu planowano utworzyć nowe organy doradcze w takich obszarach, jak transport, energetyka, telekomunikacja czy rybołówstwo. Komisja Europejska miała pracować nad większą przejrzystością działalności organów doradczych. W tym kontekście zamierzano zbadać, czy organizacje konsumenckie były odpowiednio reprezentowane w politykach UE, które ich dotyczyły<sup>925</sup>.

W komunikacie wskazano na ważną rolę, którą odgrywają dobrowolne normy ustalane przez europejskie organy normalizacyjne. Stosowanie pewnych standardów do osiągnięcia celów polityki publicznej zyskało uzasadnienie dzięki przejrzystości procesu normalizacji oraz pełnym i skutecznym zaangażowaniu wszystkich zainteresowanych stron, w tym organizacji konsumenckich. Zaznaczono, że udział konsumentów w procesie standaryzacji był nadal niewystarczający w konfrontacji z dominującą pozycją producentów. Komisja Europejska miała zbadać, w jaki sposób można zapewnić lepszy udział konsumentów w pracach organów stanowiących prawo. Normalizacja europejska obejmowała działania zarówno na szczeblu Unii Europejskiej, jak i w krajowych komitetach normalizacyjnych. Dlatego Komisja i rządy państw członkowskich powinny współpracować w celu zapewnienia właściwej koordynacji działań na szczeblu Unii Europejskiej, w szczególności w kontekście

---

<sup>921</sup> Pkt 3.3.1 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006...

<sup>922</sup> Tamże, pkt 3.3.1.1; zob. European governance, a white paper, KOM(2001)428, 25.07.2001, pkt 3.1.

<sup>923</sup> Więcej na ten temat zob. w podrozdziale 2.2. *Organy doradcze i konsultacyjne*.

<sup>924</sup> Pkt 3.3.1.1 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006...

<sup>925</sup> Tamże, pkt 3.3.1.2.

udziału przedstawicieli konsumentów w procesie stanowienia prawa na szczeblu krajowym<sup>926</sup>.

Intensyfikacja uczestnictwa organizacji konsumenckich w polityce Unii Europejskiej w latach 2002–2006 miała być związana z ich udziałem w pracach instytucji UE. W tym celu planowano przeprowadzenie konsultacji z europejskimi i krajowymi organizacjami konsumenckimi. W szczególności chodziło o systematyczny udział środowisk konsumenckich w pracach Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Komisja Europejska wezwała również inne instytucje UE do zbadania, w jaki sposób zwiększyć zaangażowanie konsumentów w tworzeniu polityki<sup>927</sup>. Konsultacje z organizacjami konsumenckimi powinny obejmować nie tylko regulacje konsumenckie, ale również inne kwestie, które ich dotyczyły. Wskazano na potrzebę finansowania osób zaangażowanych w uczestnictwo w komitetach doradczych. Konieczne było uregulowanie kwestii zapłaty za ich udział w pracach komitetów. Możliwy był do opracowania model pozyskiwania dodatkowego finansowania, w którym przedsiębiorstwa otrzymywałyby darowizny na rzecz fundacji zajmującej się finansowaniem pracy konsumentów. Zaznaczono, że potrzebny był dalszy rozwój inicjatyw mających na celu zwiększenie roli konsumentów w komitetach doradczych. Należało ponadto zapewnić rezerwę reprezentacji członków z państw przystępujących do Unii Europejskiej<sup>928</sup>.

Kolejny cel, w ramach którego promowano koncepcję rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji, związany był ze skutecznym egzekwowaniem przepisów dotyczących ochrony konsumentów<sup>929</sup>. W tym obszarze miały zostać podjęte konkretne działania. Po pierwsze planowano wsparcie dla stowarzyszeń konsumenckich. Organizacje konsumentów mogły wnieść istotny wkład we właściwe egzekwowanie przepisów, wykorzystując środki polityki konsumenckiej w postaci stosowania nakazów oraz nadzorując procesy rynkowe. W ramach swojej działalności identyfikowały produkty i usługi niebezpieczne lub o niedopuszczalnie niskiej jakości. W ten sposób uzupełniały rolę organów publicznych w zakresie egzekwowania prawa i nadzoru rynku. Realizacji tego działania miały służyć programy szkoleniowe udostępnione stowarzyszeniom

---

<sup>926</sup> Tamże, pkt 3.3.1.3.

<sup>927</sup> Tamże, pkt 3.3.1.4.

<sup>928</sup> Pkt 3.10 Opinion of the European Economic and Social Committee on the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on consumer policy strategy 2002–2006, KOM(2002)208, 26.02.2003.

<sup>929</sup> Tamże, pkt 3.2.

konsumenckim na platformie edukacyjnej on-line. Miały one wzmacniać możliwości stowarzyszeń konsumenckich i samych konsumentów indywidualnych oraz przyczyniać się do lepszego nadzoru rynku. Ponadto Komisja Europejska miała podjąć specjalistyczne inicjatywy związane z ogólnym bezpieczeństwem produktów. Planowano organizację specjalnych szkoleń dla stowarzyszeń konsumenckich dotyczących nadzoru rynku w kontekście zmienionego ogólnego bezpieczeństwa produktów<sup>930</sup>. Zamierzano zbadać również możliwość podjęcia dalszych skoordynowanych inicjatyw z państwami członkowskimi w momencie wejścia u nich w życie dyrektywy o bezpieczeństwie produktów<sup>931</sup>.

W kolejnym programie polityki konsumenckiej na lata 2007–2013 również kształtowano koncepcję rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji (zob. wykres 21). Utożsamiano ją z celem dotyczącym lepszych uregulowań prawnych w dziedzinie ochrony konsumentów oraz z uwzględnianiem interesu konsumentów w innych politykach i regulacjach UE, nie tylko w polityce konsumenckiej<sup>932</sup>.

W kontekście omawianej koncepcji lepsze uregulowania prawne w dziedzinie ochrony konsumentów związane były m.in. z działaniami dotyczącymi wspierania organizacji konsumenckich. Organizacje konsumenckie na poziomie Unii Europejskiej potrzebowały potencjału pozwalającego im na wniesienie wkładu w inicjatywy mające wymiar konsumencki. W związku z tym Komisja miała w dalszym ciągu współfinansować działalność operacyjną organizacji konsumenckich na poziomie Unii Europejskiej. Europejska Grupa Konsultacyjna ds. Konsumentów (European Consumers Consultative Group – ECCG) nadal miała stanowić dla Komisji główne forum doradztwa z udziałem krajowych i europejskich organizacji konsumenckich<sup>933</sup>. Komisja miała wspierać krajowe organizacje konsumenckie, w szczególności te z nowych państw członkowskich, organizując dla nich szkolenia dotyczące podstawowych umiejętności z zakresu zarządzania, lobbingu, prawa konsumenckiego. Szkolenia te byłyby organizowane na zasadzie wielostronnej. Silny ruch konsumencki na poziomie krajowym był nieodzownym elementem zarówno

---

<sup>930</sup> Tamże, pkt 3.2.4.

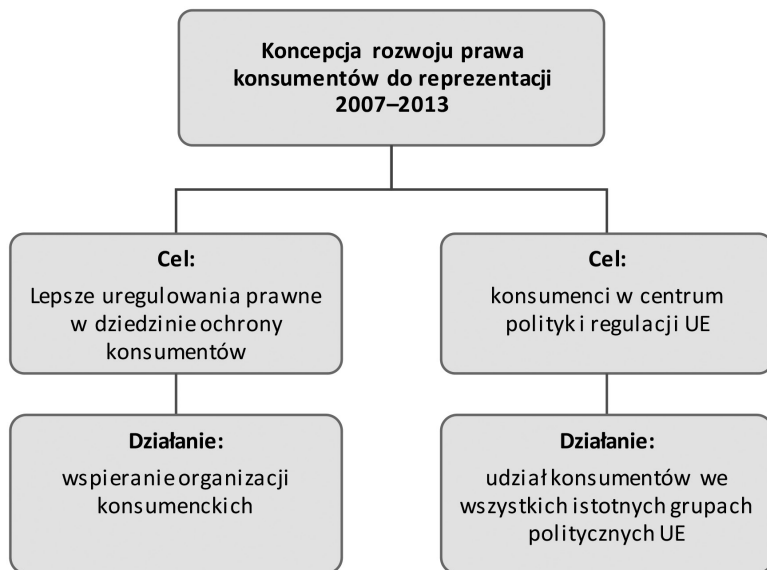
<sup>931</sup> Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r...

<sup>932</sup> Do pozostałych celów wskazanych w programie polityki konsumenckiej na lata 2007–2013 należały: cel 5.1 – lepsze monitorowanie rynków konsumenckich oraz krajowych polityk konsumenckich, cel: 5.3 – lepsze środki egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń, cel 5.4 – lepsze informowanie i edukowanie konsumentów, cel 5.6 – lepsza ochrona konsumentów z UE na rynkach międzynarodowych.

<sup>933</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/our-partners-consumer-issues/consumer-expert-groups\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/our-partners-consumer-issues/consumer-expert-groups_en) (dostęp: 26.11.2020).

silnego ruchu konsumenckiego na poziomie UE, jak i dobrego funkcjonowania rynków krajowych. W ramach monitorowania wewnętrznych systemów ochrony konsumentów Komisja zwróciła uwagę na krajową politykę wobec ruchu konsumenckiego, w szczególności w państwach członkowskich, w których ruch ten był najsłabiej rozwinięty<sup>934</sup>.

Wykres 21. Cele i działania polityki konsumenckiej na lata 2007–2013 w zakresie koncepcji rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013. Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony, 13.03.2007, KOM(2007)99.

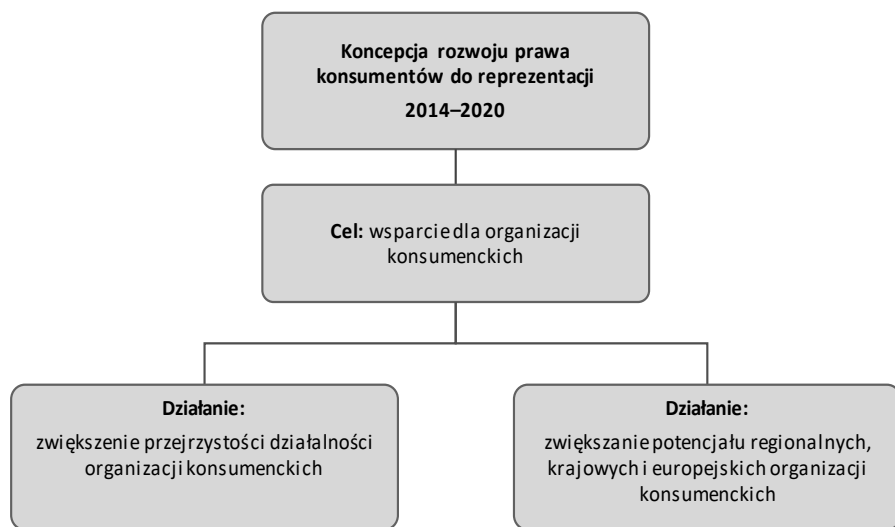
Kolejna płaszczyzna będąca wyrazem koncepcji rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji w Unii Europejskiej związana była z celem polityki konsumenckiej dotyczącym umiejscowienia konsumentów w centrum innych polityk i regulacji UE. Wiązało się to z udziałem konsumentów we wszystkich istotnych grupach politycznych Unii Europejskiej. Co do zasady, koszty uczestnictwa konsumentów w takich grupach miały być zwracane podmiotom zainteresowanym. Komisja Europejska miała rozważyć również, w jaki sposób

<sup>934</sup> Pkt 5.2 Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013...

aktywniej zaangażować wszystkie strony, których dotyczyła polityka konsumencka, w konsultacje organizowane w ramach innych polityk UE. W każdym departamencie Komisji prowadzącym działalność w dziedzinie mającej istotny związek z interesem konsumentów planowano wyznaczyć urzędnika łącznikowego ds. konsumentów – tak jak to miało miejsce w ówczesnej Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji. Miało to zagwarantować utrzymanie kontaktów ze wszystkimi zainteresowanymi stronami oraz zapewnić, że odpowiedzialni za realizację poszczególnych polityk dysponują wystarczającą ilością danych w celu monitorowania wpływu tych polityk na konsumentów<sup>935</sup>.

W latach 2014–2020 założenia omawianej koncepcji można było odnaleźć w celu dotyczącym wsparcia dla organizacji konsumenckich w UE<sup>936</sup>. Cel miał być rozwijany dzięki dwóm kategoriom działań: po pierwsze zwiększenie przejrzystości funkcjonowania organizacji konsumenckich, następnie zwiększanie ich potencjału regionalnego i krajowego (zob. wykres 22).

Wykres 22. Cel i działania polityki konsumenckiej w zakresie koncepcji rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji na lata 2014–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 oraz uchylającego decyzję nr 1926/2006/WE, Dz. Urz. UE L 84/42, 20.03.2014.

<sup>935</sup> Tamże, pkt 5.5.

<sup>936</sup> Art. 4 lit. b Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014...



Zwiększeniu przejrzystości funkcjonowania organizacji konsumenckich służyć miało rozszerzenie wkładów finansowych na działalność organizacji konsumenckich na poziomie Unii Europejskiej, które reprezentowały interesy konsumentów. Zgodnie z analizowanym rozporządzeniem dotacje na poziomie Unii Europejskiej mogły być przyznawane europejskim organizacjom konsumenckim, które spełniały kilka istotnych warunków. Musiały być organizacjami pozarządowymi nienastawionymi na zysk, niezależnymi od interesów branżowych, komercyjnych czy biznesowych. Ich główne cele i działania obejmowały promowanie i ochronę zdrowia, bezpieczeństwa oraz interesów ekonomicznych i prawnych konsumentów w UE. Zostały upoważnione do reprezentowania interesów konsumentów na poziomie Unii przez organizacje w co najmniej połowie państw członkowskich. Organizacje te reprezentowały konsumentów i działały na poziomie regionalnym lub krajowym. Prowadziły działania zapewniające formalną strukturę umożliwiającą przedstawicielom konsumentów z Unii Europejskiej i państw trzecich udział w dyskusjach politycznych i kształtowaniu polityk. Organizowały spotkania z urzędnikami i organami regulacyjnymi w celu promowania i obrony interesów konsumentów w organach publicznych oraz określały wspólne kwestie i wyzwania dotyczące konsumenta. Promowały punkt widzenia konsumentów w kontekście stosunków dwustronnych między Unią Europejską i państwami trzecimi, przyczyniły się do wymiany i rozpowszechniania fachowej wiedzy i faktów dotyczących kwestii konsumenckich w Unii Europejskiej i państwach trzecich, jak również opracowywały zalecenia dotyczące polityki konsumenckiej. Dotacje na działalność podmiotów na poziomie UE ustanowionych w celu koordynowania działań dotyczących egzekwowania prawa w dziedzinie bezpieczeństwa produktów mogły być przyznawane podmiotom uznanym w tym celu przez prawodawstwo Unii Europejskiej<sup>937</sup>.

Wsparcie organizacji konsumenckich miało ponadto polegać na zwiększaniu potencjału regionalnych, krajowych i europejskich organizacji konsumenckich, przede wszystkim poprzez organizowanie szkoleń w różnych językach i w całej UE oraz wymianę najlepszych praktyk i fachowej wiedzy wśród członków personelu tych organizacji. W szczególności wśród organizacji konsumenckich w tych państwach członkowskich, w których były one niewystarczająco rozwinięte, lub w tych, w których na podstawie monitorowania rynków konsumenckich i środowiska konsumpcji stwierdzono stosunko-

---

<sup>937</sup> Art. 5.2, 5.3 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020...

wo niski poziom zaufania i świadomości konsumentów. Wskazano również na potrzebę zwiększenia przejrzystości oraz wymiany dobrych praktyk i fachowej wiedzy, w szczególności poprzez intensyfikację działań w sieci, tzn. utworzenie portalu internetowego przeznaczonego dla organizacji konsumenckich oferującego interaktywną przestrzeń wymiany i współpracy oraz udostępniającego nieodpłatnie materiały opracowane podczas szkoleń<sup>938</sup>.

### 6.3. Realizacja koncepcji

Po roku 2002 w polityce konsumenckiej Unii Europejskiej aktywnie promowana była koncepcja rozwoju organizacji konsumenckich. Konsumentów w Unii Europejskiej byli reprezentowani przez organizacje pozarządowe o zasięgu ogólnoeuropejskim oraz krajowym. Organizacje te były członkami jednostek merytorycznych i doradczych zajmujących się szeroko rozumianą problematyką konsumencką podczas procesu stanowienia prawa. Ich przedstawiciele należeli do dyrekcji i agencji wykonawczych Komisji Europejskiej oraz grupy „Różnorodność Europy” Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego<sup>939</sup>.

Koncepcja rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji w Unii Europejskiej po 2002 r. realizowana była zgodnie z założeniami programowymi strategii polityki konsumenckiej. Reprezentowanie konsumentów w Unii Europejskiej można analizować na dwóch płaszczyznach. Pierwsza związana była z udziałem organizacji konsumenckich w procesie stanowienia unijnego prawa. Druga dotyczyła wybranych aspektów działalności ogólnoeuropejskich organizacji konsumenckich wskazujących na nadużycia, problemy czy potrzeby podwyższania standardów ochrony interesów nabywców. Te zadania realizowane były poprzez uczestnictwo przedstawicieli konsumenckich organizacji pozarządowych w licznych konferencjach, grupach roboczych, seminariach czy odczytach.

W latach 2002–2006<sup>940</sup> zaangażowanie organizacji konsumenckich w działania Unii Europejskiej związane było z ich wpływem na politykę konsumenten-

---

<sup>938</sup> Tamże, załącznik 1.

<sup>939</sup> Szerzej na temat organizacji konsumenckich w Unii Europejskiej zob. podrozdział rozdziału drugiego pt. *Instytucje stanowienia prawa oraz Organy doradcze i konsultacyjne*.

<sup>940</sup> Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006...

cką. Istotny był tutaj rzeczywisty udział w procesie stanowienia prawa oraz uwzględnianie w nim interesów konsumenta. Dlatego intensyfikacja uczestnictwa organizacji konsumenckich w polityce UE w latach 2002–2006 związana była z ich udziałem w pracach Komisji Europejskiej oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Komisja Europejska przyjęła decyzję dotyczącą utworzenia Europejskiej Grupy Konsultacyjnej ds. Konsumentów w miejsce Komitetu ds. Konsumentów<sup>941</sup>. Zgodnie z art. 1 pkt 2 decyzji grupa udzielała konsultacji Komisji w sprawie wszystkich problemów odnoszących się do ochrony interesów konsumentów na poziomie wspólnotowym. Grupa składała się z jednego członka reprezentującego krajowe organizacje konsumenckie z każdego państwa członkowskiego oraz jednego członka z każdej europejskiej organizacji konsumenckiej (art. 2). Członkowie, którzy reprezentowali krajowe organizacje konsumenckie, byli wyznaczani przez Komisję na wniosek organów krajowych reprezentujących organizacje konsumenckie ustanowione w państwach członkowskich. Członkowie reprezentujący europejskie organizacje konsumenckie byli wyznaczani przez Komisję na wniosek europejskich stowarzyszeń konsumenckich<sup>942</sup>. Kadencja członków wynosiła trzy lata i była odnawialna tylko raz dla członków reprezentujących krajowe organizacje konsumenckie<sup>943</sup>. Członkostwo nie nadawało uprawnień do wynagrodzenia. Zgodnie z art. 7 dyskusje w Grupie są oparte na wnioskach o opinię złożonych przez Komisję Europejską<sup>944</sup>.

Członkowie organizacji konsumenckich państw członkowskich oraz ogólnoeuropejskich organizacji pozarządowych non profit należeli ponadto w latach 2002–2006 do grup ekspertów i podzespołów Komisji Europejskiej. Jako konsultanci, specjaliści lub obserwatorzy brali udział w konferencjach, seminariach, sesjach różnych dyrekcji generalnych Komisji Europejskiej<sup>945</sup>.

---

<sup>941</sup> Decyzja Komisji z dnia 9 października 2003 r. ustanawiająca Europejską Grupę Konsultacyjną ds. Konsumentów 2003/709/WE, Dz. Urz. UE L 258/35, 10.10.2003.

<sup>942</sup> Tamże, art. 3.

<sup>943</sup> Tamże, art. 4.

<sup>944</sup> Tamże, art. 7.

<sup>945</sup> W szczególności chodziło tutaj o Dyrekcję Generalną ds. Sprawiedliwości i Konsumentów (Directorate-General for Justice and Consumers, DG JUST), Dyrekcję Generalną ds. Zdrowia i Konsumentów (Directorate-General for Health and Consumers, DG SANCO), Dyrekcję Generalną ds. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (The Directorate-General for European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, DG NEAR), Dyrekcję Generalną ds. Środowiska (Directorate-General for Environment, DG ENV), Dyrekcję Generalną ds. Handlu (Directorate-General for Trade, DG TRADE), Dyrekcję Generalną ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, DG GROW), Dyrekcję Generalną ds. Społeczeństwa Infor-

Na przykład w 2005 r. m.in. powołana została grupa robocza Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości i Konsumentów (Directorate-General for Justice and Consumers – DG JUST) mająca za zadanie pomoc Komisji Europejskiej w uzyskiwaniu informacji na temat wymogów bezpieczeństwa podróżujących. Misją powołanej grupy było wspieranie stosowania dyrektywy w sprawie zorganizowanych podróży i związanych z nimi usług<sup>946</sup>. Zadania grupy obejmowały pomoc Komisji w uzyskiwaniu informacji w sprawie stosowania dyrektywy i identyfikacji jej potencjalnych wyzwań. Doradzano Komisji, jak osiągnąć odpowiedni poziom świadomości na temat nowego prawodawstwa wśród różnych interesariuszy (konsumentów, przedsiębiorców). Do zadań grupy należało ponadto przygotowanie raportu ogólnego stosowania niniejszej dyrektywy. Grupa zbierała się 2–3 razy w roku w zależności od wymaganej działalności w siedzibie Komisji. Omawiano na niej tematy związane z dyrektywą w sprawie podróży zorganizowanych. Grupa liczyła dwudziestu członków wybieranych w drodze otwartego zaproszenia do składania wniosków. Członkami mogły być osoby reprezentujące na poziomie UE lub krajowym organizacje konsumenckie, organizacje biznesowe branży turystycznej oraz wyspecjalizowane krajowe organy alternatywnego rozstrzygnięcia sporów. Aby zapewnić odpowiednią reprezentację interesów konsumentów, zasadniczo grupa miała obejmować co najmniej trzy krajowe organizacje konsumenckie. Obserwatorem działań tej grupy była organizacja konsumencka BEUC.

Udział w charakterze doradczym pierwiastka konsumenckiego podczas prac instytucji Unii Europejskiej wyrażał się ponadto w przeprowadzaniu konsultacji społecznych w procesie stanowienia prawa. W szczególności chodziło tutaj o prace organizacji konsumenckich w ciałach konsultacyjnych i grupach roboczych w ramach Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. W jego strukturze organizacyjnej, w jednej spośród trzech grup pod nazwą „Różnorodność Europy”, znajdowali się członkowie wywodzący się z orga-

---

macyjnego i Mediów (Directorate-General for Information Society & Media, DG INFSO), Dyrekcję Generalną ds. Mobilności i Transportu (Directorate-General for Mobility and Transport, DG MOVE), Dyrekcję Generalną ds. Edukacji, Młodzieży, Sportu i Kultury (Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, DG EAC); zob. *BEUC Annual Report 2002*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2003, s. 49–60; *BEUC Annual Report 2003*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2004, s. 48–59; *BEUC Annual Report 2004*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2005, s. 46–56, *BEUC Annual Report 2005*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2006, s. 48–55; *BEUC Annual Report 2006*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2007, s. 47–54. Na temat dyrekcji generalnych Komisji zob. podrozdział rozdziału 2 pt. *Instytucje doradcze i konsultacyjne*.

<sup>946</sup> Dyrektywa Rady z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek, Dz. Urz. WE L 158, 23.06.1990.

nizacji konsumentckich reprezentujących interesy nabywców. Do organizacji partnerskich należały m.in. europejskie organizacje konsumentckie BEUC i ANEC. Organizacje te dostarczały liczne materiały (sprawozdania, biuletyny) ułatwiające analizę podejmowanych problemów wykorzystywane podczas sesji plenarnych Komitetu.

Opinie i raporty informacyjne grupy III „Różnorodność Europy” Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na temat ochrony konsumentów w latach 2002–2006 odgrywały ważną rolę (zob. tabela 14). W ramach III grupy funkcjonowały sekcje opiniujące oraz raportujące wybrane problemy społeczno-prawne pod kątem ochrony konsumentów. Skupiały się one wokół sekcji „Transport, energia, infrastruktura i społeczeństwo informacyjne” (Transport, energy, infrastructure and the information society – TEN) oraz „Jednolity rynek, produkcja i konsumpcja” (Single market, production and consumption – INT). Tematyka opinii wydawanych przez specjalistów reprezentujących konsumentów była bardzo obszerna i oscylowała wokół transakcji europejskich (sektor transportu, energetyczny, audiowizualny, spółek akcyjnych, produktów farmaceutycznych, umów cywilnych i handlowych).

**Tabela 14. Wybrane opinie i raporty informacyjne grupy „Różnorodność Europy” Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z zakresu ochrony konsumentów w latach 2002–2006**

Termin sesji plenarnej	Nazwa sekcji opiniującej aspekt ochrony konsumentów	Tematyka wybranych opinii przyjętych po bezpośrednim poddaniu pod głosowanie sekcji opiniującej – aspekt ochrony konsumentów	Reprezentacja konsumentów
1	2	3	4
9–19.03. 2005	Transport, energia, infrastruktura i społeczeństwo informacyjne (TEN Section – transport, energy, infrastructure and the information society)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Przyznanie pomocy finansowej Wspólnoty w dziedzinie trans-europejskich sieci transportowych i energii</li> <li>– Realizacja programu wsparcia dla europejskiego sektora audiowizualnego</li> </ul>	Członkowie krajowych i międzynarodowych organizacji konsumentckich
13–14.07. 2005	Jednolity rynek, produkcja i konsumpcja (INT Section – single market, production and consumption)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tworzenie spółek akcyjnych oraz utrzymanie i zmiana ich kapitału</li> <li>– Roczne sprawozdania finansowe niektórych rodzajów spółek / skonsolidowane sprawozdania finansowe</li> </ul>	Członkowie krajowych i międzynarodowych organizacji konsumentckich

1	2	3	4
8–9.06. 2005	Jednolity rynek, produkcja i konsumpcja (INT)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Obowiązkowe licencjonowanie patentów związanych z wytwarzaniem produktów farmaceutycznych na eksport do państw z problemami zdrowia publicznego</li> <li>– Pośrednictwo w sprawach umów cywilnych i handlowych</li> </ul>	Członkowie krajowych i międzynarodowych organizacji konsumenckich
17–18.01. 2006	Jednolity rynek, produkcja i konsumpcja (INT)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń</li> <li>– Program działań Wspólnoty w dziedzinie zdrowia i ochrony konsumentów</li> <li>– Doręczanie dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych lub handlowych</li> <li>– Finansowanie normalizacji europejskiej</li> </ul>	Członkowie krajowych i międzynarodowych organizacji konsumenckich
15–16.03. 2006	Jednolity rynek, produkcja i konsumpcja (INT Section – single market, production and consumption)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nowoczesna polityka przemysłowa</li> <li>– Prawne aspekty polityki konsumenckiej</li> </ul>	Członkowie krajowych i międzynarodowych organizacji konsumenckich

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Bulletin Group III European Economic and Social Committee” 2005, nr 204, s. 4–9; nr 207, s. 4–9; nr 208, s. 5–14, „Bulletin Group III European Economic and Social Committee” 2006, nr 212, s. 5–12; nr 214, s. 10–17; zob. <https://www.eesc.europa.eu/pl/members-groups/groups/diversity-europe-group-iii/newsletters?> (dostęp: 27.12.2020).

Realizacja koncepcji rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji w latach 2002–2006 związana była z uczestnictwem organizacji konsumenckich w procesie normalizacji i standaryzacji europejskiej. Pod pojęciem normalizacji europejskiej rozumiano ujednoczenie konsumenckich norm i standardów prawnych w państwach członkowskich dotyczących szeroko rozumianego procesu wytwarzania, użytkowania oraz procesu nabywczego produktów.

Standaryzacja europejska obejmowała normalizację w kontekście kodyfikacji nie tylko jakości wyrobów, ale także procesów ich projektowania, wytwarzania oraz realizacji licznych usług. Ujednolicenie standardów technicznych produktów konsumpcyjnych oraz stworzenie jednolitych globalnych warunków oceny zgodności wyrobów z zasadniczymi wymaganiami miało podstawowy wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego i ekonomicznego europejskich konsumentów<sup>947</sup>. Istotną rolę w kreowaniu standardów bezpieczeństwa produktów odgrywały właśnie konsumenckie organizacje pozarządowe działające na szczeblu unijnym, tym samym mając ogromny wpływ na proces normalizacyjny. Poprzez liczne kampanie oraz inicjatywy, jak również rozwiniętą działalność lobbystyczną, wskazywały na konieczność wprowadzania stosownych rozwiązań prawnych oraz potrzebę spełnienia przez produkty konsumpcyjne konkretnych standardów technicznych<sup>948</sup>.

Organizacja konsumencka ANEC, której statutowym celem była ochrona konsumentów w latach objętych strategią, podejmowała aktywne działania w tym zakresie. Swoje stanowisko w kontekście procesów standaryzacji i normalizacji przedstawiała w licznych dokumentach mających formę komentarzy, analiz czy propozycji działań (zob. tabela 15).

**Tabela 15. Wybrane działania organizacji ANEC przedstawiające stanowisko w sprawie standaryzacji i normalizacji w latach 2002–2006**

Data, sygnatura dokumentu	Rodzaj działania
ANEC-2004/ENV/004 3.02.2004	Komentarz ANEC do projektu mandatu Komisji Europejskiej dla CEN/CENELEC/ETSI dla Programowania prac normalizacyjnych w zakresie ekoprojektowania produktów zużywających energię
ANEC-2004/GA/005 3.03.2004	Stanowisko ANEC w sprawie standaryzacji i społecznej odpowiedzialność biznesu
ANEC-2004/COORD/013 22.03.2004	Stanowisko ANEC w sprawie klasyfikacji pomocy wypornościowych opasek na ramię do pływania

<sup>947</sup> M. Malczyńska-Biały, *Normalizacja europejska a bezpieczeństwo produktów konsumenckich* [w:] *Współczesna polityka bezpieczeństwa. Aspekty polityczne, gospodarcze i militarne*, t. 2, red. H. Delong, M. Malczyńska-Biały, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2018, s. 67–70.

<sup>948</sup> S. Pointer, *Promoting Consumer Confidence in e- Commerce...*, s. 45–47.

ANEC-2005-ICT-035 22.04.2005	Stanowisko ANEC w sprawie przyszłych wyzwań związanych z normalizacją sektora technologii informacyjnej i komunikacyjnej
ANEC-2005-GA-037 27.09.2005	ANEC komentuje rolę i znaczenie oznakowania CE
ANEC-2006-ICT-G-044 4.08.2006	Odpowiedź ANEC na badanie Komisji Europejskiej dotyczące normalizacji sektora technologii informacyjnej i komunikacyjnej
ANEC-2006-ICT-G-056 7.10.2006	Komentarz ANEC dotyczący przeglądu ram regulacyjnych UE w zakresie łączności elektronicznej
ANEC-2006-TRAF-G-040 5.11.2006	Stanowisko ANEC w sprawie wymagań dla urządzeń przytrzymujących dla dzieci

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów przedstawiających stanowisko ANEC w sprawie standaryzacji i normalizacji, Archiwum ANEC, Bruksela, <https://www.anec.eu/publications/position-papers?view=filtered&year=2006&catid=24> (dostęp: 29.12.2020).

Koncepcja rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji w latach 2002–2006 utożsamiana była z udziałem organizacji konsumenckich w egzekwowaniu reguł dotyczących ochrony konsumentów. W szczególności odnosiło się to do identyfikowania przez organizacje konsumenckie produktów i usług niebezpiecznych lub o niedopuszczalnie niskiej jakości. Łączyło się to z działaniami informacyjno-edukacyjnymi tych podmiotów. W ten sposób uzupełniały one rolę organów publicznych w zakresie egzekwowania prawa i nadzoru rynku.

Komisja realizowała zgodnie z założeniami w latach 2002–2006 program szkoleń organizacji konsumenckich. Miały one zwiększyć zaangażowanie organizacji konsumenckich w rozwój polityki Unii Europejskiej. Komisja dążyła do tego, aby konsumenci mieli możliwość promowania swoich interesów, tak aby byli na równi z innymi zainteresowanymi stronami społeczeństwa obywatelskiego reprezentowanymi na szczeblu UE. Komisja, a w szczególności Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Konsumentów, przyznała BEUC kontrakt na organizację kursów szkoleniowych, które koncentrowały się na zarządzaniu, public relations i lobbingu oraz prawie konsumenckim. Były przeznaczone dla wszystkich organizacji konsumenckich w Unii Europejskiej oraz państw stowarzyszonych i rozpoczęły się w kwietniu 2004 r.<sup>949</sup>

<sup>949</sup> *BEUC Annual Report 2004...*, s. 13.



W latach 2007–2013 koncepcja rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji była realizowana zgodnie z założeniami strategicznymi polityki konsumenckiej na ten okres. Zrealizowano obydwa cele koncepcji, tj. pierwszy dotyczący lepszych uregulowań prawnych w dziedzinie ochrony konsumentów oraz drugi związany z udziałem konsumentów w centrum polityk i regulacji UE. Lepsze uregulowania prawne dotyczące wspierania finansowego organizacji konsumenckich podczas wykonywania ich działań miały związek w szczególności ze współfinansowaniem projektów szkoleniowo-edukacyjnych realizowanych dla Unii Europejskiej. Organizacje konsumenckie otrzymywały ponadto dotacje operacyjne na konkretne działania na poziomie międzynarodowym. W latach 2008–2011 BEUC podpisało z Komisją Europejską umowę na zorganizowanie kursów szkoleniowych dla wszystkich zainteresowanych organizacji konsumenckich państw UE oraz państw stowarzyszonych z zakresu prawa konsumenckiego. Projekt ten nosił nazwę „Szkolenie dla wzmocnienia pozycji konsumentów” (Training for Consumer Empowerment – TRACE)<sup>950</sup>. W ramach projektu szkoleniowego TRACE w 2009 r. zorganizowano i przeprowadzono 10 szkoleń obejmujących kursy z obszaru zarządzania, prawa konsumenckiego oraz public relations i lobbingu. W marcu 2009 r. BEUC podjęło się zorganizowania sesji szkoleniowej dla konsumentów, organizacji i przedstawicieli rządów na warsztatach „Budowanie efektywnych organizacji konsumenckich” w Belgradzie organizowanych we współpracy z dyrekcją generalną zdrowia i konsumentów (DG SANCO). Warsztaty miały na celu wzmocnienie budowania potencjału na Bałkanach Zachodnich i w Turcji. Zapewniły one uczestnikom wiedzę na temat zdolności do profesjonalizacji ich organizacji konsumenckich. W następstwie BEUC wraz z DG SANCO zorganizowały konferencje nt. „Zarządzania i strategii sukcesu konsumenta”. W styczniu 2009 r. BEUC zorganizowała dwie sesje szkoleniowe dla pracowników Komisji Europejskiej pt. „Perspektywy konsumenta w kwestiach dotyczących jednolitego rynku”. Celem była pomoc w zrozumieniu podejścia organizacji konsumenckich oraz uwzględnienia go w procesie kształtowania polityki konsumenckiej<sup>951</sup>.

W roku 2010 w ramach programu szkoleniowego TRACE przeprowadzono dziewięć kursów. Ich tematyka obejmowała zarządzanie, prawo konsumenckie, umiejętności dotyczące mediów i prezentacji reklamacji, public

---

<sup>950</sup> *BEUC Annual Report 2007*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2008, s. 5; *BEUC Annual Report 2008*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2009, s. 4.

<sup>951</sup> *BEUC Annual Report 2009*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2010, s. 21.

relations oraz lobbingu. Opracowano i zorganizowano szkolenie pt. „Polityka konkurencji i finansowanie handlu detalicznego”. Głównym celem kursu było przeszkolenie urzędników Komisji z zakresu nawiązywania kontaktu z krajowymi organizacjami konsumenckimi. Celem programu szkoleniowego było również przedstawienie uczestnikom aktualnych debat w sektorze usług finansowych i instrumentów na poziomie europejskim w celu zapewnienia ochrony praw konsumentów<sup>952</sup>.

Po roku 2011 kontynuowano szkolenia w ramach programu TRACE. BEUC wygrała ponadto dwuletni projekt „Opracowanie i organizacja kursów szkoleniowych dla organizacji non-profit, podmioty w Unii Europejskiej udzielające porad finansowych konsumentom”<sup>953</sup>. Innym projektem współfinansowanym przez Komisję Europejską był „Market Watch” angażujący społeczeństwo obywatelskie, a w szczególności pozarządowe konsumenckie organizacje pozarządowe. W jego ramach realizowany był postulat „Inteligentna energia dla Europy”. Program miał na celu poprawę oszczędności energii i edukowanie na temat dyrektywy w sprawie ekoprojektu<sup>954</sup> i norm etykietowania energetycznego. Miało to zapewnić maksymalne oszczędności energii oraz transformację rynku w kierunku bardziej wydajnych produktów. We wszystkich państwach członkowskich UE istniały krajowe organy nadzoru rynku odpowiedzialne za monitorowanie i weryfikację prawidłowych etykiet energetycznych oraz działanie produktów zgodnie z ich etykietami energetycznymi. Organizacje pozarządowe miały wskazywać na nadużycia w tym zakresie oraz informować stosowne instytucje kontrolne. W latach 2013–2015 odwiedziono 737 sklepów stacjonarnych i internetowych w jedenastu państwach UE i monitorowano ponad 100 000 produktów. Główne błędy znalezione podczas realizacji projektu obejmowały przypadki zmodyfikowania lub uszkodzenia etykiet, źle umieszczonych etykiet lub umieszczenia kopii czarno-białych zamiast kolorowych<sup>955</sup>. Wspieraniu organizacji konsumenckich służyło dalsze promowanie oraz rozwijanie działalności Europejskiej Grupy Konsultacyjnej

---

<sup>952</sup> *BEUC Annual Report 2010*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2011, s. 22.

<sup>953</sup> *BEUC Annual Report 2011*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2012, s. 17; *BEUC Annual Report 2012*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2013, s. 16.

<sup>954</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią, Dz. Urz. L 285, 31.10.2009.

<sup>955</sup> <https://www.anec.eu/projects/marketwatch> (dostęp: 8.02.2021).

ds. Konsumentów. Nadal stanowiła ona dla Komisji główne forum doradztwa z udziałem krajowych i europejskich organizacji konsumenckich<sup>956</sup>.

Koncepcja rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji w latach 2007–2013 została zrealizowana poprzez udział konsumentów w licznych grupach roboczych i eksperckich Komisji Europejskiej. W departamentach Komisji prowadzących działalność w dziedzinie mającej istotny związek z interesem konsumentów wyznaczono urzędnika łącznikowego ds. konsumentów. Reprezentanci konsumentów brali udział w pracach ówczesnych departamentów generalnych Komisji Europejskiej, takich jak DG SANCO, DG Energy, DG Internal Market, DG Competition, DG Enterprise, DG INFESO, DG Agriculture, DG Enterprise, DG TREN, DG COMP. W spotkaniach uczestniczyli w formie członków grup roboczych lub ekspertów z danej dziedziny. Zajmowali się różnorodną problematyką związaną w bezpośredni sposób z ochroną praw konsumentów (zob. tabela 16).

**Tabela 16. Przykłady udziału BEUC w wybranych ówczesnych grupach roboczych i eksperckich Komisji Europejskiej w latach 2007–2013**

Rok	Tytuł	Nazwa dyrekcji generalnej, grupy Komisji Europejskiej
1	2	3
2007	Spotkanie platformy UE ds. żywienia, aktywności fizycznej i zdrowia	DG SANCO
2007	Spotkanie z grupą ekspertów ds. rachunków bankowych	DG Internal Market
2007	Spotkanie grupy roboczej ds. produktów kosmetycznych	DG Enterprise
2007	Warsztaty eksperckie: „Środki zwiększania zaufania i pewności konsumentów w społeczeństwie informacyjnym”	DG INFESO
2007	Jaka przyszłość dla naszego rolnictwa? Europejski Dzień Młodych Rolników	DG Agriculture
2007	Grupa ekspercka z zakresu bezpieczeństwa zabawek	DG Enterprise

<sup>956</sup> Zob. *BEUC Annual Report 2007...*, s. 9; *BEUC Annual Report 2008...*, s. 12; *BEUC Annual Report 2010...*, s. 12; *BEUC Annual Report 2011...*, s. 10; *BEUC Annual Report 2012...*, s. 10.

1	2	3
2008	Spotkanie grupy ekspertów ds. częstotliwości radiowych	DG INFESO
2008	Grupa dyskusyjna ds. oceny przeglądu dorobku prawa konsumenckiego	DG SANCO
2008	Forum konsultacyjne ds. ekoprojektu produktów wykorzystujących energię	DG TREN
2008	Spotkanie grupy poświęcone wpływowi przepisów dotyczących ochrony konsumentów na poziom ochrony konsumentów i zakupy transgraniczne	DG SANCO
2009	Spotkanie grupy poświęcone egzekwowaniu prawa prywatnego i badaniu sektora farmaceutycznego	DG SANCO
2009	Prawa autorskie i treści on-line	DG Internal Market
2010	Ochrona konsumentów na rynkach finansowych	DG Internal Markt
2010	Polityka konkurencji i finansowanie handlu detalicznego	DG COMP
2011	ADR w energetyce	DG SANCO
2011	Zmieniająca się ekonomika płatności	PSMEG Payment Systems Market Expert Group
2012	Efektywne gospodarowanie zasobami żywnościowymi	DG SANCO
2013	Egzekwowania prawa konsumenckiego	DG SANCO
2013	Konsumenckie konsekwencje dla transatlantyckiego partnerstwa w dziedzinie handlu i inwestycji	DG SANCO

Źródło: opracowanie własne na podstawie *BEUC Annual Report 2006*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2007, s. 48–55; *BEUC Annual Report 2007*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2008, s. 42–55; *BEUC Annual Report 2008*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2009, s. 44–58; *BEUC Annual Report 2009*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2010, s. 12; *BEUC Annual Report 2010*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2011, s. 22; *BEUC Annual Report 2011*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2012, s. 10; *BEUC Annual Report 2013*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2014, s. 14.

W latach 2014–2020 założenia koncepcji rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji zostały zrealizowane poprzez działania Unii Europejskiej mające na celu wsparcie dla organizacji konsumenckich. Odbywało się to na dwóch płaszczyznach: poprzez zwiększenie przejrzystości organizacji konsumenckich oraz zwiększanie potencjału regionalnych, krajowych i europejskich

organizacji konsumenckich. Zwiększenie przejrzystości organizacji konsumenckich wiązało się przede wszystkim z rozszerzeniem wkładów finansowych na działalność organizacji konsumenckich na poziomie UE. Organizacje pozarządowe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego typu non-profit, do których należały organizacje konsumenckie w latach 2014–2020, otrzymywały dofinansowania z Unii Europejskiej w przypadku, gdy zakres ich działalności pokrywał się z polityką UE.

Międzynarodowe oraz krajowe konsumenckie organizacje pozarządowe zgłaszały oferty projektów, które kwalifikowały się do uzyskania dotacji i wsparcia finansowego udzielanego przez Agencję Wykonawczą ds. Konsumentów, Zdrowia i Żywności (CHAFEA) (zob. tabele 17 i 18).

**Tabela 17. Zaproszenia do składania ofert przez konsumenckie organizacje non-profit finansowanych przez Agencję Wykonawczą ds. Konsumentów, Zdrowia i Żywności w latach 2014–2020**

Rok/nr identyfikacyjny	Tematyka
2014/EAHC/2013/CP/07	Umowy w zakresie testowania produktów, oceny ryzyka, monitorowania rynku oraz wymiany wiedzy specjalistycznej i najlepszych praktyk związanych z nadzorem rynku
2014/Chafea/2014/CP/03	Umowy ramowe w celu świadczenia ankiet dotyczących problemów konsumentów
2014/Chafea/2014/CP/01	Umowy ramowe w celu świadczenia usług dla nauczycieli interaktywnej platformy internetowej w zakresie edukacji konsumenckiej
2015/Chafea/2015/CP/04	Usługi wsparcia dotyczące opracowywania i prowadzenia szkoleń w zakresie dochodzenia roszczeń konsumenckich
2015/Chafea/2015/CP/02	Badanie eksploracyjne zagadnień konsumenckich w gospodarce współdzielenia
2015/Chafea/2015/CP/01	Wielokrotne umowy ramowe z ponownym otwarciem konkursu na prowadzenie badań behawioralnych
2016/EAHC/2013/CP/02	Umowa ramowa z jednym dostawcą na rzecz budowania potencjału dla konsumenta
2016/Chafea/2014/CP/01 L	Umowa ramowa z jednym dostawcą na platformę internetową poświęconą edukacji konsumentów
2016/Chafea/2015/CP/01	Wielokrotna umowa ramowa z wznowieniem konkursu na świadczenie usług dotyczących badań behawioralnych

2016/EAHC/2013/CP/03	Wielokrotna umowa ramowa w układzie kaskadowym o przeprowadzanie ankiet na temat konsumentów
2016/EAHC/2013/CP/04	Wielokrotna umowa ramowa z wznowieniem konkursu na świadczenie usług badania rynku konsumenckiego
2016/Chafea/2013/Health/14	Wielokrotna umowa ramowa o świadczenie pomocy zewnętrznej dla działania w zakresie komunikacji zewnętrznej w dziedzinie zdrowia publicznego, konsumentów i bezpieczeństwa żywności
2017/Chafea/2017/CP/02	Wiele umów ramowych na organizację skoordynowanych działań w zakresie bezpieczeństwa produktów konsumenckich
2017/Chafea/2017/CP/03	Wiele umów ramowych w celu świadczenia ankiet dotyczących zagadnień konsumenckich
2018/Chafea/2018/CP/04	Działania w zakresie budowania potencjału organizacji konsumenckich w UE, Islandii i Norwegii
2018/Chafea/2018/CP/03	Wiele umów ramowych z ponownym otwarciem konkurencji na świadczenie badań rynku konsumenckiego
2019/Chafea/2019/CP/02	Działania mające na celu rozszerzenie dostępności i poprawę jakości usług doradztwa w zakresie zadłużenia dla europejskich gospodarstw domowych
2019/Chafea/2019/CP/01	Umowy ramowe z ponownym otwarciem konkursu na wykonanie badań behawioralnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie opublikowanych zaproszeń do składania ofert na stronie [https://ec.europa.eu/chafea/consumers/funding/calls-for-tenders/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/chafea/consumers/funding/calls-for-tenders/index_en.htm) (dostęp: 6.01.2021).

**Tabela 18. Tematyka zaproszeń do składania wniosków w celu uzyskania dotacji i wsparcia finansowego przez organizacje non-profit udzielanego przez Agencję Wykonawczą ds. Konsumentów, Zdrowia i Żywności w latach 2014–2020**

Rok/nr identyfikacyjny	Tematyka
2014/CHAFEA/2014/CP/GPSD-JA	Zaproszenie do składania wniosków dotyczących konkretnych wspólnych działań nadzorczych
2014/CONS-EUORG-2014	Wkład finansowy (dotacja operacyjna) na funkcjonowanie organizacji konsumenckich na poziomie związkowym
2015/CONS-GPSD-2015	Wkład finansowy na wspólne działania z organami europejskimi w ramach Sieci Centrów Konsumenckich

2015/CONS-GPSD-2015	Wkład finansowy na funkcjonowanie organizacji konsumenckich na szczeblu Unii Europejskiej reprezentujących interesy konsumentów (dotacja operacyjna)
2015/CONS-GPSD-2015	Konkretne wspólne działania w zakresie bezpieczeństwa nieżywnościowych produktów konsumenckich i usług w ramach Dyrektywy 2001/95/WE
2016/CONS-GPSD-2016	Wkład finansowy na wspólne działania z organami europejskimi Sieci Centrów Konsumenckich
2016/CONS-GPSD-2016	Wkład finansowy na funkcjonowanie organizacji konsumenckich na szczeblu Unii reprezentujących interesy konsumentów (dotacja operacyjna)
2017/CONS-GPSD-2017	Wkład finansowy na wspólne działania z organami europejskimi w ramach Sieci Centrów Konsumenckich
2017/CONS-GPSD-2017	Wkład finansowy w funkcjonowanie organizacji konsumenckiej na poziomie Unii reprezentującej interesy konsumentów (dotacja operacyjna)
2018/CONS-GPSD-2018	Dotacje operacyjne na funkcjonowanie organizacji konsumenckich na poziomie Unii Europejskiej; zawarcie ramowych umów o partnerstwie
2019/CONS-GPSD-2019	Dotacje na działania z państwami członkowskimi w zakresie budowania zdolności organów alternatywnego rozstrzygania sporów (ADR) w sporach konsumenckich
2019/CONS-GPSD-2019	Wkład finansowy na współpracę między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów dotyczących ochrony konsumentów
2020/CONS-GPSD-2020	Dotacje na współpracę między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów dotyczących ochrony konsumentów
2020/CONS-GPSD-2020	Dotacje na działania z państwami członkowskimi w zakresie budowania zdolności organów alternatywnego rozstrzygania sporów (ADR) w sporach konsumenckich

Źródło: opracowanie własne na podstawie opublikowanych zaproszeń do składania wniosków w celu uzyskania dotacji i wsparcia finansowego, [https://ec.europa.eu/chafea/consumers/funding/calls-for-tenders/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/chafea/consumers/funding/calls-for-tenders/index_en.htm) (dostęp: 6.01.2021).

Wsparcie organizacji konsumenckich w latach 2014–2020 związane było ze zwiększaniem potencjału regionalnych, krajowych i europejskich organizacji konsumenckich<sup>957</sup>. W tym celu UE finansowała przeprowadzenie szkoleń oraz wymianę praktyk i fachowej wiedzy wśród członków konsumenckich organizacji pozarządowych<sup>958</sup>.

Od roku 2014 realizowany był finansowany przez Komisję Europejską program „Consumer Champion”, którego liderem była organizacja BEUC<sup>959</sup>. „Consumer Champion” to program budowania potencjału mający na celu rozwój i wzmocnienie organizacji konsumenckich i powiązanych organów z państw Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz państw kandydujących. „Consumer Champion” skupiał się na trzech obszarach działalności, takich jak szkolenia, sieć internetowa, zasoby ludzkie. Platforma internetowa funkcjonowała jako centrum współpracy, wymiany i postępu w życiu konsumenta. Program był przeznaczony dla wszystkich interesariuszy zaangażowanych w politykę konsumencką, tj. dla kierownictwa organizacji konsumenckich, profesjonalistów i ekspertów konsumenckich, a także wolontariuszy z sektora konsumenckiego. Jego nadrzędnym celem było wzmocnienie ruchu konsumenckiego ze szczególnym uwzględnieniem państw Europy Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej (Central, Eastern and South-Eastern European – CESEE). Platforma sieciowa była dostępna online od grudnia 2014 r.<sup>960</sup> Zawierała sześć modułów szkoleniowych – od prawa konsumenckiego po usługi energetyczne i cyfrowe<sup>961</sup>.

Warto wspomnieć również o pilotażowym projekcie realizowanym przy wsparciu finansowym Komisji przez BEUC w Chorwacji. Polegał on na utworzeniu punktu koordynacyjnego między BEUC a stowarzyszeniami konsumenckimi w Chorwacji oraz połączeniu istniejących grup konsumentów w celu wspierania i wymiany informacji. Docelowo program ten miał przyczynić się do wzmocnienia chorwackiego ruchu konsumenckiego. W ramach strategii CESEE w omawianym okresie BEUC wsparło również podobne projekty z Polski i państw bałtyckich<sup>962</sup>.

---

<sup>957</sup> Zob. J. Bazylińska-Nagler, *Udział organizacji konsumenckich w realizacji polityki konsumenckiej...*, s. 59–71.

<sup>958</sup> Zob. Z. Ślusarczyk, *Unijna polityka ochrony konsumentów*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2018, nr 1, s. 57–69.

<sup>959</sup> *BEUC Annual Report 2015*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2016, s. 10.

<sup>960</sup> Platforma programu to: [www.consumerchampion.eu](http://www.consumerchampion.eu).

<sup>961</sup> [https://ec.europa.eu/chafea/consumers/information-education/consumer-champion/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/chafea/consumers/information-education/consumer-champion/index_en.htm) (dostęp: 8.01.2020).

<sup>962</sup> *BEUC Annual Report 2016*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2017, s. 9.



Finansowanie organizacji konsumenckich jako elementu społeczeństwa obywatelskiego stanowiło przedmiot opinii wydanej przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w marcu 2018 r.<sup>963</sup> W punkcie 1.1 wskazano, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywały kluczową rolę w promowaniu aktywnego obywatelstwa w Europie. Jednak demokracja uczestnicząca potrzebowała organów pośredniczących w celu angażowania obywateli i wspierania ich we wszystkich przestrzeniach społecznych. Dlatego istnienie silnego, niezależnego i zróżnicowanego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego zależało od odpowiedniego finansowania ze środków publicznych. Wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego oznaczało zapewnienie dostępu do finansowania najmniejszym organizacjom i grupom społecznym znajdującym się w najbardziej niekorzystnej sytuacji. W związku z tym Komisja Europejska powinna zapewnić różne formy finansowania i jeszcze bardziej uprościć formalności administracyjne oraz oferować szkolenia i wytyczne w sprawie wdrażania umów i zobowiązań finansowych przy jednoczesnym zapewnieniu spójnej wykładni rozporządzenia w sprawie zasad finansowych przez służby Komisji<sup>964</sup>.

---

<sup>963</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Finansowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego przez UE”, Dz. Urz. UE C 81/9, 2.03.2018.

<sup>964</sup> Tamże, pkt 1.16.

# Zakończenie

Problematyka polityki konsumenckiej w Unii Europejskiej w kontekście analizy koncepcyjnej była przez badaczy pomijana. Koncepcje polityki konsumenckiej Unii Europejskiej uwarunkowane były rozwojem ochrony praw konsumenta w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej. W roku 1993 wraz z wejściem w życie Traktatu o Unii Europejskiej zyskała ona nowy wymiar, wchodząc do grona jednego z celów strategicznych Wspólnoty. Przez okres 28 lat w programach i strategiach rozwijano politykę konsumencką mającą na celu ochronę praw słabszych uczestników rynku. W jej ramach kształtowane były koncepcje stanowiące ogólnie zarysowany plan działania dotyczący danej płaszczyzny ochrony w konkretnym czasie.

W prawodawstwie Unii Europejskiej nie ma jednolitej definicji konsumentów. Odnaleźć ją można w regulacjach prawa wtórnego oraz orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Pojęcie to różni się w zależności od przedmiotu i zakresu aktu prawnego. W aktach prawa wtórnego definiujących konsumenta można odnaleźć pewne elementy wspólne klasyfikujące konsumenta jako osobę fizyczną, która działała w celach niezwiązanych z jego działalnością gospodarczą lub zawodową.

Rozwój polityki konsumenckiej Unii Europejskiej związany był z tworzeniem i integracją rynku wewnętrznego. Charakterystyczną cechą unijnej polityki konsumenckiej było to, że nie obowiązywała ona niezależnie, lecz była ściśle związana z celami jednolitego rynku. Prawo konsumenckie kreowało minimalne standardy oraz oddziaływało na dane państwo członkowskie w sposób odpowiadający pozycji jego systemu prawnego.

Na podstawie analiz oraz badań przeprowadzonych na potrzeby monografii uznano, że polityka konsumencka Unii Europejskiej to zespół działań prawno-organizacyjnych podejmowanych przez instytucje i organy Unii Europejskiej oraz międzynarodowe konsumenckie organizacje pozarządowe zgodnie z programami polityki konsumenckiej na dany okres. Miały one na celu ochronę praw konsumentów dotyczących zdrowia, interesów ekonomicznych, dochodzenia roszczeń, informacji i edukacji oraz organizowania się. Determinanty polityki konsumenckiej Unii Europejskiej można podzielić na dwie

grupy: historyczno-organizacyjne związane z rozwojem konsumeryzmu i ruchu konsumentckiego w Europie oraz prawno-ekonomiczne dotyczące rozwoju różnych modeli ochrony konsumentów w państwach członkowskich, jak również dostosowywania ustawodawstw państw członkowskich do standardów prawnych ukształtowanych w Unii Europejskiej.

W wyniku przeprowadzonych badań pozytywnie zostały zweryfikowane wszystkie założone hipotezy badawcze. Po pierwsze udowodniono, że przekształcenie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej we Wspólnotę Europejską poprzez nową jakość integracji i regulacji prawnych po Traktacie z Maastricht otworzyło nowe możliwości kreowania jednolitych standardów bezpieczeństwa i ochrony konsumentów w programach polityki konsumenckiej. Traktat Rzymski o EWG nie dysponował żadnym katalogiem praw konsumenta. Stanowił jednak podstawę do stwierdzenia, że konsument był zasadniczym beneficjentem gospodarczych działań. Prawa konsumenta wyartykułowane zostały w kolejnych programach polityki konsumenckiej. Pomimo że nie miały one charakteru prawnie wiążącego, stanowiły wyraźny impuls do stanowienia aktów prawa wtórnego mających na celu ochronę konsumentów.

Po drugie potwierdzono hipotezę, że ochrona konsumentów w Unii Europejskiej uwarunkowana była rozwojem konsumeryzmu europejskiego definiowanego jako proces rozwoju ruchu społecznego. Początki konsumeryzmu utożsamiane były z rozwojem ruchu spółdzielczego, który powstał w Europie pod koniec XIX w. Spółdzielczość była organizacją słabszych ekonomicznie konsumentów oraz drobnych i średnich producentów. Warstwy te poprzez grupową koncentrację chroniły swoje interesy ekonomiczno-społeczne.

Po trzecie udowodniono, że rozwój koncepcji polityki konsumenckiej w Unii Europejskiej po 2002 r. związany był z potrzebą ich ochrony w zakresie bezpieczeństwa, ochrony zdrowotnej i ekonomicznej, dochodzenia roszczeń, zapewnienia informacji i edukacji konsumenckiej oraz realizacji prawa do zrzeczania się. Pierwsza z koncepcji dotyczyła wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów. Przybierała ona różną formę, w szczególności utożsamiana była z ochroną zdrowia i życia konsumentów oraz ochroną jego interesów ekonomicznych. Działania w tej kwestii można podzielić na dwie kategorie. Służyły one wzmocnieniu bezpieczeństwa zdrowotnego konsumentów poprzez ochronę przed produktami niebezpiecznymi. Podejmowano tutaj działania dotyczące lepszego uregulowania prawnego w zakresie bezpieczeństwa produktów, normalizacji i etykietowania, monitorowania rynków oraz krajowych polityk konsumenckich. Kolejna kategoria związana była z ochroną interesu ekonomicznego konsumentów podczas zawierania

umów. Druga koncepcja dotyczyła egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich. Wiązała się z zagwarantowaniem skutecznego egzekwowania zasad ochrony konsumentów (tworzeniem standardów prawnych i organizacyjnych w zakresie prawa konsumentów do dochodzenia roszczeń) oraz zapewnieniem lepszych środków egzekwowania prawa (prawa do rekompensaty oraz rozwoju pozasądowych sposobów dochodzenia roszczeń). Trzecia miała na celu zapewnienie informacji i edukacji konsumentom. Związana była z tworzeniem regulacji prawnych sprzyjających ochronie konsumentów w sferze informacji i edukacji, jak również z działalnością podmiotów polityki konsumenckiej w zakresie rozwoju edukacji i propagowania informacji wśród konsumentów. Dotyczyła planowania i realizacji działań połączonych z efektywnym egzekwowaniem reguł ochrony konsumenta, odpowiednim zaangażowaniem organizacji konsumenckich w UE oraz lepszym informowaniem i edukowaniem konsumentów. Ostatnia wskazywała na rozwój prawa konsumentów do reprezentacji. Dotyczyła wspierania, zaangażowania organizacji konsumenckich w polityki Unii Europejskiej oraz skutecznego egzekwowania przepisów związanych z ochroną konsumentów. Promowała rozwój lepszych uregulowań w dziedzinie ochrony konsumentów oraz uwzględnianie udziału konsumentów w politykach i regulacjach UE. Przewidywała rozwój działań z zakresu wsparcia finansowego oraz organizacyjnego dla stowarzyszeń konsumenckich.

Po czwarte dowiedziono, że od 2002 r. koncepcje polityki konsumenckiej miały charakter długookresowy. W stosunku do wcześniejszych lat ich założenia były bardziej rozwinięte, a realizacja miała znaczenie szerszy zakres. Każdy cel koncepcji zawierał wytyczne oraz sposoby jego realizacji dostosowane do ówczesnych zagrożeń oraz problemów konsumenckich. W ramach poszczególnych koncepcji zmieniały się cele oraz sposoby ich realizacji w odpowiednich przedziałach czasowych.

Po piąte potwierdzono, że realizacja koncepcji polityki konsumenckiej po 2002 r. związana była z działalnością instytucji stanowienia prawa, organów doradczych oraz instytucji sądowniczych. Do instytucji stanowienia prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej zaliczano Parlament Europejski, Komisję Europejską oraz Radę Unii Europejskiej. W ramach ich struktur organizacyjnych znajdowały się jednostki merytoryczne zajmujące się w szczególności problematyką konsumencką w kontekście procesu stanowienia prawa. Do organów pełniących funkcję doradczą należy Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz międzynarodowe konsumenckie organizacje pozarządowe (Bureau Européen des Unions de Consommateurs oraz European Asso-

ciation for the co-ordination of Consumer Representation in Standardisation). W kontekście kształtowania standardów prawnych ochrony konsumentów bardzo istotną rolę odgrywało orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Oprócz podmiotów bezpośrednio wpływających na politykę konsumencką, można wskazać na inne podmioty obejmujące swym działaniem Unię Europejską oraz wpływające na ochronę konsumentów. Należy do nich Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, którego głównym zadaniem jest czuwanie nad prawidłowością postępowania administracji publicznej w stosunku do konsumentów oraz zapobieganie naruszaniu ich praw i wolności. Kolejny to podmiot pomagający konsumentom w alternatywnych sposobach rozwiązywania sporów transgranicznych, którym jest sieć Europejskich Centrów Konsumentkich.

Po szóste potwierdzono hipotezę, że spośród wszystkich międzynarodowych organów sądowniczych największy dorobek w zakresie orzecznictwa praw konsumentów ma Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>965</sup>. Podstawową kompetencją tego podmiotu jest dokonywanie wykładni prawa unijnego, w tym konsumenckiego oraz zapewnienie jego stosowania w taki sam sposób we wszystkich państwach członkowskich. Rozstrzyga również spory prawne między rządami państw UE a jej instytucjami. W określonych sytuacjach do Trybunału mogą wносить sprawy osoby fizyczne, przedsiębiorstwa lub organizacje, które uważają, że ich prawa zostały naruszone przez instytucje UE.

Polityka konsumencka stanowi szerokie kompleksowe spektrum działania Unii Europejskiej. Jej założenia ewoluują, dostosowując się do ówczesnych problemów i zagrożeń ochrony praw konsumentów. Perspektywę rozwoju unijnej polityki konsumenckiej, jej wytyczne oraz kierunki zmian obrazuje program na rzecz konsumentów na lata 2020–2025<sup>966</sup>. Stworzenie kolejnego programu już w 2020 r. (wcześniejszy obejmował lata 2014–2020) spowodowane było wyjątkową sytuacją, w jakiej znaleźli się europejscy konsumenci, związaną z szerzącą się pandemią Covid-19. Kryzys ten przyczynił się do tego, że państwa członkowskie zaczęły podejmować zdecydowane działania, aby w skoordynowany sposób przeciwdziałać pandemii. W tym kontekście kluczowe znaczenie miało zapewnienie wszystkim osobom równego i termino-

---

<sup>965</sup> TSUE nie jest jednak klasycznym sądem międzynarodowym, gdyż jest to organ sądowniczy UE.

<sup>966</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy, KOM(2020)696, 13.11.2020.

wego dostępu do testów, środków ochrony indywidualnej, leczenia i szczepionek przeciwko Covid-19 po przystępnej cenie.

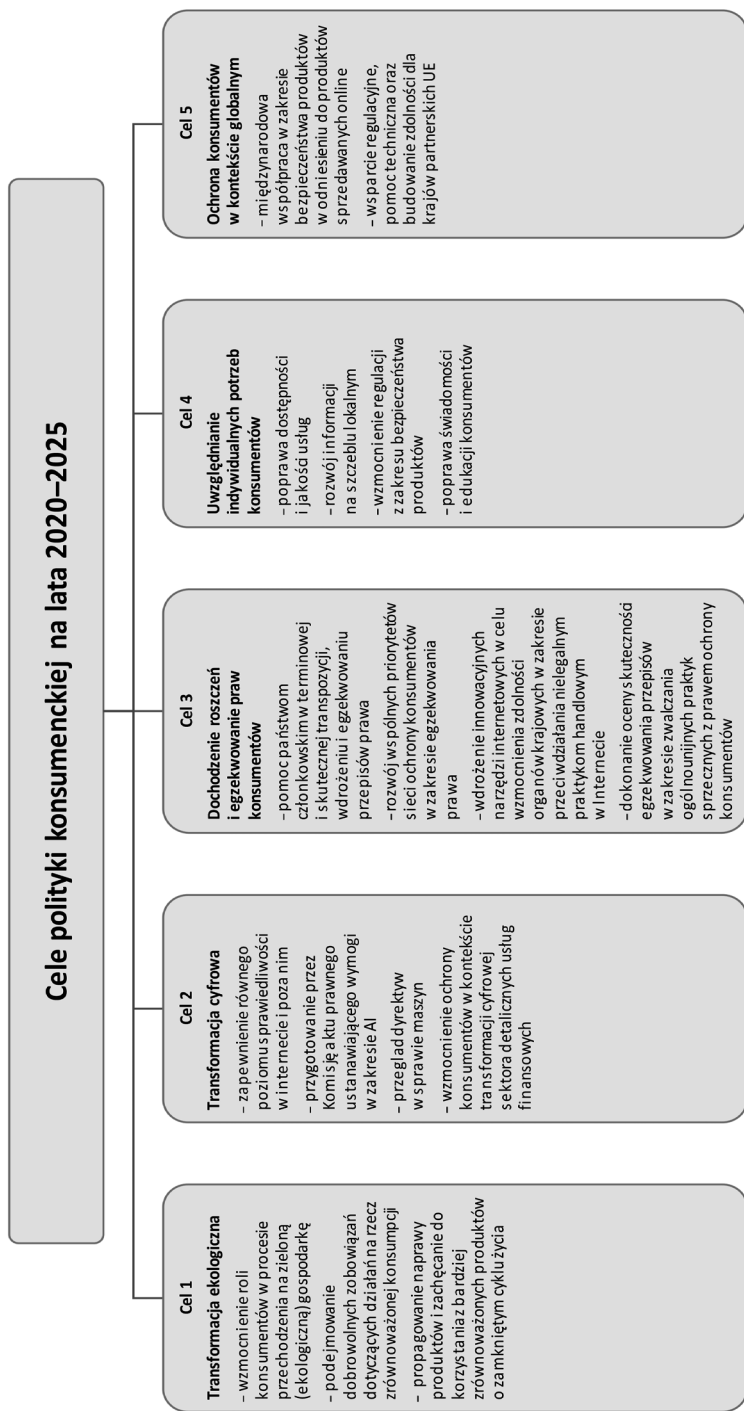
Program odbiegał swoją strukturą oraz celami od wcześniejszych strategii. Kryzys wpłynął na wiele aspektów życia konsumentów i wyeksponował ważność ochrony konsumentów oraz ścisłej współpracy między organami w UE. Jednocześnie doprowadził do wykrycia pewnych luk w ramach unijnej ochrony konsumentów. Na przykład konsumenci w Unii Europejskiej spodziewali się, że przedsiębiorstwa transportowe i organizatorzy turystyki zapewnią poszanowanie ich prawa do otrzymania zwrotu pełnej kwoty wniesionych zaliczek. Napotykali jednak poważne utrudnienia podczas prób egzekwowania tego prawa z uwagi na problemy tego sektora z płynnością finansową oraz prawie całkowite wstrzymanie świadczenia usług przewozu osób w trakcie pandemii. Komisja Europejska i państwa członkowskie będą podejmować działania służące zapewnieniu ochrony praw konsumentów, propagując praktyczne rozwiązania w pełni zgodne z obowiązującymi przepisami<sup>967</sup>.

Kolejną kwestią naruszania praw konsumenta w trakcie pandemii jest gwałtowne nasilenie się procederu oszustw na ich szkodę wprowadzających w błąd technik marketingowych oraz oszustw w kontekście zakupów na odległość. Celem programu jest odniesienie się do pilnych potrzeb konsumentów w kontekście trwającej pandemii Covid-19. Spowodowała ona powstanie istotnych wyzwań wywierających wpływ na codzienne funkcjonowanie konsumentów. Szczególnie chodziło o dostępność towarów i usług, a także możliwość podróżowania, wjazdu do Unii Europejskiej, jak również opuszczania jej terytorium. Analizowana strategia zawiera pięć nadrzędnych priorytetów. Po pierwsze dokonanie transformacji ekologicznej, następnie rozwój transformacji cyfrowej, kolejno możliwość dochodzenia roszczeń i egzekwowanie praw konsumentów, po czwarte określenie i zaspokojenie specyficznych indywidualnych potrzeb określonych grup konsumentów. Ostatni priorytet związany jest z ochroną konsumentów w kontekście globalnym (zob. wykres 23).

---

<sup>967</sup> Zgodnie z zaleceniem Komisji (UE) 2020/648 z dnia 13 maja 2020 r. w sprawie bonów oferowanych pasażerom i podróżnym jako alternatywa dla zwrotu pieniędzy za odwołane imprezy turystyczne i usługi transportowe w kontekście pandemii Covid-19, Dz. Urz. UE L 151, 14.05.2020, zwrot pełnego kosztu biletu musi nastąpić w terminie 7 dni od złożenia wniosku przez pasażera w przypadku transportu drogą lotniczą, morską i wodną śródlądową, 14 dni po złożeniu oferty lub po otrzymaniu wniosku w przypadku transportu autobusowego i autokarowego oraz w terminie 1 miesiąca od złożenia wniosku w przypadku transportu kolejowego. Zgodnie z unijnymi przepisami zwrot kosztów może nastąpić w formie pieniężnej lub w formie bonu. Zwrot w formie bonu jest jednak możliwy tylko wtedy, gdy pasażer wyrazi na to zgodę.

Wykres 23. Cele i działania polityki konsumenckiej na lata 2020–2025



Źródło: opracowanie własne na podstawie Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy, KOM(2020)696, 13.11.2020.

Wskazano, że transformacja ekologiczna wiąże się z możliwością osobistego zaangażowania w działania służące zapewnieniu neutralności klimatycznej, ochrony zasobów naturalnych i różnorodności biologicznej oraz ograniczeniu zanieczyszczenia wód, powietrza i gleb. Konsumentom powinieliśmy wzmacniać swoją pozycję na rynku. Niezależnie od ich sytuacji finansowej powinni pełnić aktywną rolę w procesie zielonej transformacji bez narzucania im określonego stylu życia i bez dyskryminowania ich ze względu na pochodzenie społeczne. Dostęp do zrównoważonych produktów nie powinien być uzależniony od poziomu dochodu ani od miejsca zamieszkania. Tego rodzaju produkty muszą być dostępne dla każdego. Komisja Europejska planuje przedstawić wniosek ustawodawczy służący wzmocnieniu roli konsumentów w procesie przechodzenia na gospodarkę ekologiczną. Służyć temu będzie przekazywanie konsumentom szczegółowych informacji na temat zrównoważonego charakteru produktów. Zamierzano również objąć ich ochroną przed określonymi, wprowadzającymi w błąd praktykami handlowymi, takimi jak pseudoekologiczny marketing<sup>968</sup> i przedwczesna utrata przydatności, a także wniosek ustawodawczy dotyczący uzasadniania twierdzeń dotyczących ekologiczności (produktu, usługi)<sup>969</sup>.

W omawianym okresie podejmowane będą inicjatywy mające na celu zagwarantowanie, aby konsumenci mogli podejmować świadome i zrównoważone decyzje dotyczące żywności (zob. wykres 23). Między innymi realizowano strategię „od pola do stołu”<sup>970</sup> oraz unijną strategię na rzecz bioróżnorodności<sup>971</sup>, jak również inicjatywy służące ograniczeniu śladu środowiskowego i klimatycznego systemu żywnościowego Unii Europejskiej, zapewnianiu konsumentom możliwości podejmowania świadomych, zdrowych i zrównoważonych decyzji dotyczących żywności. Zachęcano ponadto konsumentów do podejmowania decyzji przyczyniających się do ograniczenia poziomu zanieczysz-

---

<sup>968</sup> Praktyka polegająca na przekonywaniu klientów, że przedsiębiorstwo jest zaangażowane w działania na rzecz ochrony środowiska, <https://www.cyberdefence24.pl/ue-pseudoekologiczny-marketing-zalewa-internet> (dostęp: 26.02.2021).

<sup>969</sup> Pkt 3.1 Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy...

<sup>970</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, KOM(2020)381, 20.05.2020.

<sup>971</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia, KOM(2020)380, 20.05.2020.



czeń<sup>972</sup>, podniesienia poziomu świadomości w kwestii chemikaliów dostępnych dla konsumentów, zapewnienia ochrony przed najbardziej szkodliwymi substancjami oraz promowania bezpiecznych i zrównoważonych chemikaliów już na etapie projektowania<sup>973</sup>. Wskazywano na możliwości dotyczące wywierania pozytywnego wpływu na zrównoważoność dzięki przekazywaniu im wiarygodnych, kompletnych i sprawdzonych informacji na temat produktów finansowych<sup>974</sup>. Rozwijano inicjatywę „Fala renowacji”, w której przedstawiono strategię przystosowania domów konsumentów do potrzeb bardziej ekologicznego i cyfrowego społeczeństwa, również poprzez zapewnianie dostępu do lepszych narzędzi informacyjnych<sup>975</sup>. Począwszy od 2020 r. Komisja nawiązuje współpracę z przedsiębiorcami w celu zachęcenia ich do podejmowania dobrowolnych zobowiązań dotyczących działań na rzecz zrównoważonej konsumpcji wykraczających poza działania wymagane z mocy prawa. Wskazano na wiele prac służących przeciwdziałaniu przedwczesnej utracie przydatności produktów i propagowaniu ich trwałości, zdolności do recyklingu, możliwości ich naprawy oraz dostępności<sup>976</sup>. W szczególności działania z obszaru zrównoważonych produktów miały sprawić, aby takie produkty stały się normą. Planowano rozszerzyć ich zakres poza produkty związane z energią i zapewnić osiągnięcie rezultatów w obszarze zamkniętego cyklu życia<sup>977</sup>. Komisja Europejska oceni w kontekście przeglądu dyrektywy w sprawie sprzedaży towarów, w jaki sposób można przyczynić się do dalszego propagowania naprawy

---

<sup>972</sup> <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12588-EU-Action-Plan-Towards-a-Zero-Pollution-Ambition-for-air-water-and-soil> (dostęp: 21.02.2021).

<sup>973</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Strategia w zakresie chemikaliów na rzecz zrównoważoności na rzecz nietoksycznego środowiska, KOM(2020)667, 14.10.2020.

<sup>974</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan działania: finansowanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego, KOM(2018)97, 8.03.2018.

<sup>975</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Fala renowacji na potrzeby Europy – ekologizacja budynków, tworzenie miejsc pracy, poprawa jakości życia, KOM(2020)662, 14.10.2020.

<sup>976</sup> Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług, Dz. Urz. UE L 151, 7.06.2019.

<sup>977</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy, KOM(2020)67, 19.2.2020; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy, KOM(2020)98, 11.3.2020.

produktów i zachęcania do korzystania z bardziej zrównoważonych towarów o zamkniętym cyklu życia<sup>978</sup>.

Kolejny cel związany jest z transformacją cyfrową. W radykalny sposób zmienia ona życie konsumentów, zapewniając im większy wybór zarówno towarów, jak i usług. Jednocześnie może utrudnić im podejmowanie świadomych decyzji i odpowiednią ochronę ich interesów. Ukryte mechanizmy przetwarzania i gromadzenia wraz z narzędziami służącymi do analizowania zachowań konsumentów są często wykorzystywane do nakłaniania konsumentów do działań sprzecznych z ich interesami. Planowano również liczne działania w obszarze egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta<sup>979</sup> oraz umów o dostarczanie treści i usług cyfrowych<sup>980</sup>.

Transformacja cyfrowa związana jest ponadto z potrzebą przeciwdziałania nieuczciwym, agresywnym i wprowadzającym w błąd praktykom handlowym. W szczególności chodzi o praktyki nazywane „ciemnymi wzorcami” (*dark patterns*). Stosowane są one w witrynach internetowych lub aplikacjach, które wpływają na zachowanie lub decyzje konsumentów w taki sposób, że prowadzą do niekorzystnych dla nich skutków. Sprawiają, że użytkownicy wydają więcej pieniędzy, niż zamierzali, oraz utrudniają dodatkowo ochronę danych osobowych<sup>981</sup>.

Konsumenci dokonujący zakupów na odległość powinni być objęci taką samą lub wyższą ochroną jak w przypadku zakupów za pośrednictwem tradycyjnych kanałów sprzedaży. W latach objętych strategią planowano stworzenie bezpiecznej przestrzeni cyfrowej dla konsumentów. W tym celu zamierzano stworzyć akt prawny o usługach, który określałby nowe, szerzej zakrojone obowiązki i wskazywałby na zwiększenie odpowiedzialności pośredników internetowych i platform internetowych. Akt prawny o usługach cyfrowych zapewniłby konsumentom skuteczną ochronę przed niezgodnymi z prawem produktami, treściami i działaniami na platformach internetowych oraz rów-

---

<sup>978</sup> Pkt 3.1 Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy...

<sup>979</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta, Dz. Urz. UE L 328, 18.12.2019.

<sup>980</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/770 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie niektórych aspektów umów o dostarczanie treści cyfrowych i usług cyfrowych...

<sup>981</sup> S. Rieger, C. Sindera, *Dark Patterns: Regulating Digital Design How digital design practices undermine public policy efforts & how governments and regulators can respond*, Stiftung Neue Verantwortung, Berlin 2020, s. 11.

noważną ochronę przysługującą im poza Internetem. Zamierzano również niwelować problemy pojawiające się na rynkach cyfrowych podatnych na niedoskonałości rynku, np. problemy związane z uprawnieniami niektórych platform cyfrowych w zakresie selekcji informacji. Planowano szereg działań naprawczych w związku z rozwojem sztucznej inteligencji (Artificial Intelligence -AI)<sup>982</sup>, która może naruszać prawa konsumentów i stanowi działanie na ich szkodę<sup>983</sup>. Dlatego rozwijano inicjatywy służące zagwarantowaniu wysokiego poziomu ochrony interesów konsumentów i praw podstawowych, jak również budowaniu zaufania niezbędnego do upowszechnienia AI w społeczeństwie. Planowano zapewnić osobom poszkodowanym w wyniku korzystania z rozwiązań w przedmiocie AI taki sam poziom ochrony jak osobom poszkodowanym wskutek korzystania z innych produktów czy usług.

Zamierzano podjąć inicjatywy dotyczące bezpieczeństwa nowych technologii. W tym celu przeprowadzony będzie przegląd dyrektywy w sprawie maszyn<sup>984</sup>, dyrektywy w sprawie urządzeń radiowych<sup>985</sup> oraz w sprawie bezpieczeństwa produktów<sup>986</sup>. Ponadto planowano wprowadzić system publicznej tożsamości elektronicznej – według wyboru konsumentów, po uzyskaniu ich zgody oraz po udzieleniu im gwarancji pełnego poszanowania ich prywatności, który mógłby zapewnić konsumentom możliwość zarządzania dostępem do swoich danych i korzystania z tych danych w sposób w pełni kontrolowany i bezpieczny<sup>987</sup>.

Transformacja cyfrowa doprowadziła do zasadniczych zmian w sektorze detalicznych usług finansowych poprzez wprowadzenie nowych tendencji i rozwiązań oraz urozmaicenie oferty produktów i usług finansowych<sup>988</sup>. Za pośrednictwem kanałów cyfrowych w coraz większym stopniu oferowano

---

<sup>982</sup> Zob. M. Wójcik, *Sztuczna inteligencja – potencjał dla procesów zarządzania informacją*, „Przegląd Biblioteczny” 2018, z. 1, s. 7, 8.

<sup>983</sup> Zob. Biała księga w sprawie sztucznej inteligencji. Europejskie podejście do doskonałości i zaufania, KOM(2020)65, 19.02.2020.

<sup>984</sup> Dyrektywa 2006/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie maszyn zmieniająca dyrektywę 95/16/WE, Dz. Urz. L 157, 9.06.2006.

<sup>985</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/53/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących udostępniania na rynku urządzeń radiowych i uchylająca dyrektywę 1999/5/WE, Dz. Urz. L 153, 22.05.2014.

<sup>986</sup> Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. ...

<sup>987</sup> Zob. pkt 3.2 Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy...

<sup>988</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/302 z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego oraz innych form dyskryminacji klientów ze względu na przynależność państwową, miejsce zamieszkania lub miejsce

sprzedaż nowych produktów finansowych. Nowe technologie mogły przynieść konsumentom wymierne korzyści i również wiązać się z koniecznością wdrożenia określonych środków ochrony konsumentów. Transformacja cyfrowa zobowiązywała konsumentów do doskonalenia umiejętności i kompetencji cyfrowych, które należy propagować w ramach systemu edukacji<sup>989</sup>.

Trzeci cel, który planowano zrealizować w latach objętych strategią, związany jest ze skutecznym egzekwowaniem praw konsumentów i możliwością dochodzenia roszczeń. Konsumenci w Unii Europejskiej powinni mieć sposobność skutecznego dochodzenia przysługujących im praw<sup>990</sup>. Odpowiedzialność za egzekwowanie praw konsumentów spoczywa głównie na organach krajowych przy koordynacji UE. Wskazano na potrzebę wzmocnienia mechanizmów współpracy oraz przeciwdziałania naruszeniom unijnego prawa ochrony konsumentów dokonywanym na dużą skalę. Sprzyjać temu miał spójny poziom ochrony konsumentów w krajach członkowskich<sup>991</sup>. W związku z zaistniałą sytuacją epidemiologiczną zamierzano przeciwdziałać wpływowi Covid-19 na prawa konsumentów. Chodzi tutaj o oszustwa, kwestie związane z podróżami i wykorzystywanie niestabilnej sytuacji finansowej, wprowadzające w błąd informacje na temat produktu i usługi, nieuczciwe praktyki handlowe (w szczególności internetowe techniki wywierania wpływu i personalizacji)<sup>992</sup>.

Komisja Europejska planuje sfinansować projekt utworzenia „EU e-Lab” jako platformy, w ramach której organy będą mogły korzystać w celu przeprowadzania dochodzeń online i monitorowania niebezpiecznych produktów nabywanych przez Internet. Priorytetem nadal będzie ułatwianie indywidualnego dochodzenia roszczeń. Zamierzano również kontynuować dalsze finansowanie

---

prowadzenia działalności na rynku wewnętrznym oraz w sprawie zmiany rozporządzeń (WE) nr 2006/2004 oraz (UE)2017/2394 i dyrektywy 2009/22/WE, Dz. Urz. UE L 60, 2.03.2018.

<sup>989</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan działania w dziedzinie edukacji cyfrowej na lata 2021–2027. Nowe podejście do kształcenia i szkolenia w epoce cyfrowej, KOM(2020)624, 30.09.2020.

<sup>990</sup> Pkt 3.3 Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy...

<sup>991</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, Dz. Urz. UE L 345, 27.12.2017.

<sup>992</sup> Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta, Dz. Urz. UE L 328, 18.12.2019.

przez Unię Europejską i modernizację Europejskich Centrów Konsumentckich, alternatywnych metod rozwiązywania sporów oraz narzędzi internetowego rozstrzygnięcia sporów<sup>993</sup>.

Czwarty cel związany był z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb konsumentów. Zaznaczono, że polityka konsumencka służy ochronie wszystkich konsumentów w ich kontaktach z profesjonalnymi handlowcami. Wskazano, że konsumenci jako słabsza strona w transakcji wymaga większej ochrony w zakresie zdrowia, bezpieczeństwa i interesu gospodarczego. Niektóre grupy konsumentów w określonych sytuacjach mogą jednak być wyjątkowo podatne na zagrożenia. Chodziło o okoliczności społeczne lub szczególne cechy konkretnych grup, np. ich wiek, płeć. Dlatego Komisja zwiększy finansowanie na rzecz działań mających na celu poprawę dostępności i jakości usług w zakresie doradztwa dotyczącego zadłużenia w państwach członkowskich<sup>994</sup>.

Wskazano na coraz większą niestabilność finansową wielu gospodarstw domowych w Unii Europejskiej. Od początku kryzysu związanego z Covid-19 sześciu na dziesięciu konsumentów doświadczyło trudności finansowych, które mogą prowadzić do nadmiernego zadłużenia. Dlatego Komisja Europejska dąży do wspierania inicjatyw zapewniających doradztwo na szczeblu lokalnym konsumentom, którzy ze względów strukturalnych lub osobistych nie mają dostępu do wsparcia i informacji online lub w centralnych biurach informacyjnych<sup>995</sup>.

Komisja Europejska przewiduje opracowanie decyzji na temat wymogów bezpieczeństwa. Będą one musiały spełnić odpowiednie normy. Planowano ponadto wzmocnienie ram bezpieczeństwa produktów dzięki przeglądowi dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów. Komisja opracuje zaktualizowane wymogi bezpieczeństwa w zakresie norm dotyczących produktów dla dzieci. Zamierza również wspierać pobieranie próbek i przeprowadzanie testów produktów przeznaczonych dla najmłodszych<sup>996</sup>.

Do 2023 r. Komisja opracuje strategiczne podejście do poprawy świadomości i edukacji konsumentów, uwzględniające także potrzeby różnych grup,

---

<sup>993</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające instrument wsparcia technicznego, KOM(2020)409, 28.05.2020.

<sup>994</sup> Pkt 3.4 Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy...; zob. wykres 23.

<sup>995</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20200525IPR79717/obywatele-ue-chca-wiekszych-kompetencji-dla-ue-na-wypadek-kryzysu-typu-covid-19> (dostęp: 25.02.2021).

<sup>996</sup> Pkt 3.4 Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy...

m.in. na podstawie podejść dotyczących równości i niedyskryminacji. Ryzyko dyskryminacji zostaje niekiedy zwiększone przez algorytmy, które są wykorzystywane przez dostawców niektórych towarów oraz usług i mogą być formułowane z pewnymi uprzedzeniami wynikającymi często z istniejących wcześniej oczekiwań kulturowych lub społecznych<sup>997</sup>.

Kolejna kategoria działań związana jest z ochroną konsumentów w kontekście globalnym<sup>998</sup>. Łańcuchy produkcyjne i łańcuchy wartości stają się w coraz większym stopniu globalne i wzajemnie połączone. Na łańcuchy dystrybucji i sprzedaży detalicznej wpływają szybki wzrost handlu internetowego i gospodarka platformowa. W rezultacie istotne znaczenie dla zapewnienia skutecznej ochrony konsumentów będzie miała ścisła współpraca międzynarodowa między organami i wszystkimi podmiotami w łańcuchu dostaw. Jednocześnie istotne jest, aby Unia Europejska przenosiła na szczebel międzynarodowy swój wysoki poziom ochrony konsumentów jako wartość europejską i model europejski. Dlatego Komisja Europejska zamierza opracować z Chinami plan działania na rzecz wzmocnionej współpracy w zakresie bezpieczeństwa produktów sprzedawanych online. Dodatkowo Komisja będzie dążyć do opracowania wsparcia regulacyjnego, pomocy technicznej oraz budowania zdolności dla państw partnerskich Unii Europejskiej, również w Afryce<sup>999</sup>.

---

<sup>997</sup> Zob. Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, Dz. Urz. UE L 373, 21.12.2004.

<sup>998</sup> Pkt 3.5 Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy...; zob. wykres 23.

<sup>999</sup> Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady w kierunku kompleksowej strategii współpracy z Afryką, Bruksela, 9.03.2020, JOIN(2020)4.

# Wykaz rysunków i wykresów

Rys. 1. Przykładowy formularz reklamacji konsumenckiej dla państw członkowskich Unii Europejskiej .....	194
Wykres 1. Kroki w tworzeniu polityki ochrony konsumentów .....	62
Wykres 2. Narzędzia polityki konsumenckiej do kierowania strony popytowej i podażowej rynku .....	65
Wykres 3. Instytucje stanowienia prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej .....	72
Wykres 4. Struktura organizacyjna Agencji Wykonawczej ds. Konsumentów, Zdrowia, Rolnictwa i Żywności .....	78
Wykres 5. Podział Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na grupy, kategorie i sekcje .....	88
Wykres 6. Cele ogólne realizowane w ramach koncepcji wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów w programach polityki konsumenckiej po 2002 r. ....	145
Wykres 7. Cele i działania polityki konsumenckiej na lata 2002–2006 w zakresie koncepcji wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów .....	147
Wykres 8. Cele i działania polityki konsumenckiej na lata 2007–2013 w zakresie koncepcji wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów .....	150
Wykres 9. Cele i działania polityki konsumenckiej na lata 2014–2020 w zakresie koncepcji wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumentów .....	154
Wykres 10. Główne cele koncepcji egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich w latach 1975–1992 .....	185
Wykres 11. Cele ogólne realizowane w ramach koncepcji egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich w programach polityki konsumenckiej po 2002 r. ....	198
Wykres 12. Cel i działania polityki konsumenckiej na lata 2002–2006 w zakresie koncepcji egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich .....	199
Wykres 13. Cel i działania polityki konsumenckiej na lata 2007–2013 w zakresie koncepcji egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich .....	203
Wykres 14. Cel i działania polityki konsumenckiej na lata 2014–2020 w zakresie koncepcji egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich .....	204
Wykres 15. Cele ogólne realizowane w ramach koncepcji zapewnienia informacji i edukacji konsumentom w programach polityki konsumenckiej po 2002 r. ....	236
Wykres 16. Cele i działania polityki konsumenckiej na lata 2002–2006 w zakresie koncepcji zapewnienia informacji i edukacji konsumentom .....	238

Wykres 17. Cel i działania polityki konsumenckiej na lata 2007–2013 w zakresie koncepcji zapewnienia informacji i edukacji konsumentom .....	239
Wykres 18. Cel i działania polityki konsumenckiej na lata 2014–2020 w zakresie koncepcji zapewnienia informacji i edukacji konsumentom .....	242
Wykres 19. Cele ogólne realizowane w ramach koncepcji rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji w programach polityki konsumenckiej po 2002 r. ....	282
Wykres 20. Cele i działania polityki konsumenckiej na lata 2002–2006 w zakresie koncepcji rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji .....	283
Wykres 21. Cele i działania polityki konsumenckiej na lata 2007–2013 w zakresie koncepcji rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji .....	287
Wykres 22. Cel i działania polityki konsumenckiej w zakresie koncepcji rozwoju prawa konsumentów do reprezentacji na lata 2014–2020 .....	288
Wykres 23. Cele i działania polityki konsumenckiej na lata 2020–2025 .....	311



# Wykaz tabel

Tabela 1. Struktura organizacyjno-kompetencyjna Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności .....	81
Tabela 2. Struktura organizacyjno-kompetencyjna Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości i Konsumentów .....	84
Tabela 3. Wybrane przykłady orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu w zakresie ochrony konsumentów po 2002 r. ....	106
Tabela 4. Przykłady spraw rozstrzyganych przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie obszaru kompetencji UE – ochrona konsumentów po 2002 r. ....	117
Tabela 5. Liczba kontaktów konsumentów z Siecią Europejskich Centrów Konsumentekich oraz złożonych skarg w latach 2005–2020 .....	123
Tabela 6. Koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony praw konsumentów w latach 1975–1992 .....	130
Tabela 7. Koncepcja wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony praw konsumentów w programach polityki konsumenckiej w latach 1993–2001 .....	136
Tabela 8. Koncepcja egzekwowanie prawa i dochodzenia roszczeń konsumenckich w programach polityki konsumenckiej w latach 1993–2002 .....	190
Tabela 9. Procedura zgłoszenia sporu przez platformę ODR wynikającego z transgranicznych umów internetowych między przedsiębiorcami i konsumentami .....	220
Tabela 10. Wybrane działania BEUC z zakresu edukacji konsumenckiej w latach 2002–2006 .....	250
Tabela 11. Przykładowy plan lekcji w zakresie edukacji konsumenckiej dla szkół podstawowych .....	255
Tabela 12. Przykładowy plan lekcji w zakresie edukacji konsumenckiej dla szkoły średniej .....	257
Tabela 13. Przykładowy plan zajęć w zakresie edukacji konsumenckiej dla dorosłych .....	259
Tabela 14. Wybrane opinie i raporty informacyjne grupy „Różnorodność Europy” Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z zakresu ochrony konsumentów w latach 2002–2006 .....	293
Tabela 15. Wybrane działania organizacji ANEC przedstawiające stanowisko w sprawie standaryzacji i normalizacji w latach 2002–2006 .....	295
Tabela 16. Przykłady udziału BEUC w wybranych ówczesnych grupach roboczych i eksperckich Komisji Europejskiej w latach 2007–2013 .....	299

Tabela 17. Zaproszenia do składania ofert przez konsumenckie organizacje non-profit finansowanych przez Agencję Wykonawczą ds. Konsumentów, Zdrowia i Żywności w latach 2014–2020 .....	301
Tabela 18. Tematyka zaproszeń do składania wniosków w celu uzyskania dotacji i wsparcia finansowego przez organizacje non-profit udzielanego przez Agencję Wykonawczą ds. Konsumentów, Zdrowia i Żywności w latach 2014–2020 .....	302

# Bibliografia

## I. Akty prawne

### 1. Akty prawa pierwotnego

- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Rzym, 25 marca 1957, <https://eur-lex.europa.eu>.
- Jednolity Akt Europejski, Luksemburg, 17 lutego 1986, Haga, 28 lutego 1986, Dz.U. RP 2004, nr 90, poz. 864/5.
- Treaty establishing the European Economic Community, <https://eur-lex.europa.eu>aty of Single European Act, Dz. Urz. WE L 169, 29.06.1987.
- Treaty on European Union, Dz. Urz. WE C 191, 29.07.1992, Dz.U. RP 2004, nr 90, poz. 864.
- Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty, Dz. Urz. WE C 340, 10.11.1997.
- Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz. Urz. UE, C 310, 16.12.2004.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326, 26.10.2012.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, C 326/47, 26.10.2012.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2016 C 202, 7.06.2016.
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Dz. Urz. UE C 203, 7.06.2016.

### 2. Akty prawa wtórnego

#### A. Rozporządzenia

- Rozporządzenie (WE) nr 2560/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie płatności transgranicznych w euro, Dz. Urz. WE L 344, 28.12.2001.
- Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 31, 1.02.2002.

- Rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów, Dz. Urz. UE L 364, 9.12.2004.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/93, Dz. Urz. UE L 218/30, 13.08.2008.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 596/2009 z dnia 18 czerwca 2009 r. dostosowujące do decyzji Rady 1999/468/WE niektóre akty podlegające procedurze, o której mowa w art. 251 Traktatu, w zakresie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą. Dostosowanie do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą – część czwarta, Dz. Urz. UE L 188/14, 18.07.2009.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1223/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. dotyczącego produktów kosmetycznych, Dz. Urz. UE L 342, 22.12.2009.
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 321/2011 z dnia 1 kwietnia 2011 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 10/2011 w odniesieniu do ograniczenia stosowania bisfenolu A w butelkach z tworzyw sztucznych do karmienia niemowląt, Dz. Urz. UE L 87/1, 2.04.2011.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylecia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004, Dz. Urz. UE L 304, 22.11.2011.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie normalizacji europejskiej zmieniające dyrektywy Rady 89/686/EWG i 93/15/EWG oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 94/9/WE, 94/25/WE, 95/16/WE, 97/23/WE, 98/34/WE, 2004/22/WE, 2007/23/WE, 2009/23/WE i 2009/105/WE oraz uchylające decyzję Rady 87/95/EWG i decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1673/2006/WE, Dz. Urz. UE L 316/12, 14.11.2012.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich), Dz. Urz. UE L 165, 18.06.2013.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 oraz uchylające decyzję nr 1926/2006/WE, Dz. Urz. UE L 84/42, 20.03.2014.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i (UE) nr 2015/2421 z dnia 16 grudnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 861/2007, ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń oraz rozporządzenie (WE) nr 1896/2006 ustanawiające postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty, Dz. Urz. UE L 341, 24.12.2015.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, Dz. Urz. UE L 345/1, 27.12.2017.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/302 z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego oraz innych form dyskryminacji klientów ze względu na przynależność państwową, miejsce zamieszkania lub miejsce prowadzenia działalności na rynku wewnętrznym oraz w sprawie zmiany rozporządzeń (WE) nr 2006/2004 oraz (UE) 2017/2394 i dyrektywy 2009/22/WE, Dz. Urz. UE L 60, 2.03.2018.

## **B. Dyrektywy**

- Council Directive 76/768/EEC of 27 July 1976 on the approximation of the laws of the Member States relating to cosmetic products , Dz. Urz. WE L 262, 27.09.1976.
- Council Directive 79/112/EEC of 18 December 1978 on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs for sale to the ultimate consumer, Dz. Urz. WE L 33, 8.02.1979.
- Council Directive 79/581/EEC of 19 June 1979 on consumer protection in the indication of the process of foodstuffs, Dz. Urz. WE L 16/19, 26.06.1979.
- Dyrektywa Rady 84/450/EWG z dnia 10 września 1984 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących reklamy wprowadzającej w błąd, Dz. Urz. WE L 250/17, 19.09.1984.
- Dyrektywa Rady 85/577/EWG z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa, Dz. Urz. WE L 372, 31.12.1985.
- Dyrektywa Rady 87/102/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących kredytu konsumenckiego, Dz. Urz. WE L 042, 12.02.1987.
- Dyrektywa Rady 87/102/EWG z dnia 25 czerwca 1987 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących produktów, których wygląd wskazuje na przeznaczenie inne niż rzeczywiste, zagrażających zdrowiu lub bezpieczeństwu konsumentów, Dz. Urz. WE L 192/49, 11.07.1987.
- Dyrektywa Rady 88/378/EWG z dnia 3 maja 1988 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących bezpieczeństwa zabawek, Dz. Urz. WE L 187, 16.07.1988.
- Council Directive 88/314/EEC of 7 June 1988 on consumer protection In the indication of the process of non-food products, Dz. Urz. WE L 142/19, 9.06.1988.

- Dyrektywa Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek, Dz. Urz. WE L 158/59, 23.06.1990.
- Council Directive 90/496 EEC of 24 September 1990 on nutrition labeling for food-stuffs, Dz. Urz. WE L 276/40, 6.10.1990.
- Council Directive 92/59/EEC of 29 June 1992 on general product safety, Dz. Urz. WE L 228, 11.08.92.
- Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, Dz. Urz. WE L 95, 21.04.1993.
- Amended proposal for a Council Directive on the protection of consumers in respect of contracts negotiated at a distance (distance selling) Dz. Urz. WE C 308, 15.11.1993.
- Dyrektywa 94/47/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 1994 r. w sprawie ochrony nabywców w odniesieniu do niektórych aspektów umów odnoszących się do nabywania praw do korzystania z nieruchomości w oznaczonym czasie, Dz. Urz. WE L 280, 29.10.1994.
- Dyrektywa 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość, Dz. Urz. WE L 144, 4.06.1997.
- Dyrektywa 97/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 października 1997 r. zmieniająca dyrektywę 84/450/EWG dotyczącą reklamy wprowadzającej w błąd w celu włączenia do niej reklamy porównawczej, Dz. Urz. WE L 290, 23.10.1997.
- Dyrektywa 98/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. w sprawie ochrony konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom, Dz. Urz. WE L 80, 18.03.1998.
- Dyrektywa 98/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów, Dz. Urz. WE L 166, 11.06.1998.
- Dyrektywa 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji, Dz. Urz. WE L 171, 7.07.1999.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych, Dz. Urz. WE L 13, 19.01.2000.
- Dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym), Dz. Urz. WE L 178, 17.07.2000.
- Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, Dz. Urz. WE L 11, 15.01.2002.
- Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej), Dz. Urz. WE L 108, 24.04.2002.

- Dyrektywa 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 września 2002 r. dotycząca sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość oraz zmieniająca dyrektywę Rady 90/619/EWG oraz dyrektywy 97/7/WE i 98/27/WE, Dz. Urz. WE L 271, 9.10.2002.
- Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, Dz. Urz. UE L 373, 21.12.2004.
- Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca 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, Dz. Urz. UE L 149, 11.06.2005.
- Dyrektywa 2006/114/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej, Dz. Urz. UE L 376, 27.12.2006.
- Dyrektywa 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniająca dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylająca dyrektywę 97/5/WE, Dz. Urz. UE L 319, 5.12.2007.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG, Dz. Urz. L 133, 22.05.2008.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych, Dz. Urz. UE L 136/3, 24.05.2008.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/22/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów, Dz. Urz. UE L 110, 1.05.2009.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/48/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie bezpieczeństwa zabawek, Dz. Urz. UE L 170, 30.6.2009.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią, Dz. Urz. L 285, 31.10.2009.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, L 304/64, 22.11.2011.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich), Dz. Urz. UE L 165/63, 18.06.2013.

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/53/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących udostępniania na rynku urządzeń radiowych i uchylająca dyrektywę 1999/5/WE, Dz. Urz. L 153, 22.05.2014.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG, Dz. Urz. UE L 326, 11.12.2015.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług, Dz. Urz. UE L 151, 7.06.2019.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/770 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie niektórych aspektów umów o dostarczanie treści cyfrowych i usług cyfrowych, Dz. Urz. UE L 136, 22.05.2019.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161 zmieniająca dyrektywę 93/13/EWG i dyrektywy 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów UE dotyczących ochrony konsumenta, Dz. Urz. UE L 328, 18.12.2019.

### **C. Komunikaty, rezolucje**

- Commission memorandum to the Council transmitted on 4 January 1985, KOM(84) 629, 12.12.1984.
- A New Impetus for Consumer Protection Policy. Communication from the Commission to the Council, KOM(85)314, 27.06.1985.
- Communication from the Commission to the Council, A New Impetus for Consumer Protection Policy, KOM(85)314, 4.07.1985.
- Three Year Action Plan of Consumer Policy In the EEC, 1990–1992, KOM(90)98, 3.05.1990.
- Second Commission three year consumer policy action plan 1993–1995, KOM(93)378, 28.07.1993.
- Green Paper – Access of consumers to justice and the settlement of consumer disputes in the single market, KOM/93/576, 16.11.1993.
- Communication from the Commission on new directions on the liability of suppliers of services, KOM(94)260, 23.06.1994.
- Communication from the Commission – priorities for consumer Policy 1996–1998, KOM(95)519, 31.10.1995.
- Communication from the Commission action Plan on consumer access to justice and the settlement of consumer disputes in the internal market, KOM(96)13, 14.02.1996.
- Communication from the Commission – Services of general interest in Europe, KOM(96)443, 11.09.1996.



Communication from the Commission Consumer health and food Safety, KOM(97) 183, 30.03.1997.

The general principles of food law in the European Union – Commission Green Paper, KOM(97)176, 30.04.1997.

Communication from the Commission – consumer health and food safety, KOM(97) 183, 30.04.1997.

Communication from the Commission – Financial services: enhancing consumer confidence – Follow-up to the Green Paper on ‘Financial services: meeting consumers’ expectations’, KOM(97)309, 26.06.1997.

Communication from the Commission. Consumer Policy Action Plan 1999–2001, KOM(98), 14.01.1998.

Communication from the Commission on “the out-of-court settlement of consumer disputes” and Commission recommendation on the principles applicable to the bodies responsible for out of-court settlement of consumer disputes, KOM(1998)198, 30.03.1998.

Komunikat Komisji. Usługi świadczone w interesie ogólnym w Europie, KOM(2000) 580, 20.09.2000.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Network and Information Security: Proposal for a European Policy Approach, KOM(2001)298, 6.06.2001.

Communication from the Commission – Implementing the framework for financial markets: action plan, KOM(2001)398, 11.07.2001.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on European contract law, KOM(2001)398, 11.07.2001.

Green Paper on European Union Consumer Protection, KOM(2001)531, 2.10.2001.

Green Paper on alternative dispute resolution in civil and commercial law (presented by the Commission), KOM(2002)196, 19.04.2002.

Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006, KOM(2002)208, 7.05.2002.

Communication from the Commission Follow-up Communication to the Green Paper on EU Consumer Protection, KOM(2002)289, 11.06.2002.

Opinion of the European Economic and Social Committee on the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on consumer policy strategy 2002–2006, KOM(2002)208, 26.02.2003.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – A more coherent European contract law – An action plan, KOM(2003)68, 15.03.2003.

Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący wdrożenia dyrektywy 1998/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r.

- w sprawie ochrony konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom, KOM(2006)325, 21.06.2006.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności, KOM(2006)1163, 20.09.2006.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013. Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony, KOM(2007)99, 13.03.2007.
- Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący wykonania dyrektywy 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji zawierający analizę ewentualności wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności producenta, KOM(2007)210, 24.04.2007.
- Komunikat Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010)2020, 3.03.2010.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski program na rzecz konsumentów. Zwiększanie zaufania i pobudzanie wzrostu gospodarczego, KOM(2012)225, 22.05.2012.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie stosowania dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych. Osiąganie wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Budowanie zaufania do rynku wewnętrznego, KOM(2013)138, 14.03.2013.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan działania: finansowanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego, KOM(2018)97, 8.03.2018.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Nowy ład dla konsumentów, KOM(2018)183, 11.04.2018.
- Biała księga w sprawie sztucznej inteligencji. Europejskie podejście do doskonałości i zaufania, KOM(2020)65, 19.02.2020.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy, KOM(2020)67, 19.02.2020.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy, KOM(2020)98, 11.03.2020.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia, KOM(2020)380, 20.05.2020.

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, KOM(2020)381, 20.05.2020.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan działania w dziedzinie edukacji cyfrowej na lata 2021–2027. Nowe podejście do kształcenia i szkolenia w epoce cyfrowej, KOM(2020)624, 30.09.2020.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Fala renowacji na potrzeby Europy – ekologizacja budynków, tworzenie miejsc pracy, poprawa jakości życia, KOM(2020)662, 14.10.2020.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Strategia w zakresie chemikaliów na rzecz zrównoważoności na rzecz nietoksycznego środowiska, KOM(2020)667, 14.10.2020.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy, KOM(2020)696, 13.11.2020.
- Council Resolution of 14 April 1975 on a preliminary programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy, Dz. Urz. WE C 92, 25.04.1975.
- Council Resolution of 19 May 1981 on a second program of the European Economic Community for a consumer protection and information policy, Dz. Urz. WE C 133, 3.06.1981.
- Council Resolution of 15 December 1986 on the integration of consumer policy in the other common policies, Dz. Urz. WE C/3, 7.01.1987.
- Council Resolution, of 25 June 1987 on consumer redress, Dz. Urz. WE C 176/2, 4.07.1987.
- Council Resolution of 9 November 1989 on future priorities for relaunching consumer protection policy, Dz. Urz. WE C 294, 22.11.1989.
- Council Resolution of 13 July 1992 on future priorities for the development of consumer protection Policy, Dz. Urz. WE C 186, 23.07.1992.
- Council Resolution of 28 June 1999 on Community consumer policy 1999 to 2001, Dz. Urz. WE C 206, 21.07.1999.
- Rezolucja Rady z dnia 1 marca 2002 r. w sprawie ochrony konsumentów, w szczególności młodych ludzi, poprzez etykietowanie niektórych gier wideo i gier komputerowych według grup wiekowych, Dz. Urz. WE C 65/2, 14.03.2002.

#### **D. Decyzje, rekomendacje**

- Commission Decision 90/55/EEC of 17 December 1989 setting up a Consumers' Consultative Council, Dz. Urz. WE L 38, 10.02.1990.

- Commission Decision 95/260 EC of 13 June 1995 setting up a Consumer Committee, Dz. Urz. WE L 162/37, 13.07.1995.
- Commission Decision 2000/323/EC of 4 May 2000, setting up a Consumer Committee, Dz. Urz. WE L 111/30, 9.05.2000.
- Commission Decision of 7.08.2015 on establishing Scientific Committees in the field of public health, consumer safety and the environment, C(2015)5383, 7.08.2015.
- Commission Recommendations on the principles applicable to the bodies responsible for the out-of-court settlement of consumer disputes; Commission Recommendation of 4 April 2001 on the principles for out-of-court bodies involved in the consensual resolution of consumer disputes 2001/310/EC, Dz. Urz. WE L 109, 19.04.2001.
- Council Decision 84/ 133/EEC of 2 March 1984 introducing a Community system for the rapid exchange of information on dangers arising from the use of consumer products, Dz. Urz. WE L 70, 13.03.1984.
- Decision No 283/1999/EC of the European Parliament and of the Council, of 25 January 1999 establishing a general framework for Community activities in favor of consumers, Dz. Urz. WE L 34/1, 9.02.1999.
- Decyzja Komisji z dnia 23 lipca 1997 r. ustanawiająca komitety naukowe w dziedzinie zdrowia konsumentów i bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. WE L 237, 28.08.1997.
- Decyzja Komisji z dnia 9 października 2003 r. ustanawiająca Europejską Grupę Konsultacyjną ds. Konsumentów 2003/709/WE, Dz. Urz. UE L 258/35, 10.10.2003.
- Decyzja Komisji 2006/502/WE z dnia 11 maja 2006 r. zobowiązująca państwa członkowskie do podjęcia środków w celu zapewnienia, by na rynek wprowadzane były wyłącznie zapalniczki zabezpieczone przed uruchomieniem przez dzieci, oraz w celu zakazania wprowadzania na rynek zapalniczek-gadżetów, Dz. Urz. UE L 197, 19.07.2006.
- Decyzja Komisji 2008/721/WE z dnia 5 sierpnia 2008 r. w sprawie utworzenia struktury doradczej komitetów naukowych i ekspertów w dziedzinie bezpieczeństwa konsumentów, zdrowia publicznego i środowiska oraz uchylająca decyzję 2004/210/WE, Dz. Urz. UE L 241, 10.09.2008.
- Decyzja nr 1926/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiająca program działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów (2007–2013), L 404/39, 30.12.2006.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich (94/262/EWWiS, WE, Euratom), Dz. Urz. UE L 113, 4.05.1994.

## **E. Opinie, zalecenia, zawiadomienia**

- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Finansowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego przez UE”, Dz. Urz. UE C 81/9, 2.03.2018.
- Opinia rzecznika generalnego Mischo przedstawiona 14 czerwca 2001 r., sprawa C-541/99, *Cape v Idealservice*.

Proposal for a Council decision COM/79/725 introducing a community system for the Rapid Exchange of information on dangers arising from the use of consumer products, Dz. Urz. WE 321, 22.12.1979.

Zalecenie Komisji 98/257/WE z dnia 30 marca 1998 r. dotyczące zasad stosowanych przez organy odpowiedzialne za pozasądowe rozstrzyganie sporów konsumenckich, Dz. Urz. WE L 115, 17.04.1998.

Zalecenie Komisji 2001/310/WE z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie zasad mających zastosowanie do organów pozasądowych uczestniczących w polubownym rozstrzygnięciu sporów konsumenckich, Dz. Urz. WE L 109, 19.04.2001.

Zalecenie Komisji (UE) 2020/648 z dnia 13 maja 2020 r. w sprawie bonów oferowanych pasażerom i podróżnym jako alternatywa dla zwrotu pieniędzy za odwołane imprezy turystyczne i usługi transportowe w kontekście pandemii Covid-19, Dz. Urz. UE L 151, 14.05.2020.

Zawiadomienie Komisji w sprawie stosowania prawa UE w zakresie żywności i ochrony konsumenta w odniesieniu do kwestii związanych z podwójną jakością produktów. Szczególny przypadek żywności, 2017/C 327/01.

### 3. Wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Ana María Palacios Martínez przeciwko Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA (BBVA), C-307/15.

Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL i inni przeciwko Conseil des ministres, C-236/09.

Banco Español de Crédito, SA przeciwko Joaquínowi Calderónowi Caminie, C-618/10.

Banco Popular Español SA przeciwko Emilio Irlés López and Teresa Torres Andreu, C-154/15 i C-308/15.

BKK Mobil Oil Körperschaft des öffentlichen Rechts przeciwko Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV, C-59/12.

Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. przeciwko Teekanne GmbH & Co. KG, C-195/14.

Cape Snc przeciwko Idealservice Srl, C-541/99 i Idealservice MN RE Sas przeciwko OMAI Srl, C-542/99.

Dextro Energy GmbH & Co. KG przeciwko European Commission, C-296/16 P.

ebookers.com Deutschland GmbH przeciwko Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband eV, C-112/11.

Elisabeth Schulte i Wolfgang Schulte przeciwko Deutsche Bausparkasse Badenia AG, C-350/03 i C-229/04.

Ernst Georg Radlinger, Helena Radlingerová przeciwko FINWAY a.s., C-377/14.

Francisco Gutiérrez Naranjo przeciwko Cajasur Banco SAU, C-154/15.

Froukje Faber przeciwko Autobedrijf Hazet Ochten BV, C-497/13.

Gebr. Weber GmbH przeciwko Jürgen Wittmer, Ingrid Putz przeciwko Medianess Electronics GmbH, C-65/09 i C-87/09.

Georg Heininger i Helga Heininger przeciwko Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG, C-481/99.

Handelsgesellschaft Heinrich Heine GmbH przeciwko Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen eV, C-511/08.

Jean-Claude Van Hove przeciwko CNP Assurances SA, C-96/14.

Johann Gruber przeciwko Bay Wa AG. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Oberster Gerichtshof – Austria, C-464/01.

N.W, L.W, C.W przeciwko Sanofi Pasteur MSD SNC, Caisse primaire d'assurance maladie des Hauts-de-Seine, Carpimko, C-621/15.

Neptune Distribution SNC przeciwko Ministre de l'Économie et des Finances, C-157/14.

Pannon GSM Zrt przeciwko Erzsébet Sustikné Gyórfi, C-243/08.

Patrice Di Pinto. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Cour d'appel de Paris – Francja, C-361/89.

Pia Messner przeciwko Firma Stefan Krüger, C-489/07.

Purely Creative Ltd, Strike Lucky Games Ltd, Winners Club Ltd, McIntyre & Dodd Marketing Ltd, Dodd Marketing Ltd, Adrian Williams, Wendy Ruck, Catherine Cummings, Peter Henry przeciwko Office of Fair Trading, C-428/11.

Quelle AG przeciwko Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände, C-404/06.

Ruxandra Paula Andriciuc i inni przeciwko Banca Românească SA, C-186/16.

Shearson Lehmann Hutton Inc. przeciwko TVB Treuhandgesellschaft für Vermögensverwaltung und Beteiligungen mbH, C-89/91.

Vincent Deroo-Blanquart przeciwko Sony Europe Limited, C-310/15.

VTB-VAB NV v Total Belgium NV and Galatea BVBA przeciwko Sanoma Magazines Belgium C-261/07 i C-299/07.

Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am aine V przeciwko comtech GmbH, C-568/15.

#### 4. Sprawozdania, raporty

*15 years of ECC-Net. Help and Advice for Consumers in Europe*, Publisher European Consumer Centre Germany, Bahnhofplatz 2000.

*BEUC Annual Report 2004*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2005.

*BEUC Annual Report 2005*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2006.

*BEUC Annual Report 2006*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2007.

*BEUC Annual Report 2007*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2008.

*BEUC Annual Report 2008*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2009.

*BEUC Annual Report 2009*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2010.

*BEUC Annual Report 2010*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2011.

*BEUC Annual Report 2011*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2012.

*BEUC Annual Report 2012*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2013.

*BEUC Annual Report 2013*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2014.

*BEUC Annual Report 2014*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2015.

*BEUC Annual Report 2015*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2016.

*BEUC Annual Report 2016*, BEUC The European Consumer Organisation, Brussels 2017.

*Consumer Protection and Information Policy. Third Report (Manuscript finished in October 1980)*, Luxembourg 1981.

*Eighteenth General Report on the Activities of the European Communities 1983*, Brussels–Luxembourg 1984.

*Eighth General Report on the Activities of the European Communities in 1974*, Brussels–Luxembourg 1974.

*Eleventh General Report on the Activities of the European Communities in 1977*, Brussels–Luxembourg 1978.

*Eleventh General Report on the Activities of the European Communities in 1979*, Brussels–Luxembourg 1979.

*Fourteenth General Report on the Activities of the European Communities in 1980*, Brussels–Luxembourg 1981.

*General Report on the activities of the European Union 1994*, Brussels–Luxembourg 1995.

*General Report on the activities of the European Union 1995*, Brussels–Luxembourg 1996.

*General Report on the activities of the European Union 1996*, Brussels–Luxembourg 1997.

*General Report on the activities of the European Union 1997*, Brussels–Luxembourg 1998.

*General Report on the activities of the European Union 1998*, Brussels–Luxembourg 1999.

- General Report on the activities of the European Union 1999*, Brussels–Luxembourg 2000.
- General Report on the activities of the European Union 2000*, Brussels–Luxembourg 2001.
- General Report on the activities of the European Union 2002*, Brussels–Luxembourg 2003.
- General Report on the activities of the European Union 2003*, Brussels–Luxembourg 2004.
- General Report on the activities of the European Union 2004*, Brussels–Luxembourg 2005.
- General Report on the activities of the European Union 2005*, Brussels–Luxembourg 2006.
- Raport generalny na temat działalności Unii Europejskiej 2006*, Bruksela–Luksemburg 2007.
- Report from the Commission on the Action Plan for Consumer Policy 1999–2001 and on the General Framework for Community activities in favour of consumers 1999–2003*, KOM(2001)486.
- Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the safety of services for consumers*, KOM(2003)313, Brussels, 6.06.2003.
- Seventeenth General Report on the Activities of the European Communities in 1983*, Brussels–Luxembourg 1984.
- Seventh General Report on the Activities of the European Communities in 1973*, Brussels–Luxembourg 1974.
- Sixteenth General Report on the Activities of the European Communities 1982*, Brussels–Luxembourg 1983.
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczące stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich, KOM (2019)425, 25.09.2019.
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady na temat funkcjonowania europejskiej platformy internetowego rozstrzygania sporów utworzonej na podstawie rozporządzenia (UE) nr 524/2013 w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich, KOM(2017)744, 13.12.2017.
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia działań Wspólnoty wspomagających politykę ochrony konsumentów w latach 2004–2005 ustanowionych decyzją 20/2004/WE, KOM(2006)193, Bruksela, 4.05.2006.
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Pierwsze sprawozdanie w sprawie stosowania dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczą-



cej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniającej dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE oraz 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych”), KOM(2013)139, 14.03.2013.

- Sprawozdanie ogólne dotyczące działalności Unii Europejskiej 2007*, Bruksela 2008.
- Sprawozdanie ogólne dotyczące działalności Unii Europejskiej 2008*, Bruksela 2009.
- Sprawozdanie ogólne dotyczące działalności Unii Europejskiej 2009*, Bruksela 2010.
- Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2010*, Bruksela 2011.
- Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2011*, Bruksela 2012.
- Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2012*, Bruksela 2013.
- Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2013*, Bruksela 2014.
- Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2015*, Bruksela 2016.
- Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2016*, Bruksela 2017.
- Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2017*, Bruksela 2018.
- Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2018*, Bruksela 2019.
- Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2019*, Bruksela 2020.
- Strategic Plan 2016–2020*, DG Health & Food Safety, Brussels 2016.
- Strategic Plan 2016–2020*, DG Justice and Consumers, Brussels 2016.
- Tenth General Report on the Activities of the European Communities in 1976*, Brussels–Luxembourg 1977.
- The European Consumer Centres’ Network. Fifth anniversary report 2005–2009*, Luxembourg 2010.
- Thirteenth General Report on the Activities of the European Communities in 1979*, Brussels–Luxembourg 1980.
- Twelfth General Report on the Activities of the European Communities in 1978*, Brussels–Luxembourg 1979.
- Twentieth General Report on the Activities of the European Communities 1986*, Brussels–Luxembourg 1987.
- XVIth General Report on the Activities of the European Communities 1992*, Brussels–Luxembourg 1993.
- XXIst General Report on the Activities of the European Communities 1987*, Brussels–Luxembourg 1988.
- XXIIInd General Report on the Activities of the European Communities 1988*, Brussels–Luxembourg 1989.
- XXIIIrd General Report on the Activities of the European Communities 1989*, Brussels–Luxembourg 1990.
- XXIVth General Report on the Activities of the European Communities 1990*, Brussels–Luxembourg 1991.
- XXVth General Report on the Activities of the European Communities 1991*, Brussels–Luxembourg 1992.

XXVIth General Report on the Activities of the European Communities 1992, Brussels–Luxembourg 1993.

XXVIIIth General Report on the Activities of the European Communities 1993, Brussels–Luxembourg 1994.

## 5. Statuty, regulaminy

ANEC Statuts, <http://www.ejustice.just.fgov.be>

BEUC Statutes, Brussels 2013.

*Laws and Objects of the Rochdale Society of Equitable Pioneers: Enrolled According to the Acts, 10th, George IV, and 4th and 5th, William IV, Rochdale 1844.*

Protokół w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 203/72, 7.06.2016.

Regulamin Parlamentu Europejskiego. Dziewiąta kadencja Parlamentu 2019–2024, Bruksela 2019.

Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 25 września 2012 r., Dz. Urz. UE L 265, 29.09.2012 z późn. zm., Dz. Urz. UE L 173, 30.06.2016, Dz. Urz. UE L 173, 26.06.2013, Dz. Urz. UE L 217, 12.08.2016, Dz. Urz. UE L 111, 25.04.2019.

Regulamin wewnętrzny Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (obowiązujący od 15 marca 2019 r.), Dz. Urz. UE L 110/43, 25.04.2019.

## II. Opracowania

### 1. Monografie

Antonides G., van Raaij W.F., *Zachowanie konsumenta. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

Arcimowicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2003.

Bajan K., *Polityka gospodarcza i społeczna. Polska w Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Kupiecka, Łódź 2005.

Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Bardi L., Ignazi P., *Parlament Europejski*, Oficyna Wydawnicza Arché, Kraków 2005.

Baudrillard J., *Społeczeństwo konsumpcyjne. Jego mity i struktury*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2006.

Bazylińska J., *Ochrona zbiorowych interesów konsumentów w prawie Unii Europejskiej i wybranych porządkach prawnych państw członkowskich*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Dom Organizatora, Toruń 2012.

- Borrie G., *The development of Consumer Law and Policy-Bold Spirits and Timorous Souls*, Stevens & Sons, London 1984.
- Bourgoignie T., Trubek D., *Consumer Law, Common markets and Federalism in Europe and the United States*, De Gruyter, Berlin 1987.
- Brannagáin T.Ó., Murphy C., Dunne J., *Teaching Consumer Education. An introduction to DOLCETA – Module 4. Ideas and lesson plans for teaching consumer education*, European Communities, Brussels 2008.
- Brodecki Z., Gromnicka E., *Układ Europejski z komentarzem*, LexisNexis, Warszawa 2002.
- Chessel M.E., *Consommateurs engagés à la Belle Époque. La Ligue sociale des acheteurs*, Les Presses de Sciences Po, Paris 2012.
- Cholawo-Sosnowska K., Karbowska K., Wnukowska A., *Unia Europejska. Słownik terminów i pojęć*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
- Collovà C., *Consumer Product Safety Regulation. Detailed Appraisal of the European Commission's Impact Assessment*, European Parliamentary Research Service, Brussels 2014.
- Consumer Policy Toolkit*, OECD, Paris 2010.
- Cohen M.J., *The Future for Consumer Society. Prospects for Sustainability in the New Economy*, Oxford University Press, Oxford 2017.
- Czachór Z., *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2004.
- Czachór Z., *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013.
- Davies J., *The European Consumer Citizen in Law and Policy*, Palgrave Macmillan, Northampton 2011.
- Dąbrowska A., Janoś-Kresło M., Ozimek I., *Ochrona i edukacja konsumentów we współczesnej gospodarce rynkowej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.
- Druesne G., *Prawo materialne i polityki Wspólnot i Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1996.
- Forbes J.D., *The consumer interest*, Crom Helm, London – New York – Sydney 1987.
- Gabriel Y., Lang T., *The Unmanageable Consumer. Contemporary Consumption and its Fragmentations*, SAGE Publications Inc., London, Thousand Oaks, New Delhi 1995.
- Galbraith J.K., *Spółczeństwo dobrobytu, państwo przemysłowe*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1973.
- Gilson E., *Tomizm*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1960.
- Grzesiek A., *Niedozwolone klauzule w umowach o imprezę turystyczną we wspólnotowym i polskim prawie ochrony konsumenta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.
- Grzeszczak G., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa 2011.

- Grzybowski S., *System prawa cywilnego*, t. I: *Część ogólna*, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław 1974.
- Górka M., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2012.
- Häring B., *Siła i słabość religii. Socjologia religii jako wezwanie*, Wydawnictwo Pallotinum, Poznań 1966.
- Harmonizacja polskiego prawa konsumenckiego z regułami Unii Europejskiej. Ustawodawstwo konsumenckie Unii Europejskiej*, z. VI, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, Warszawa 1996.
- Helberger N. i in., *Digital Consumers and the Law*, Kluwer Law International. Towards a Cohesive European Framework, Alphen aan den Rijn 2013.
- Hodges C., *The reform of class and representative actions in European legal systems: a new framework for collective redress in Europe*, Hart Publishing, Oxford 2008.
- Hörnle J., *Cross-border internet Dispute Resolution*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Jagielska M., *Ewolucja ochrony konsumenta w prawie kolizyjnym Unii Europejskiej w zakresie zobowiązań umownych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Jagielska M., *Odpowiedzialność za produkt. Dostosowanie prawa wewnętrznego państw Unii Europejskiej do wymogów dyrektywy 374/85*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999.
- Jakubiak-Mirończuk A., *Alternatywne a sądowe rozstrzyganie sporów sądowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Jarocki T., Molendowska M., Zaręba A., *Instytucje Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony. Ewolucja. Kompetencje. Działalność*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2014.
- Jawłowska A., *Ruch konsumentów*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1981.
- Justyński J., *Podstawy prawne polityk gospodarczych w Unii Europejskiej na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2004.
- Kaczorowska S., Kurzyńska-Lipniewicz A., *Prawne aspekty ochrony konsumenta w Polsce i Unii Europejskiej*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, Legnica 2009.
- Kendall V., *EC Consumer Law*, Wiley Chancery, London – New York – Chichester 1994.
- Kip Viscusi W., *Reforming products liability*, Harvard University Press, Cambridge 1991.
- Kitchen M., *Historia Europy 1919–1939*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992.
- Kostecki M.M., *Ekonomia światowego systemu handlu. WTO: zasady i mechanizmy negocjacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2002.
- Krauz-Mozer B., *Metodologiczne problemy wyjaśniania w nauce o polityce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1992.

- Krämer L., *EEC Consumer Law*, Story Scientia, Brussels 1986.
- Luth H., *Behavioural Economics in Consumer Policy. The Economic Analysis of Standard Terms in Consumer Contracts Revisited*, Erasmus University Rotterdam, Antwerp–Oxford–Portland 2010.
- Ławniczak K., *Rada Unii Europejskiej. Organizacja i sposób działania*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Łętowska E., *Prawo umów konsumenckich*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Majka J., *Etyka życia gospodarczego*, Wydawnictwo ODiSS, Warszawa 1980.
- Makowska A., *Sprzedż konsumencka w prawie Unii Europejskiej i prawie polskim*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Malczyńska-Biały M., *Alternatywne sposoby pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich w województwie podkarpackim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2016.
- Malczyńska-Biały M., *Ewolucja polityki konsumenckiej w Polsce po 1989 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2012.
- Malinowska I., *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2007.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Ewolucja ochrony konsumenta w europejskim prawie wspólnotowym*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2004.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2010.
- Mantoux P., *Rewolucja przemysłowa w XVIII wieku*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1957.
- Mayer R.N., *The Consumer Movement. Guardians of the Marketplace*, Twayne Publishers, Boston 1989.
- Miczyńska-Kowalska M., *Zachowania konsumenckie*, Polihymnia, Lublin 2004.
- Morek R., *ADR w sprawach gospodarczych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Muszyński M., Harasimiuk D.E., Kozak M., *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2012.
- New Frontiers of Consumer Protection. The interplay between Private and Public Enforcement*, red. F. Cafaggi, H.W. Micklitz, Intersentia, Antwerp–Oxford–Portland 2009.
- Niepokulczycka M., *Polityka konsumencka i ochrona interesów konsumentów*, Federacja Konsumentów, Warszawa 1998.
- Niepokulczycki J., Zborowska W., *Polityka konsumencka w Polsce jako niezbędny warunek dostosowań do Wspólnot Europejskich*, Real Press, Warszawa 1993.
- Nugent N., *Unia Europejska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012.
- Pietraś Z.J., *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005.
- Prawa i wolności człowieka w systemie Unii Europejskiej*, oprac. M. Dobijański, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2006.

- Rieger S., Sinderson C., *Dark Patterns. Regulating Digital Design How digital design practices undermine public policy efforts & how governments and regulators can respond*, Stiftung Neue Verantwortung, Berlin 2020.
- Rokicka G., *Polityka konsumencka Wspólnot Europejskich*, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, Warszawa 2000.
- Rokicka G., *Vademecum konsumenta*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2008.
- Ruszkowski J., *Parlament Europejski: dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010.
- Rynki młodych konsumentów w nowych krajach Unii Europejskiej*, red. A. Olejniczuk-Merta, Polskie Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Secomski K., *Polityka społeczno-ekonomiczna. Zarys teorii*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1978.
- Skrzypek A., *Historia społeczna Europy XIX i XX w.*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2009.
- Śmid W., *Leksykon menedżera*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000.
- Stearns P.N., *Consumerism in world history: The global transformation of desire*, Routledge, London – New York 2001.
- Streżyńska A., *Ochrona konsumentów w Unii Europejskiej i Polsce*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2000.
- Sutherland M., Sylvester A.K., *Reklama a umysł konsumenta*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- System ochrony konsumentów w krajach Unii Europejskiej*, Federacja Konsumentów, Warszawa 1999.
- The Regulation on Unfair Commercial Practices under EC Directive 2005/29. New Rules and Techniques*, red. S. Weatherill, U. Bernitz, Hart Publishing, London 2007.
- The Yearbook of Consumer Law*, red. D. Parry, A. Nordhausen, G. Howells, C. Twigg-Flesner, Routledge, Lancaster 2009.
- Tokarczyk R., *Prawo amerykańskie*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006.
- Tokarzewski T., *Ruch spółdzielczy i spółdzielnie w państwach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1990.
- Topham E., Hough J.A., *Ruch spółdzielczy w Anglii*, London – New York – Toronto 1945.
- Tosiek P., *Member State in the Decision-Making System of the European Union. The example of Poland*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2018.
- Tosiek P., Wicha M., *Parlament Europejski. Prawo i polityka*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007.
- Trybunał Sprawiedliwości. Skład, właściwość i procedury*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010.
- Twigg-Flesner C., *A cross-Border-Only Regulation for Consumer Transaction in the EU. A Fresh Approach to EU Consumer Law*, Springer Verlag, New York 2012.
- Van Leeuwen B., *European Standardisation of Services and its Impact on Private Law. Paradoxes of Convergence*, Hart Publishing, London 2017.

- Vogiatzis N., *The European Ombudsman and Good Administration in the European Union*, Palgrave Macmillan, London 2018.
- Wątroba W., *Społeczeństwo konsumpcyjne w dobie globalizacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2006.
- Weatherill S., *EU Consumer Law and Policy*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham – Northampton 2005.
- Właż A., *Instytucje Unii Europejskiej*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.

## 2. Rozdziały w opracowaniach zbiorowych, hasła

- Banasiński C., *Prawo ochrony konsumenta* [w:] *Standardy wspólnotowe w polskim prawie ochrony konsumenta*, red. C. Banasiński, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2004.
- Blok F., *Model społeczeństwa konsumpcyjnego* [w:] *Konsumpcja – istotny wymiar globalizacji kulturowej*, red. A. Jawłowska, M. Kempny, Wydawnictwo IfiS PAN, Warszawa 2005.
- Błaszczak Ł., *Alternatywne formy rozwiązywania sporów – analiza zjawiska na tle prawa polskiego* [w:] *Czterdziestolecie kodeksu cywilnego. Zjazd Katedr Postępowania Cywilnego w Zakopanem (7–9.10.2005 r.)*, red. I. Ratusińska, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006.
- Consumer Policy* [w:] *Encyclopedia of the European Union*, red. D. Dinan, Palgrave Macmillan, London 1998.
- Cortés P., *Enforcing EU consumer policy more effectively: a three-pronged approach* [w:] *New Directions in the Effective Enforcement of EU Law and Policy*, red. S. Drake, M. Smith, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham–Northampton 2016.
- Davies J., *The European Consumer Citizen in Law and Policy*, Palgrave Macmillan UK, Northampton 2011.
- Garlicki L., *Ewolucja instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich Ombudsmana w świecie współczesnym* [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich*, red. L. Garlicki, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1989.
- Górka M., *Organy doradcze i agencje UE* [w:] *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, red. J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015.
- Herrman R.O., *The consumer movement in historical perspective* [w:] *Consumerism. Search for the Consumer Interest*, red. D.A. Aaker, G.S. Day, Free Press, London 1982.
- Inglese M., Binder T., *The European Ombudsman* [w:] *Democratic Empowerment in the European Union*, red. D. Levi-Faur, F. Waarden, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham–Northampton 2018.
- Jagielska M., *Ewolucja europejskiego prawa konsumenckiego* [w:] *Valeat aequitas. Księga pamiątkowa ofiarowana Księdzu Profesorowi Remigiuszowi Sobańskiemu*, red. M. Pazdan, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000.
- Jastrzębska-Smolaga H., *Współczesna edukacja konsumentów* [w:] *Edukacja konsumencka. Cele, instrumenty, dobre praktyki*, red. A. Lewicka-Strzałecka, Wydaw-

- nictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2006.
- Kirstein A., *Rola rzecznika konsumentów w kształtowaniu świadomości konsumenciej – refleksje praktyka* [w:] *Cele, instrumenty, dobre praktyki*, red. A. Lewicka-Strzałecka, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2006.
- Koňajtis-Dołowy A., *Czego można dowiedzieć się z informacji na opakowaniach żywności?* [w:] *Informator konsumenta*, red. J. Russocka-Stoch, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 1999.
- Kryk B., *Uwarunkowania i cele polityki gospodarczej* [w:] *Polityka gospodarcza – teoria i praktyka*, red. B. Kryk, Economicus, Szczecin 2012.
- Kucheryavaya E.V., *Rola i miejsce organizacji pozarządowych w procesie integracji europejskiej i reformowania UE* [w:] M. Witkowska i in., *Podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2017.
- Lipińska B., *Dyrektywa Rady Wspólnot Europejskiej nr 84/150/EEC w sprawie zbliżania ustaw, rozporządzeń i przepisów administracyjnych państw członkowskich w zakresie reklamy wprowadzającej w błąd*, „Biuletyn Urzędu Antymonopolowego” 1994, nr 3.
- Lis S., *Pojęcie konsumpcji w socjologii i ekonomii* [w:] *Spółczesność konsumpcyjna – uwarunkowania społeczne i kulturowe*, red. D. Markowski, P. Setlak, Wydawnictwo Diecezjalne i Drukarnia w Sandomierzu, Tarnobrzeg 2008.
- Malczyńska-Biały M., *Neocolonialism in polish consumer society* [w:] *Crossing boundaries, breaking ties: literary and cultural transgression in the postcolonial context*, red. M. Martynuska, E. Rokosz-Piejko, Peter Lang, Frankfurt am Main 2017.
- Malczyńska-Biały M., *Normalizacja europejska a bezpieczeństwo produktów konsumenciej* [w:] *Współczesna polityka bezpieczeństwa. Aspekty polityczne, gospodarcze i militarne*, red. M. Delong, M. Malczyńska-Biały, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2018.
- Małysa-Kaleta A., *Modele instytucjonalne ochrony interesów konsumentów w krajach Unii Europejskiej a polskie realia* [w:] *Ochrona interesów konsumentów w Polsce w aspekcie integracji europejskiej*, red. E. Kieźel, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007.
- Niepokulczycka M., *Rola organizacji pozarządowych w edukowaniu młodych konsumentów* [w:] *Świadomość konsumenciej i ochrona konsumentów – doświadczenia francuskie, fińskie a polskie perspektywy*, publikacja w ramach projektu PHARE UOKiK, Warszawa 2003.
- Pointer S., *Promoting Consumer Confidence in e-Commerce. The ‘Brussels Regulation’ – Real or Illusory Consumer Benefit? The Business Case* [w:] *European Union Lobbying. Changes in the Arena*, red. R. Pedler, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2002.
- Reich N., *Economic law, consumer interests and EU integration* [w:] *Understanding EU Consumer Law*, red. H.M. Micklitz, N. Reich, P. Rott, Intersentia, Antwerp-Portland 2009.



- Rokicka G., *Ustawodawstwo konsumenckie Unii Europejskiej (wybrane aspekty)* [w:] *Socjoekonomiczna i prawna sytuacja konsumentów w Polsce w obliczu integracji z Unią Europejską*, red. K. Gutkowska, I. Ozimek, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1998.
- Ruszkowski J., *Polityka gospodarcza* [w:] *Leksykon integracji europejskiej*, red. J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Warszawa 2004.
- Schüller B., *The definition of consumers in EU consumer law* [w:] *European Consumer Protection. Theory and Practice*, red. J. Devenney, M. Kenny, Cambridge University Press, Cambridge 2012.
- Szewczyk A., *Spółeczeństwo informacyjne – nowa jakość życia* [w:] *Spółeczeństwo – informacyjne problemy rozwoju*, red. A. Szewczyk, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007.
- Śliwińska M., *Polityka ochrony konkurencji i konsumenta* [w:] *Kompedium wiedzy o Unii Europejskiej*, red. E. Małuszyńska, B. Gruchman, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Ustaborowicz-Jakimowicz L., *Komentarz do Dyrektywy 112/79/EEC* [w:] *Harmonizacja polskiego prawa z regulacjami Unii Europejskiej. Ustawodawstwo konsumenckie w Unii Europejskiej*, t. VI, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, Warszawa 1996.
- Wiewiórowska-Domagalska A., *Europejskie prawo konsumenckie – rozwój, problemy, pytanie o przyszłość* [w:] *Europejskie prawo konsumenckie a prawo polskie*, red. E. Nowińska, P. Cybula, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005.
- Willett C., Morgan-Taylor M., *The best interests of the child and EU consumer law and policy: a major gap between theory and practice?* [w:] *European Consumer Protection. Theory and practice*, red. J. Devenney, M. Kenny, Cambridge University Press, Cambridge 2012.
- Winiarski B., *Pojęcia podstawowe* [w:] *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Włudyka T., *Polityka gospodarcza – podstawowe pojęcia i zakres* [w:] *Polityka gospodarcza – podręcznik dla studentów kierunków nieekonomicznych*, red. T. Włudyka, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.
- Zawidzka-Łojek A., *Prawo pochodne Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Vademecum. Instytucje i porządek prawny. Prawo materialne*, red. A. Zawidzka-Łojek, R. Grzeszczak, A. Łazowski, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2014.
- Zawidzka-Łojek A., Maruszkin R., *Prawo pochodne Unii Europejskiej* [w:] *Podręcznik prawa Unii Europejskiej. Instytucje i porządek prawny. Prawo materialne*, red. A. Zawidzka-Łojek, A. Łazowski, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2017.
- Zoll A., *Skargi konsumentów w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich* [w:] *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawno-ekonomiczne)*, red. C. Banasiński, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2005.
- Żabczyński A., *Model prawnej ochrony konsumentów* [w:] *Model prawnej ochrony konsumenta*, red. G. Rokicka, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1996.

### 3. Artykuły w czasopismach naukowych

- Argiros G., *The EEC Directive on General Product Safety*, „Legal issues of European integration” 1994, nr 1.
- Bazylińska-Nagler J., *Udział organizacji konsumenckich w realizacji polityki konsumenckiej na poziomie krajowym i unijnym*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 10.
- Berghoff H., *Verbraucherschutz in der gescheiterten Republik Erfahrungen der Weimarer Krisenjahre der Moderne* [w:] *Verbrauchen in Geschichte und Gegenwart. Wandel und Konfliktfelder in der Verbraucherpolitik*, red. C. Bala, C. Kleinschmidt, K. Rick, W. Schuldziński, „Beiträge zur Verbraucherforschung” 2007, z. 7.
- Bourgoignie T., *Characteristic of Consumer Law*, „Journal of Consumer Policy” 1991–1992, nr 3.
- Cyrek P., *Opakowanie jako źródło informacji o produktach żywnościowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Problemy zarządzania, finansów i marketingu” 2015, nr 39.
- Danel Ł., *Wybrane współczesne teorie systemu politycznego Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2009, nr 803.
- Danikowski M., *Skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2016, nr 2.
- Dausés M.A., Sturm M., *Prawne podstawy ochrony konsumenta na wewnętrznym rynku Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1997, z. 1.
- Dąbrowska A., *Ochrona konsumenta w Polsce na tle polityki konsumenckiej Unii Europejskiej realizowanej w latach 2004–2014*, „Handel Wewnętrzny” 2015, nr 6.
- Dąbrowska A., *Priorities for the EU Consumer Policy for 2014–2020*, „Handel Wewnętrzny” 2013, nr 1.
- Eidenmüller H. i in., *Towards a revision of the consumer acquis*, „Common Market Law Review” 2011, nr 48.
- European Consumer Law Group, *Non-Legislative Means of Consumer Protection*, „Journal of Consumer Policy” 1983, nr 2.
- Gajda K., *Alternatywne metody rozwiązywania sporów w sprawach konsumenckich*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” 2008, nr 2.
- Grunert K.G., *The consumer Information Deficit: Assessment and Policy Implications*, „Journal of Consumer Policy” 1984, nr 3.
- Haidar K., *Konsument dobrem wspólnotowym*, „Biuletyn Inspekcji Handlowej” 2005, nr 2.
- Hansen E., *Ombudsman w państwach skandynawskich i podstawowe przejawy jego działalności*, „Studia Prawnicze” 1972, z. 32.
- Herlo D., *Consumer Classroom European Website, an Interactive Tool for Consumer Education*, „Procedia – Social and Behavioral Sciences” 2015, nr 180.
- Hesselink M.W., *The Consumer Rights Directive and the CFR: two worlds apart?*, „European Review of Contract Law” 2009, nr 5.
- Hoernle J., *Encouraging online alternative dispute resolution in the EU and beyond*, „European Law Review” 2013, nr 38.

- Horwath D., *Internal policies: the Commission defends the EU consumer*, „Journal of Common Market Studies” 2008, nr 46.
- König G.M., *Konsumkompetenz und Geschlechterpolitik vor dem Ersten Weltkrieg [w:] Verbrauchen in Geschichte und Gegenwart. Wandel und Konfliktfelder in der Verbraucherpolitik*, red. C. Bala, C. Kleinschmidt, K. Rick, W. Schuldziński, „Beiträge zur Verbraucherforschung” 2007, z. 7.
- Leible S., *Consumer Information Beyond Food Law*, „European Food and Feed Law Review” 2010, nr 6–5, z. 6.
- Lewicka-Strzałecka A., *Etyka w życiu gospodarczym*, „Annales. Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania” 2003, nr 6.
- Lewicka-Strzałecka A., *O odpowiedzialności konsumenta*, „Prakseologia” 2002, nr 142.
- Lipińska B., *Dyrektywa Rady Wspólnoty Europejskiej nr 84/150/EEC w sprawie zbliżania ustaw, rozporządzeń i przepisów administracyjnych państw członkowskich w zakresie reklamy wprowadzającej w błąd*, „Biuletyn Urzędu Antymonopolowego” 1994, nr 3.
- Lissowska M., *Polityka konsumencka – źródła, modele i narzędzia*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego” 2011, nr 85.
- Łętowska E., *Ochrona konsumenta z punktu widzenia polityki prawa*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 4.
- Maier L., *Institutional Consumer Representation In the European Community*, „Journal of Consumer Policy” 1993, nr 3–4.
- Majewska-Jurczyk B., *Prawno-ekonomiczne aspekty ochrony konsumentów w Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. 66.
- Malczyńska-Biały M., *Consumer safety in European Union cross-border trade. Selected aspects*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae” 2016, nr 4, t. I.
- Malczyńska-Biały M., *Consumer safety in the policy of the European Union*, „Biuletyn Uniwersytetu Lwowskiego” 2017, nr 41.
- Malczyńska-Biały M., *Consumer protection in chosen system of human rights*, „Polityka i Społeczeństwo” 2018, nr 4.
- Malczyńska-Biały M., *Education and information in consumer policy in the Republic of Poland*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2019, nr 2.
- Malczyńska-Biały M., *European Union consumer policy on product safety in years 2002–2014*, „Przegląd Politologiczny” 2020, nr 1.
- Malczyńska-Biały M., *Konsumeryzm w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 10.
- Malczyńska-Biały M., *Non-governmental consumer organizations in European Union. Selected aspects*, „World Scientific News” 2017, nr 2(72).
- Malczyńska-Biały M., *Ochrona praw konsumenta w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1952–1989*, „Politeja” 2020, nr 3.
- Malczyńska-Biały M., *Rozwój sprzedaży transgranicznej jako uwarunkowanie polityki konsumenckiej Unii Europejskiej po 2007 roku*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2018, nr 4.

- Malczyńska-Biały M., *The schemes for institutional consumer protection in the European Union*, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 3.
- Malczyńska-Biały M., *The specificities of modern European consumer society in European Union*, „Przegląd Europejski” 2019, nr 4.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Programy ochrony konsumenta w prawie Wspólnot Europejskich*, „Studia Europejskie” 2003, nr 4.
- McCracken G., *The History of Consumption. A Literature Review and Consumer Guide*, „Journal of Consumer Policy” 1987, nr 2.
- McGregor S.L.T., *Consumer education philosophies. The relationship between education and consumption*, „Zeitschrift für international Bildungsforschung und Entwicklungspädagogik” 2011, nr 4.
- Meiners N.H., Schwarting U., Seeberger B., *The Renaissance of Word-of-Mouth Marketing: A ‘New’ Standard in Twenty-First Century Marketing Management?!*, „International Journal of Economic Sciences and Applied Research” 2010, nr 3, z. 3.
- Micklitz H.W., Reich N., *The Court and sleeping beauty: the revival of the unfair contract terms directive (UCTD)*, „Common Market Law Review” 2014, nr 51.
- Micklitz H.W., Weatherill S., *Consumer policy in the European Community. Befor and After Maastricht*, „Journal of Consumer Policy” 1993, nr 3–4.
- Morawski L., *Proces sądowy a instytucje alternatywne*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 1.
- Peterson E., *Consumerism as a retailer’s asset*, „Harward Business Review” 1974, nr 52.
- Reich N., *EU Strategies in Finding the Optimal Consumer Law Instrument*, „European Review of Contract Law” 2012, nr 8.
- Samson M., *„Rozwój idei ochrony konsumenta po 1962 r. Konsument w ujęciu prawnym i ekonomicznym*, „Optimum. Studia ekonomiczne” 2013, nr 3.
- Semeniuk A., *Harmonizacja prawa prywatnego w Unii Europejskiej. Pojęcie harmonizacji i jej podstawy w traktatach założycielskich*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2011, nr 1–2.
- Standard sample description for food and feed European Food Safety Authority*, „EFSA Journal” 2010, nr 8.
- Strasser S., *The Alien Past: Consumer Culture in Historical Perspective*, „Journal of Consumer Policy” 2003, nr 4.
- Ślusarczyk Z., *Polityka ochrony konsumentów w Unii Europejskiej: podstawowe informacje*, „Zeszyty Naukowe – Almamater Wyższa Szkoła Ekonomiczna” 2007, z. 1.
- Ślusarczyk Z., *Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej jako organ ochrony prawnej obywateli*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2016, nr 2.
- Tokarczyk R., *Problemy harmonizacji polskiej kultury prawnej z kulturą prawną Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2004, nr 3.
- Twigg-Flesner C., *Innovation and EU Consumer Law*, „Journal of Consumer Policy” 2005, nr 4.
- Twigg-Flesner C., *The impact of the Consumer Rights Directive (2011/83/EU) on consumer sales contracts*, „Revue des affaires européennes” 2012, nr 19.
- Weatherill S., *Consumer protection under EU law “is not absolute”: yes, but be careful!*, „European review of contract law” 2012, nr 8, z. 2.

- Wesołowska A., *Konsumeryzm – językiem dialogu na współczesnym rynku*, „Dialogi Polityczne” 2004, nr 3–4.
- Wójcik M., *Sztuczna inteligencja – potencjał dla procesów zarządzania informacją*, „Przegląd Biblioteczny” 2018, z. 1.
- Zajac M., *Polityka ochrony konsumentów w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe – Akademia Ekonomiczna w Krakowie” 2006, nr 734.
- Żak K., *Kodeks dobrych praktyk rynkowych jako narzędzie budowania relacji przedsiębiorstwa z interesariuszami*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 263.

#### 4. Biuletyny

- „Bulletin of the European Communities” 1975–1981, 1983–1987, 1989–1992, 1995.
- „Bulletin of the European Union” 1995–1998, 2000–2006, 2008.

### III. Strony internetowe

- <http://europeanconsumersunion.eu>
- <http://hbr.harvardbusiness.org>
- <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk>
- <http://www.ejustice.just.fgov.be>
- <http://www.opsi.gov.uk>
- <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/>
- <http://www.oft.gov.uk>
- <https://curia.europa.eu>
- <https://www.cyberdefence24.p>
- <https://ec.europa.eu>
- <https://e-justice.europa.eu>
- <https://en.vzbv.de>
- <https://eur-lex.europa.eu>
- <https://globalrecalls.oecd.org>
- <https://home.kpmg/pl>
- <http://www.nclnet.org>
- <https://op.europa.eu>
- <https://webgate.ec.europa.eu>
- <https://www.airbnb.pl>
- <https://www.anec.eu>
- <https://www.beuc.eu>
- <https://www.cen.eu>
- <https://www.cen.eu/>

<https://www.cenelec.eu>  
<https://www.consilium.europa.eu>  
<https://www.economie.gouv.fr>  
<https://www.eesc.europa.eu>  
<https://www.europarl.europa.eu>  
<https://www.ombudsman.europa.eu>  
<https://www.theta-doradztwo.pl>  
<https://www.un.org/en>  
<https://www.legislation.gov.uk>

# Aneks 1

Brussels, 7.5.2002  
COM (2002) 208 final

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN  
PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE  
AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS  
**Consumer Policy Strategy 2002-2006**

COM(2002) 208 final  
(2002/C 137/02)  
(Text with EEA relevance)

## 1. Introduction

### 1.1. Content

This Communication sets out the Commission's strategy for consumer policy at European level over the **next five years** (2002-2006). Last year, the Commission issued an interim report<sup>1</sup> on progress made under the past action plan (1999-2001) in order to prepare this new strategy. It sets out **three mid-term objectives**, implemented through **actions included in a short-term rolling programme**, which will be regularly reviewed through a working document of the services of the Commission. The three objectives are:

- A high common level of consumer protection;
- Effective enforcement of consumer protection rules;
- Involvement of consumer organisations in EU policies.

These three objectives are designed to help achieving integration of consumer concerns into all other EU policies, to maximise the benefits of the single market for consumers and to prepare for enlargement.

Under the first objective "A high common level of consumer protection", the chief actions are initiatives on follow-up to commercial practices issues addressed by the

---

<sup>1</sup> COM (2001) 486 final.

Green Paper on EU Consumer Protection<sup>2</sup> and on the safety of services. The priority actions, under the second objective “Effective enforcement of consumer protection rules”, are the development of an administrative cooperation framework between Member States and of redress mechanisms for consumers. And to achieve the third objective “Involvement of consumer organisations in EU policies”, the main actions consist in the review of mechanisms for participation of consumer organisations in EU policy making and in the setting up of education and capacity-building projects.

European consumer policy is central to one of the Commission’s strategic objectives, that of contributing to a better quality of life for all<sup>3</sup>. It is also an essential element of the Commission’s strategic objective of creating new economic dynamism and modernising the European economy. The creation of a Directorate General for Health and Consumer Protection in 1999 and a reorganisation of scientific and regulatory work in order to ensure independence, transparency and better protection of consumer interests, demonstrates the increased importance attached to consumer policy.

This Communication invites the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and all interested parties to support the overall approach and the three objectives in particular. The Commission also invites them to foster the adoption of the key measures proposed and to support their implementation.

## **1.2. Scope**

Consumer policy in this Communication covers safety, economic and legal issues relevant to consumers in the marketplace, consumer information and education, the promotion of consumer organisations and their contribution with other stakeholders to consumer policy development. The scope of this strategy does not cover food safety issues. Food issues are now dealt with separately and have their own legislative agenda. The White Paper on Food Safety adopted on 12 January 2000<sup>4</sup> contains proposals for a major programme of legislative reform in this area.

## **2. The rationale of the new Consumer Policy Strategy**

The development of consumer policy at EU level has been the essential corollary of the progressive establishment of the internal market. The free circulation of good and services has required the adoption of common, or at least convergent, rules to ensure at one and the same time sufficient protection of consumer interests and the elimination of regulatory obstacles and competitive distortions.

---

<sup>2</sup> COM(2001) 531 final of 2 October 2001.

<sup>3</sup> Commission Communication COM (2000) 154 final of 9 February 2000; Strategic Objectives 2000-2005 “Shaping the New Europe”.

<sup>4</sup> COM (1999) 719 final.



Measures have frequently sought to give consumers the means to protect their own interests by making autonomous, informed choices. This typically ensures that consumers will have sufficient, correct information before engaging in transactions and certain legal rights in case the transaction does not deliver the required outcome. These measures seek to redress structural imbalances between individual consumers and business flowing from limits on the formers' access to information and legal expertise as well as on their economic resources.

However, in some situations, providing a basis for informed choice and legal redress has been regarded as insufficient, notably as regards protection of physical health and safety. In such situations, harmonised rules are considered necessary to guarantee an adequate level of protection to all consumers quite independently of their ability to protect themselves by making informed choices. The decision to adopt such a measure depends to a large extent on a political assessment of the importance of the interest to be protected and the feasibility of consumers being able to protect themselves by informed choices in practice.

## 2.1. The scope of EU Consumer Policy

EU consumer policy should provide **essential health and safety requirements** and safeguard economic interests to ensure a **high level of protection** and meet the expectations of citizens throughout the EU. Products and services placed on the market should be safe and consumers should receive the relevant information to make appropriate choices. Consumers should also be protected from abusive practices. Much of the work in this domain concerns legislation and other actions having a direct impact on market behaviour, such as standardisation, codes of conduct or best practice.

EU consumer policy should also **empower consumers** to understand policies that affect them and to make an input into these policies. Consumers should have the **capacity** to promote their interests in order to be on the same footing as other civil society stakeholders represented at the EU level.

It is also important that consumers have comparable opportunities to benefit fully from the potential of the internal market in terms of greater choice, lower prices, and the affordability and availability of essential services. Barriers to cross-border trade should therefore be overcome in order that the consumer dimension of the internal market can develop in parallel with its business dimension. EU consumer policy therefore aims at setting a **coherent and common environment ensuring that consumers are confident in shopping across borders throughout the EU.**

As well as specific consumer protection rules, consumers are also affected by other important EU policies such as the internal market, environment and sustainable development, transport, financial services, competition, agriculture, external trade and more. Consumer policy as such cannot be developed in isolation without taking into account

other areas that have an impact on consumers. **Systematic integration of consumer concerns into all relevant EU policy areas is essential.** In recent years significant progress has been made toward achieving this. The aim for the future should be to build on these achievements in order to make integration of consumer interests into other policies more systematic.

Similarly consumer policy must take into account concerns of other areas to ensure a coherent approach to Community policy as a whole. Also, consumers' choices are very important for these other areas, e.g. sustainable development in its social, environmental and economic dimensions.

Consumer policy is an area where the EU can add value. It is a **shared responsibility** between the EU and national public authorities. EU rules are enforced at the national level. Integration of consumer interests into all policies can only be effective if there is a similar approach at national level. This means that consumer policy is a **collective endeavour** of all European Union policy sectors and at all levels, regional, national and European.

The principles outlined above are enshrined in articles 153 and 95 of the Treaty establishing the European Community.

## **2.2. The process of the new strategy**

### *2.2.1. Impact assessment*

The success of a consumer policy strategy can only be measured by the **impact** it has for consumers in Europe. It is therefore essential that the rationale for the strategy is clearly set out in advance, that progress on the strategy is **regularly monitored** and that the success of individual actions is clearly **evaluated** and lessons learned for the future. This would allow lessons to be drawn and suggest any necessary policy adaptation.

### *2.2.2. A knowledge-based policy*

Consumer policy needs to be backed by relevant information and data in order to adjust policies and prioritise in the most appropriate ways. A more comprehensive, systematic and continuous effort is needed to develop a suitable knowledge base as an essential tool for policy makers. There is also a need for information and data for the general public, especially since the introduction of the euro, which increases price transparency across the euro area. Consumers also require accurate data on the safety of goods and services to make informed decisions, and many consumers desire information on other aspects of products, such as the environmental effects associated with them. The Commission will continue to provide detailed information on relevant issues for consumers through its Dialogue with Citizens publications and website (<http://europa.eu.int/citizens>).

Due to the diversity of consumer issues, comprehensive consumer-related information and data has to include general quantitative data (such as on consumption, living conditions and other socio-economic aspects), data linked to consumer activities (such as on the participation to consumer associations) and consumer economic interests (such as on prices). Policy-makers need to complement quantitative data available with qualitative data, which can be provided by opinion surveys on consumer attitudes, knowledge and satisfaction. Monitoring of consumer complaints and their handling is also a key issue for better information about consumers' interests and market responses.

The Commission will continue to develop its **“knowledge-base” on information and data on consumers and the market**. It intends to continue the publication “Consumers in Europe – facts and figures”, surveys on consumer prices, Eurobarometer and focus group surveys on services of general interest. The Commission will also carry out Eurobarometer surveys on cross-border consumer problems and consumer information and representation. It also intends to develop indicators on consumer satisfaction, and will make use of the interactive policy-making initiative which uses internet-based mechanisms to gather feedback and to conduct consultations. The Commission will also make use of scientific research where relevant, in particular through the Framework Programmes for research and technological development.

### 2.3. Key Factors underlying the new strategy

Five key factors have been taken into account in developing this new strategy.

#### 2.3.1. *The euro*

The long awaited arrival of the euro in consumer pockets is beginning to fundamentally change business and consumer attitudes. The introduction of the euro has removed an important psychological barrier to consumers shopping in other Member States and has made it easier to compare prices. Cross-border opportunities should, therefore, become more evident for consumers.

#### 2.3.2. *Social, economic and technological changes*

**Internet use and its household penetration rates** are increasing. In November 2001, almost 50% of the population (over 15 years) used the internet either at home, at work, at school, in public access places or on the move. Internet penetration in EU households increased from 18% in March 2000 to 38% in December 2001<sup>5</sup>. These trends will raise awareness amongst a growing number of consumers of the possibilities of electronic commerce.

---

<sup>5</sup> e-Europe benchmarking report, 5 February 2002, COM (2002) 62 final.

**E-commerce** and the information society reduce the relevance of distance in advertising, marketing and retailing for many products but above all, for services.

**Consumption patterns** are also changing. The **service sector** is growing. In the EU, it is now at least double the size of the manufacturing sector in terms of GDP; three times the size if social and public services are included<sup>6</sup>. This means that services, including their safety aspects, will have to be increasingly taken into account in EU consumer policy.

### 2.3.3. *Reaping the full benefits of the internal market*

With these changes, cross-border trade is now a more realistic proposition. However, obstacles to realising the full potential of the retail internal market still remain.

Surveys show that there are still wide differences in price for many consumer goods and services across the EU, of which consumers would be able to take advantage if they were able to have more confidence in shopping across borders. In addition, prices might be reduced if companies could sell across border without having to establish specific arrangements for different countries.

#### **Wide divergences in prices**

The last Commission report<sup>7</sup> on the functioning of product and capital markets shows that the retail prices of food and consumer goods continue to vary widely between Member States and that the narrowing of such price variations has slowed down considerably in recent years. In general, prices vary three to five times more across the EU than inside a country. The report concludes that different national regulations, company behaviour and competition problems may be combining to keep prices apart across the Community.

**Different consumer protection rules** apply in different Member States. Unsure of what protection they do or do not have when they shop abroad, consumers restrict their choices to the products and services available in their own Member State.

#### **Lack of consumer confidence in buying across border**

Across the EU, consumers have significantly **less confidence about shopping cross-border than in their own countries** - only 31% of consumers think they would be well protected in a cross-border dispute with a supplier, against an average of 56% who would feel well protected regarding a similar dispute within their own country<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Source: Eurostat.

<sup>7</sup> COM (2001)736.

<sup>8</sup> EOS GALLUP EUROPE "Consumers survey", January 2002, the overall report of the survey is available on: [http://europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/events/event42\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/events/event42_en.html).

Likewise businesses are frequently unclear about what practices they should follow if they sell to consumers in other Member States. It is therefore essential for the European Union to ensure that internal market rules and practices promote **consumer confidence in cross-border transactions**. This implies simpler and more common rules, a similar level of enforcement across the EU, more accessible consumer information and education and effective redress mechanisms.

Cross-border shopping will not replace routine shopping, except for those who live very near borders. But even just **making cross-border shopping a realistic possibility** can itself have a major **knock-on impact on competition** in local markets. Even if a small percentage of consumers shop abroad, it will have an effect on the prices in each Member State's overall market. This impact has already been seen for example in the UK car sector<sup>9</sup>.

#### *2.3.4. Implementing governance reform*

The Lisbon European Council, the White Paper on Governance adopted in July 2001<sup>10</sup> and the Better Regulation Action Plan to be presented shortly to the Commission, together represent a dynamic expression of political will to reform. These initiatives opened an important debate to improve the quality, effectiveness and simplicity of regulatory acts and to better consult and involve civil society in the EU decision-making process.

Consumers have high expectations of the European Union, its ability to ensure their safety, to protect their interests and to enable them to realise directly some of the benefits of European integration. But alongside that, citizens also feel increasingly alienated from the EU and its processes and institutions. This means that future EU consumer protection policy should both produce concrete benefits for citizens in their daily life, and engage consumers in the development and implementation of that policy. The five principles for good governance of openness, participation, accountability, effectiveness and coherence are directly relevant to consumer policy and should form an integral part of the future strategy.

#### *2.3.5. Preparing for enlargement*

Accession of the candidate countries to the EU will have an important impact on the functioning of the internal market. This is particularly true in the area of consumer protection, where citizens, in their capacity as consumers, will directly experience the effects of an enlarged market. The EU will be faced with **new regulatory and enforcement structures** and, more generally, with new attitudes towards consumer protection.

---

<sup>9</sup> [http://europa.eu.int/comm/competition/car\\_sector/price\\_diffs](http://europa.eu.int/comm/competition/car_sector/price_diffs).

<sup>10</sup> COM (2001) 428 final.

Many consumer protection rules are currently covered by national law rather than European legislation. Though the detail of these provisions varies across the current Member States, their fundamentals are broadly similar. However, with the accession of the current candidate countries the heterogeneity of national provisions will significantly increase. Enforcement structures are not always as strong in the candidate countries and the experience and expectations of their consumers are also very different. The consumer movement of the candidate countries has still a long way to develop in order to play its full role of informing consumers, representing them and playing their full role in market surveillance.

The challenge will be to meet the legitimate expectations of new members while safeguarding and improving the present level of consumer protection both in terms of safety and legal and economic rights of consumers. Enlargement issues are therefore taken into account throughout this strategy, and the Commission will continue to make every effort to help consumers, their representatives and national authorities from the candidate countries prepare for accession.

#### **2.4. The structure of the new Consumer Policy Strategy**

This Communication provides the Commission's strategy for consumer policy at the European level over the **next five years** (2002-2006). It sets out **three mid-term objectives**, implemented through **actions included in a short-term rolling programme**, which will be reviewed regularly. The regular update of the rolling programme will be carried out through a working document of the services of the Commission. The medium-term strategy will provide a consistent orientation, while the short-term plan can be more quickly adapted to changing circumstances.

The Commission also plans to better integrate the preparation of the policy strategy with the financial instrument for consumer protection actions<sup>11</sup>, which currently runs to a different timetable.

### **3. The policy objectives of the new Consumer Policy Strategy**

The key factors outlined above have led us to identify **three mid-term objectives**:

**Objective 1:** "A high common level of consumer protection". We must go further to enable consumers and business to realise the benefits of the internal market. Central to this is the establishment of common consumer protection rules and practices across Europe. This means moving away from the present situation of different sets of rules in each Member State towards a more consistent environment for consumer protection across the EU.

---

<sup>11</sup> Decision No 283/1999/EC of the European Parliament and of the Council of 25 January 1999 establishing a general framework for Community activities in favour of consumers, (OJ L 34/1 of 9.2.1999).

**Objective 2:** “Effective enforcement of consumer protection rules”. There is no good law if it is not properly enforced. As the degree of economic integration in the internal market steadily increases and more opportunities are open for consumers, consumers should be given in practice the same protection throughout the EU, and even more so in an enlarged EU. Business has also a keen interest in a more uniform application of rules. Public authorities should have practical and effective means of cooperating to that end.

**Objective 3:** “Involvement of consumer organisations in EU policies”. The input of consumer organisations into policies is essential both in terms of content and in terms of process.

These objectives are mutually reinforcing. Enforcement of EU policies is easier if a high common level of consumer protection is achieved; but common EU rules, which are not uniformly enforced creates uncertainty and reduces benefits for consumers. The benefits of a common level of protection can not be reaped fully if consumer organisations are not strong enough to play their role by providing policy makers with policy input, evidence of problems and by helping to enforce rules through market surveillance.

Priority has been given in the strategy to actions which complement each other and which, together, form a critical mass of actions, which reinforces their leverage effect. These priority actions address mainly cross-border issues. They are chosen to maximise impact at EU level. Some of these actions propose pooling scarce resources, from EU or national level. They often serve more than one objective. Particular prominence is given to actions promoting integration of consumer concerns into other policies and preparing for enlargement.

### **3.1. Mid-term objective 1: A high common level of consumer protection across the EU**

This objective does not mean regulating all consumer protection in detail at European level. That would be neither desirable nor practical. It means harmonising, by whatever means is most appropriate (framework directive, standards, best practices), not just the safety of goods and services, but also those aspects of consumer economic interests that give consumers the confidence necessary to conduct transactions anywhere in the internal market. It could mean setting in place a common set of simple and clear EU rules and safety requirements, on commercial practices and on consumer contractual rights. It could also mean filling gaps between existing EU rules, which will require reform of existing directives. In line with the governance initiative, it would mean reinforcing business and consumer responsibility through making better use of alternative forms of regulation, such as self-regulation and co-regulation, standardisation. A high common level of consumer protection also requires incorporating the integration principle by ensuring that other EU policies, such as internal market, financial services, transport, energy, environment, competition, agriculture, external trade and

more, systematically and specifically address consumer interests. Provisions, which are essential to consumers and which ensure a high level of protection across the EU, should be fully taken into account in the definition of all EU policies. Likewise, consumer policy initiatives should also of course take into account their impact on business and other interested parties. The Commission is also developing an integrated approach to assessing the impact of initiatives across the full range of policies and groups affected by them.

A high level of consumer protection is required. This will be fully taken into account into the definition of other policies.

This objective requires actions in the following policy areas:

### *3.1.1. Safety of consumer goods and services*

Community action has been successful in ensuring free circulation of consumer products within the EU and a strategy for achieving similar results in the case of services is being pursued. However, it is still necessary to reinforce Community action intended to ensure that a high and consistent level of protection in relation to consumer goods is guaranteed through the EU. In the case of services, Community initiatives to contribute to consumer safety have been limited so far to a few areas, notably transport. It is therefore necessary to examine the needs for further Community action in this respect and launch the appropriate initiatives.

The priorities in this policy area include the **implementation of the revised Directive on General Product Safety**<sup>12</sup>, in particular the development of **standards** under this new Directive, the appropriate initiatives in the area of the **safety of services** provided to consumers and tackling **specific safety problems** as they arise. The preparation of new legislation on **chemicals** will provide for adequate risk reduction measures and will increase the level of consumer safety.

### *3.1.2. Legislation on consumer economic interests*

#### *3.1.2.1. Commercial practices*

The Green Paper on Consumer Protection<sup>13</sup> set out options for the further harmonisation of rules on commercial practices, either on a case-by-case basis or supplementing this through framework legislation. There is also a need to review and reform existing

---

<sup>12</sup> Directive 2001/95/EC of the European Parliament and of the Council of 3 December 2001 on general product safety (OJ L 11, 15.01.2002, p. 4).

<sup>13</sup> COM (2001) 531 final.



EU consumer protection directives, to bring them up to date and progressively adapt them from minimum harmonisation to 'full harmonisation' measures. The Green Paper and the Commission's Strategy on Services<sup>14</sup> make it clear that the simple application of mutual recognition, without harmonisation, is not likely to be appropriate for such consumer protection issues. However, provided a sufficient degree of harmonisation is achieved, the country of origin approach could be applied to remaining questions.

The Commission will present a follow-up communication to the **Green Paper on Consumer Protection in 2002**, which will further clarify its intentions in relation to new and existing initiatives regarding commercial practices and provide for further consultation.

### 3.1.2.2. Review of existing Community legislation relating to consumer protection

The Commission's Reports<sup>15</sup> on the Directives on timeshare<sup>16</sup> and on package travel<sup>17</sup> indicated a number of shortcomings and further evidence has come to light in the form of complaints to the European Parliament and to the Commission. These two Directives provide for a mixture of contract law remedies and rules on commercial practices (e.g. selling techniques). Reform of the latter could be partially completed under any initiative subsequent to the Green paper on EU Consumer Protection. For these directives, one of the key priorities for the Commission would be to propose full harmonisation in order to minimise variations in consumer protection rules across the EU that create fragmentation of the internal market to the detriment of consumers and business.

Moreover, the Commission will report on the implementation of several of the existing directives, which require it. These reports could be accompanied by proposals for amendment, if appropriate.

The Commission will review the existing Directives on **timeshare, package travel and indication of prices**.

### 3.1.2.3. Law governing consumer contracts

In 2001, the Commission adopted a Communication on European Contract Law<sup>18</sup>, which launched a consultation process on potential problems for the internal market

---

<sup>14</sup> COM (2000) 888.

<sup>15</sup> SEC (1999) 1795 final and SEC (1999) 1800 final.

<sup>16</sup> Directive 94/47/EC of the European Parliament and Council , (OJ 1994 L 280/83).

<sup>17</sup> Council Directive 90/314/EEC of 13 June 1990 on package travel, package holidays and package tours (OJ L 158, 23.6.1990).

<sup>18</sup> COM 398 (2001) final.

and the uniform application of Community law resulting from the divergence of national contract laws. Consumer contract law represents an important part of the EC contract law. The Council has invited the Commission to communicate the results of the consultation and its observations and recommendations if necessary in the form of a Green or a White Paper at the end of 2002. The European Parliament has called on the Commission to draw up an action plan.

The follow-up to the Communication will respond to the requests of the Council and of the European Parliament. It could suggest a mix of regulatory and non-regulatory measures. Among the non-regulatory measures it could propose co-ordination of research activities. These activities could lead to the elaboration of a general frame of reference, establishing common principles and terminology. Furthermore it could explain which measures would be taken to ensure coherence of the existing and future acquis, taking into account the general frame of reference. In this context, a **review of existing consumer contract law** in order to remove existing inconsistencies, to fill gaps and to simplify could be envisaged. **Harmonisation of the cooling-off periods** of several Directives<sup>19</sup> would also be part of this review.

### 3.1.3. *Financial Services*

The Financial Service Action Plan<sup>20</sup> sets out a programme of initiatives designed to complete the internal market in retail financial services. Much has already been done, such as the Regulation on cross-border payments in euro<sup>21</sup> which will greatly benefit consumers and contribute to enhancing cross-border trade by aligning bank charges for cross-border and national transactions. However, more is needed, as the action plan sets out. This includes both actions to facilitate the cross-border provision of financial services and measures to ensure the proper protection of consumers, wherever they are in the EU and to increase their confidence in cross-border transactions. The Commission will reinforce a regulatory approach in the field of financial services based on early, broad and systematic consultation of all interested parties, including consumers and end-users.

---

<sup>19</sup> Directive 94/47/EC of the European Parliament and Council on the protection of purchasers in respect of certain aspects of contracts relating to the purchase of the right to use immovable properties on a timeshare basis (OJ L 280, 29.10.94, p. 83), Directive 97/7 of the European Parliament and Council on the protection of consumers in respect of distance contracts, OJ L 144, Council Directive 85/577/EEC of 20 December 1985 to protect the consumer in respect of contracts negotiated away from business premises.

<sup>20</sup> COM (1999) 232 final.

<sup>21</sup> Regulation 2560/2001 of 19 December 2001, OJ L 344/13, 28.12.2001.

To these ends, the Commission will, in particular, propose to revise and update the **Directive on consumer credit**<sup>22</sup>.

The Commission will make a **proposal for a comprehensive legal framework for payments in the internal market**. The forms that money and payments take are changing rapidly: plastic money, electronic money. The introduction of the euro is speeding up this development. Efficient and secure payment instruments and networks are indispensable in a well functioning internal market. The legislator will have to address the developments in the areas of prices, time periods and the relationships between the issuers and holders of these new forms of payments. Existing legislation will also have to be reviewed.

In the securities field, the Commission has adopted proposals for directives on market abuse<sup>23</sup> and prospectus<sup>24</sup> that have a high level of consumer protection. The revision of the directive on investment services will lead to harmonisation of the conduct of business rules. The Commission intends to also make a proposal on the transparency obligations of quoted companies. These proposals would all benefit consumers by creating a fairer and more transparent internal market for financial services.

#### 3.1.4. *Electronic commerce*

Consumers are still wary of shopping online, with less than 2% of retail sales being made online. In the context of the *eEurope Action Plan* adopted in 2000<sup>25</sup>, the Commission has developed a strategy to build consumer confidence online, made up of four elements: high quality e-commerce codes; quality alternative dispute resolutions (ADRs); clear and consistent laws and effective enforcement.

Whilst there are many codes, trustmarks and other schemes, their sheer number and variety make it difficult for consumers to decide whether they can be confident about dealing with any particular site. The Commission's e-confidence initiative was launched in May 2000. This brought together a wide range of stakeholders, including consumer and business representatives, in an effort to reach agreement on common requirements of good practice. In December 2001, stakeholders presented a broad agreement to the Commission proposing European trustmark requirements and a structure to monitor their implementation in practice.

---

<sup>22</sup> Council Directive 87/102/EEC of 22 December 1986 for the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning consumer credit amended by Council Directive 90/88/EEC of 22 February 1990; European Parliament and Council Directive 98/7/EC of 16 February 1998, (OJ L 42, 12.2.1987, OJ L 61, 10.3.1990, OJ L 101, 01.04.1998).

<sup>23</sup> COM (2001) 281 final.

<sup>24</sup> COM (2001) 280 final.

<sup>25</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/action\\_plan/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/action_plan/index_en.htm).

On the basis of this agreement, the Commission intends to adopt a **Recommendation on consumer confidence in electronic commerce** and will work with stakeholders to monitor the implementation of their agreement.

Secure networks, secure access and the protection of privacy are also vital elements in building consumer confidence in electronic commerce. The 2002 e-Europe Benchmarking Report<sup>26</sup> states that progress to improve protection against security threats is still slow despite several initiatives initiated by the public and private sectors such as the adoption of the electronic signature Directive<sup>27</sup>. In the last two years, there has been an increase in threats and security incidents, for example virus attacks. Against this background, the e-Europe security approach has evolved towards a more comprehensive approach of network and information security.

The Commission and Member States will take a series of **measures to improve electronic commerce security** encompassing awareness-raising, technological support, regulation and international coordination<sup>28</sup>.

### 3.1.5. *Services of general interest (SGI):*

Services of general interest are defined in the Commission Communication on “Services of general interest in Europe”<sup>29</sup> as being services which the public authorities class as being of general interest and subject to specific public service obligations. They cover such areas as **transport, energy (electricity, gas), telecommunications<sup>30</sup> and postal services<sup>31</sup>**. A guarantee of **universal access, high quality and affordability** of these services constitutes the basis of the consumer needs as well as other obligations to accompany the liberalisation process. The Commission report on Services of General Interest to the Laeken European Council<sup>32</sup> announced the Commissions’ intention to produce a regular series of reports monitoring market performance in this field. The

---

<sup>26</sup> e-Europe Benchmarking Report, 5 February 2002, COM (2002) 62 final.

<sup>27</sup> Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 on a Community framework for electronic signatures (OJ L 013 , 19/01/2000, 12-20), entry into force 19.07.2001.

<sup>28</sup> Commission Communication, COM (2001) 298 of 6 June 2001; Council Resolution 14378/01 of 6 December 2001.

<sup>29</sup> COM (2000) 580 of 20 September 2000.

<sup>30</sup> Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002, “Universal Service Directive”, JO L 108 of 24 April 2002, p.51.

<sup>31</sup> However, not all activities in these sectors are subject to public service obligations and some operate under normal market conditions, for example in the sectors of transport and energy, though some consumer protection measures apply across these sectors.

<sup>32</sup> COM (2001) 598 of 17 October 2001.

first such report has been produced and it has identified the **quality** of services as a big challenge for the future.

There is currently a lack of quality indicators sufficiently developed to conduct an evaluation of these services. The Commission intends to produce a **Communication defining a methodology to conduct horizontal evaluations of services of general interest**. This methodology will pay special attention to consumers' views on the performance of these services.

#### 3.1.5.1. SGI – Transport

In the **transport** area, certain services have given rise to a high level of consumer dissatisfaction as expressed in Eurobarometer<sup>33</sup> and qualitative focus group surveys. Considerable progress is being made as regards passenger rights in air transport. There is, however, a need to extend this progress to other modes of transport.

The Commission White Paper “European transport policy for 2010: time to decide”<sup>34</sup> states the Commission's intention by 2004 and as far as possible **to extend consumer protection measures for air transport to other modes of transport**, and in particular the railways, maritime transport and as far as possible, urban transport services.

#### 3.1.5.2. SGI – Energy

In the **energy** sector, the Commission has made proposals<sup>35</sup> to further open-up to competition the **electricity** and **gas** markets. These proposals foresee that all customers would be free to choose their supplier by 1 January 2005.

The proposals contain a detailed set of **consumer basic rights** including, in the case of electricity, a right to a universal service. They also provide for a minimum set of conditions in contracts, transparency of information on applicable prices and tariffs, measures to protect vulnerable customers and the availability of low-cost and transparent complaint handling and dispute settlement mechanisms.

---

<sup>33</sup> Eurobarometer on SGI, September 2000, available at: [http://europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/library/surveys/facts\\_euro53\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/surveys/facts_euro53_en.pdf).

<sup>34</sup> COM (2001) 370 of 12 September 2001.

<sup>35</sup> Proposed Directive amending Directives 96/92/EC and 98/30/EC concerning common rules for the internal market in electricity and natural gas – Commission Communication COM(2001) 125 of 13 March 2001.

The Commission will continue to monitor the implementation of the internal electricity and gas market rules, in particular regarding their effect on consumers, and to continue research on a wide range of energy options for the future.

### 3.1.6. *International trade, standardisation and labelling issues*

The world trading system is governed by the World Trade Organisation agreements. Apart from trade liberalisation itself, various aspects of these agreements are relevant for consumers.

A new round of WTO trade negotiations was launched in Doha in November 2001 comprising both further trade liberalisation and new rule making. Many aspects of these negotiations are relevant to consumers, including, for example: WTO negotiations on services, including financial services, discussions on labelling, on product safety and on deceptive practices in the context of the TBT<sup>36</sup> agreement, the use of precaution and intellectual property issues.

In addition to the WTO the EC has negotiated or is in the process of negotiating trade agreements with several countries and regions, which are also relevant to consumers' interests.

International standards, in particular those established by ISO<sup>37</sup>, have an important status under the TBT agreement and may influence the safety or interests of European consumers. It is therefore important to ensure transparency and adequate representation of consumer interests in the international standardisation process.

Private schemes, such as codes of conduct, guidelines and private, voluntary labelling, that aim at informing consumers about the origin, production and potential impact of the product in question can complement public policy measures, in view of promoting sustainable development.

The Commission will **promote and protect consumer interests** in the WTO as well as in the context of bilateral trade relations and in other fora. The Commission will maintain a dialogue with consumer organisations to this end. It will also promote consumer participation in international standardisation.

---

<sup>36</sup> WTO Agreement on Technical barriers to trade.

<sup>37</sup> International Standards Organisation.

### 3.2. Mid-term objective 2: Effective enforcement of consumer protection rules

Effective cooperation on enforcing consumer protection rules is the second objective of this strategy. There are both legal and practical obstacles to enforcement cooperation at the moment, which need to be overcome if consumer protection principles are to be effectively applied in practice. While there is a coordination role at EU level, enforcement remains principally a national, regional or local competence. Actions in the following areas should be considered to achieve this mid-term objective:

#### 3.2.1. Enforcement cooperation between Member States

Cooperation between the public authorities responsible for the enforcement of rules on commercial practices and product safety is key to the functioning of the internal market. The ability of rogue traders to act cross-border unimpeded would have a detrimental effect on consumer and business confidence. The Green Paper on EU Consumer Protection<sup>38</sup> outlined the case for a legal instrument, similar to what exists in other EU policies, to formalise this cooperation. Such a legal instrument could also provide the basis for cooperation agreements with third countries. The ideas in the Green paper on these issues were the subject of a very large consensus.

Reinforced structures for enforcement cooperation on product safety, such as the Consumer product Safety Network have already been foreseen in the revised Directive on General Product Safety.

The Commission intends to propose a **legislative framework for enforcement cooperation** on consumer protection between Member States, including the setting-up of a committee of representatives of national enforcement bodies.

Existing ad hoc and informal cooperation instruments, such as IMSN or CLAB have pioneered this form of cooperation and will continue to be important:

##### 3.2.1.1. The International Marketing Supervision Network (IMSN)

The IMSN is an organisation consisting of the law enforcement authorities of twenty-nine countries. In principle these authorities are members of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). The mandate of the Network is to share information about cross-border commercial activities that may affect consumer interests, and to encourage international cooperation among law enforcement

---

<sup>38</sup> COM (2001) 531 final.

agencies. The European Commission participates as observer to the bi-annual IMSN conferences. The European sub-group “International Marketing Supervision Network - Europe” (IMSN-Europe) is a network of governmental authorities involved in the enforcement of fair trade practice laws and other consumer protection activities from the European Economic Area countries.

To ensure a permanent and systematic exchange of information between the members of IMSN-Europe, the Commission intends to develop its existing **website** for information exchange purposes and the **database**, which registers enforcement related information.

### 3.2.1.2. The CLAB<sup>39</sup> - “unfair contract terms” – database

The Unfair Contract terms Directive<sup>40</sup> was adopted to eliminate unfair terms from contracts drawn up between a professional and a consumer. The Commission launched the CLAB database to create an instrument for monitoring the practical enforcement of the Directive in the form of a database on “national jurisprudence” governing unfair terms. “Jurisprudence” as understood by CLAB covers not only court judgements but also decisions by administrative bodies, voluntary agreements, out-of-court settlements and arbitration awards.

The Commission intends to **complete and improve the CLAB database** in the next years.

### 3.2.2. *Information and data on the safety of goods and services*

The effectiveness of the systems in place in the EU for ensuring a high level of consumer health and safety protection should be monitored closely in order to identify any weaknesses, determine the priorities for reinforcing or completing the safety provisions applicable, intervene rapidly in case of emergencies and assist the decision makers in defining new policy orientations. This involves, in particular, collecting and assessing information and data on dangerous consumer products, the risks posed by certain services, the accidents related to consumer products and services.

Collecting and exchanging at EU level such information is also important in order to contribute to ensuring a consistent enforcement of Community provisions on product and service safety.

---

<sup>39</sup> CLAB refers to the French term “clauses abusives”, i.e. unfair contract terms.

<sup>40</sup> Directive 93/13/EEC, (OJ, L 95, 21.04.1993).



The “**rapid alert system**” (RAPEX) and the programmes to collect and exchange data on product-related injuries should be developed further. A **reinforcement of RAPEX** will be part of the implementation of the revised General Product Safety Directive<sup>41</sup>. The **development of a scheme to collect, assess and exchange data and information on service safety** and on the accidents in certain service sectors may be considered as part of the initiative on the safety of services. Moreover, the existing scheme to collect and assess data on product-related injuries under the Injury Prevention Programme<sup>42</sup>, will be continued as part of the new Health Programme, and reinforced if necessary by appropriate specific initiatives.

Enlargement will add the challenge of integrating in the Community system weaker enforcement mechanisms. In order to facilitate such integration, the Commission is assisting candidate countries in the difficult task of steadily **putting in place adequate administrative structures and enforcement powers** to implement and monitor the consumer protection *acquis*.

Candidate countries will be involved in the implementation of the revised general product safety directive, in particular through their **participation in the reinforced “rapid alert system” (RAPEX)**.

### 3.2.3. Redress

If consumers are to have sufficient confidence in shopping outside their own Member State and take advantage of the Internal Market, they need assurance that if things go wrong they have effective mechanisms to seek redress. Better and easier access to courts and out-of-court mechanisms for resolving cross border disputes are therefore necessary to facilitate more effective access to justice for consumers.

#### 3.2.3.1. Alternative dispute resolution

Where cross-border disputes arise, resorting to traditional litigation is not always practical nor cost effective for consumers and business alike. The Commission has responded with a number of initiatives aimed at promoting simple, low cost and effective means of resolving cross border disputes such as alternative dispute resolutions<sup>43</sup> (ADRs).

---

<sup>41</sup> Directive 2001/95/EC of the European Parliament and of the Council of 3 December 2001 on general product safety, (OJ L 11, 15.1.2002, p.4).

<sup>42</sup> [http://europa.eu.int/comm/health/ph/programmes/injury/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/health/ph/programmes/injury/index_en.htm).

<sup>43</sup> The Commission has adopted two Recommendations on the principles applicable to the bodies responsible for the out-of-court settlement of consumer disputes (98/257/EC, OJ L

In order to coordinate out-of-court-settlement procedures throughout Europe, the European extra-judicial network (EEJ-Net) has been launched in October 2001. The EEJ-Net provides a communication and support structure made up of national contact points (or 'Clearing Houses') established by each Member State. The clearinghouse will help the consumer with information and support in making a claim to an appropriate out-of-court alternative dispute resolution system. The EEJ-Net is complemented by FIN-NET; the EU-wide out-of-court network dealing with cross-border complaints related to financial services set up in February 2001.

The Commission will develop the **EEJ-Net** with Member States. It will ensure minimum guarantees for **ADRs** by encouraging the application of the principles under the 1998 and 2001 Commission Recommendations. The Commission will further develop and improve FIN-NET and will promote the development of **EU wide ADR schemes, particularly on-line schemes**. The Commission also adopted a Green Paper on Alternative Dispute Resolution<sup>44</sup> to take stock of the existing situation with a view to setting future priorities, and will propose a Communication on Online Dispute Resolution.

### 3.2.3.2. European Consumer Centres (Euroguichets)

The European Consumer Centres Network (ECC-network) acts as an interface between the Commission and European consumers to support better use of the Internal Market and to give feedback to the Commission on market problems. The ECCs provide information on legislation and on case law both at the European and at the Member State level. The ECCs also give assistance and advice on mediation, information concerning the procedures, first legal aid and orientation towards other authorities. The ECCs cooperate closely within their network and with other European networks such as EEJ-net and FIN-NET. The Commission would like to see one European Consumer Centre in every Member State and, as soon as possible, also in the candidate countries.

The Commission will continue to **build up the ECCs' network** within the EU Member States and the candidate countries. In order to help the Commission to better identify consumer needs, the ECCs will participate to the Commission initiative "**Interactive Policy Making**", which is a new feedback mechanism to deliver valuable information from the market place.

---

115, 17.4.1998, p.31) and on the principles for out-of-court bodies involved in the consensual resolution of consumer disputes (2001/310/EC, OJ L 109, 19.4.2001, p.56).

<sup>44</sup> COM(2002) 196 final.

### 3.2.3.3. Judicial cooperation in civil matters

The main objective of cooperation in civil law is to establish better collaboration between Member States in order to encourage free movement of citizens. The European Council of Tampere (15 and 16 October 1999) established a map for the effective implementation, among others, of the civil cooperation provisions introduced by the Amsterdam Treaty. The three priorities in this field are better access to justice, mutual recognition of judicial decisions, and increased convergence in the field of procedural law.

The Commission will pursue the targets set for the effective **implementation of the civil cooperation provisions introduced by the Amsterdam Treaty and developed by the conclusions of the European Council of Tampere**. The Commission will continue to update, at regular intervals, a “Scoreboard”, to monitor the progress in the adoption and implementation of the range of measures needed to meet these targets.

An EU Regulation on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgements in civil and commercial matters<sup>45</sup>, which has entered into force on 1 March 2002, provides for a new set of rules of immediate consumer relevance. New rules for the applicable law on contractual and non-contractual obligations are also about to be established<sup>46</sup>.

The Commission will take into account the consumer’s interest **when Community rules on international private law** are established.

### 3.2.4. Support to consumer associations

Consumer associations can make an important contribution to the proper enforcement of consumer policy measures both through their use of injunctions and their general market surveillance role. They are able to identify consumer products and services that are, for example, unsafe or of unacceptably poor quality. In this way they complement the enforcement and market surveillance role of the public authorities. This is resource intensive work that frequently requires a high level of expertise.

---

<sup>45</sup> Council Regulation (EC) No 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgements in civil and commercial matters (OJ L 12 , 16/01/2001, p.1-23).

<sup>46</sup> Revision of the 1980 Rome Convention on the law applicable to contractual obligations (‘ROME I’) and completion by a new instrument governing conflict of laws rules for non-contractual aspects of commercial transactions (‘ROME II’).

Many of the actions envisaged in support of Objective 3, such as the training programme for consumer associations professionals or the on-line education platform, will serve to strengthen the ability of consumer associations and of individual consumers themselves to contribute to market surveillance. In addition, the Commission will undertake some specialised initiatives relating to general product safety.

The Commission will organise in 2003 a special **training course for consumer associations relating to market surveillance** in the context of the revised General Product Safety Directive. It will also explore the possibility of launching further coordinated initiatives with Member States when the Directive comes into force.

### **3.3. Mid-term objective 3: Proper involvement of consumer organisations in EU policies**

In order for consumer protection policies to be effective, consumers themselves must have an opportunity to provide an input into the development of policies that affect them. This goes beyond the immediate scope of consumer policy as such and is essential to achieve the integration of consumer protection requirements into all other EU policies. For example, the variety of public services and other services of general interest which are provided through some form of market structure is steadily increasing, and consumer interests should be taken into account in those areas. Involving consumer organisations also acts as a valuable ‘reality check’ on what is being proposed. Specific actions should be developed in the following areas:

#### *3.3.1. Reviewing mechanisms for participation of consumer organisations in EU policy making*

##### 3.3.1.1. Consultation requirements

To achieve more effective and transparent legislation at the EU level, the White Paper on Governance<sup>47</sup> proposes that the consultation process, as a whole, should take place in accordance with commonly agreed standards. The White Paper also recognises the impact this process will have on the resources of civil society and that this will have to be taken into account in the future by all public authorities concerned.

Consumer organisations have a forum, the Consumer Committee, for inputting into consumer policy as such. The Consumer Committee is an advisory committee composed of consumer representatives from all Member States and of European-wide

---

<sup>47</sup> COM (2001) 428 final.

organisations. The current challenge for consumer organisations is to have the opportunity and the capacity to make an input into wider EU initiatives, which have a consumer dimension, at all stages of the EU decision-making process.

A Communication establishing **minimum requirements** for the conduct of the Commission's consultation processes will be presented shortly to the Commission.

### 3.3.1.2. Participation in consultation bodies and working groups

Consumer participation within consultative bodies and working groups will also help to ensure integration of consumer concerns in all EU policies. Most of these consultative bodies are in the agricultural field. New consultative bodies have also been set up in certain fields such as transport, energy, telecommunications or fisheries. Throughout the years, consumer representation in such bodies has increased haphazardly, without a general coordinated approach.

The Commission is working towards greater transparency as regards the activities of the **different advisory bodies**. In this context, the Commission will examine whether consumer organisations are properly represented across the spectrum of policies which concern them.

### 3.3.1.3. Standardisation work

Voluntary standards, established by the European standardisation bodies, play an important part in the concrete application of many Community measures related to consumer protection. The use of standards for achieving public policy objectives gains legitimacy through the transparency of the standardisation process and through the full and effective involvement of all stakeholders, including consumers. The participation of consumers in the European standardisation is still insufficient and does not match the dominant position of producers and other economic interests.

The Commission will examine how it can ensure **better consumer participation** in the work of standards-setting bodies. European standardisation involves activities both at EU level and in the national standardisation committees. Therefore, the Commission and the Member States should cooperate to ensure that the EU level activities are properly coordinated and that consumer representatives are properly involved at national level.

#### 3.3.1.4. Consumer participation in the work of other EU institutions

The proper involvement of consumer organisations in EU policies concerns all EU institutions. Consultation of European and national consumer organisations already takes place with the Parliament and the Council. The Nice Treaty specifically adds “consumers” to the list of civil society representatives in the Economic and Social Committee<sup>48</sup>. However, consumer participation could be more systematic.

The Commission **urges other EU institutions** to examine how to improve the involvement of consumers in policy making.

#### 3.3.2. *Consumer information and education*

Subsidiarity implies that much of the responsibility for consumer information and education rests with the national, regional and local authorities.

##### 3.3.2.1. Information

The growing expectations of citizens to have full and easy access to information on European affairs call for a modern, efficient and reliable information policy taking into account the latest developments in research and knowledge. This is an ongoing challenge for the Commission and for other EU institutions, which are committed to a policy of openness and accountability. This is particularly true for consumers as EU consumer protection policies and activities have a direct impact on their lives. Over the last few years, the Commission has developed various information tools, which are aimed at the general public, at consumers or at specific target groups. These include its website, the Consumer Voice newsletter and information campaigns. The European Consumer Centres Network (Euroguichets) plays an important role by directly informing consumers about EU initiatives.

The Commission will pursue its efforts to improve its **information policy** towards consumers. Future actions will include information campaigns on tobacco prevention for young people.

##### 3.3.2.2. Education

In recent years, particularly in the context of the single market, it has become increasingly evident that more attention should be given to the education of consumers so

---

<sup>48</sup> Article 257 TEC.

that they can shop with confidence in the full knowledge of their rights. Action at EU level should address specific problems related to cross-border transactions, the European dimension of consumer rights and the exchange of experience and good practice between Member States. Enlargement reinforces the necessity of this type of actions.

The Commission will develop **on-line inter-active education tools** that can be used by consumer associations for further training of their own staff in specific aspects of cross-border transactions, for example financial services, and of the EU consumer rights in the Internal Market. To this end, the Commission will make full use of best practices developed by Member States and consumer organisations.

### 3.3.3. *Support and capacity building of consumer organizations*

#### 3.3.3.1. Training program for staff members from consumer organizations

The consumer movement varies substantially across the EU, both in terms of strength, structure and capacity. The Commission will concentrate its own efforts on capacity building (management, lobbying, consumer law) and will encourage the Member States to do likewise.

An ambitious **training program for consumer professionals has been launched and will be developed over the coming years**. This should help the consumer organisation professionals to make an effective input into the elaboration of EU policies in the main area of consumer interest. This effort will be combined with already existing measures to provide support to consumer organisations.

#### 3.3.3.2. Review of the legal instrument establishing a general framework for Community activities in favour of consumers

At EU level, the Decision of the European Parliament and the Council establishing a general framework for Community activities in favour of consumers<sup>49</sup> provides the financial legal basis for initiatives to support and strengthen consumer organisations. This Decision will expire at the end of 2003. The new general framework will reflect and support the objectives outlined in this strategy.

---

<sup>49</sup> Decision No 283/1999/EC of the European Parliament and of the Council of 25 January 1999 establishing a general framework for Community activities in favour of consumers, (OJ L 34/1 of 9.2.1999).

The Commission intends to adopt a **proposal establishing a new general framework for Community activities in favour of consumers** in 2002. This proposal will also provide for the possibility of candidate countries participating in these activities, in conformity with the general rules of participation of candidate countries to EC programmes.

#### 4. Conclusion

EU Consumer Policy is at a critical juncture. During the coming years, consumers should reap tangible benefits from the single market and the euro. They should see the concrete results of integration of consumer interests into all EU policies. And consumers in the enlarged European Union of 470 million citizens should all benefit from the same high level of protection.

This Commission Strategy for Consumer Policy at EU level will provide a consistent orientation for the next five years. The objectives are mutually reinforcing and will be implemented through a short-term rolling programme, which will be reviewed regularly. Each review will assess the actions achieved on the basis of new data and of progress indicators in order to adjust ongoing actions, as appropriate, and to identify new ones.

The Commission invites the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and all interested parties to support the overall approach and the three objectives in particular. The Commission also invites them to foster the adoption of the measures proposed and to support their implementation.

Źródło: <https://eur-lex.europa.eu/>



# Aneks 2

Bruksela, dnia 13.3.2007  
KOM(2007) 99 wersja ostateczna

## **KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007-2013**

*Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu  
oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony*

**(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

### **1. Streszczenie**

Czteryście dziewięćdziesiąt trzy miliony konsumentów w UE stanowią zasadniczy element trzech głównych wyzwań, przed jakimi stoi Unia: wzrost gospodarczy, zatrudnienie oraz konieczność przywrócenia więzi z obywatelami. Są oni trzonem unijnej gospodarki, ponieważ ich konsumpcja stanowi 58% PKB Unii. Konsumenti dobrze poinformowani, mający zaufanie i mocną pozycję na rynku są siłą napędową zmian gospodarczych, ponieważ ich wybory pobudzają innowacje i produktywność. Ponadto, to właśnie zwracając się do obywateli, jako konsumentów, UE może najbardziej zbliżyć się do ich codziennych problemów i wykazać korzyści związane z członkostwem.

Odpowiedź na wyżej wymienione wyzwania polega na dostarczeniu konsumentom narzędzi i umiejętności pozwalających im na wypełnianie swojej roli w nowoczesnej gospodarce, sprawieniu, by rynki zaspakajały ich oczekiwania, a także zapewnieniu skutecznej ochrony przed ryzykiem i zagrożeniami, którym nie mogą oni sami stawić czoła.

Rynek wewnętrzny odegrał kluczową rolę w sprostaniu gospodarczym wyzwaniom Europy oraz zapewnieniu wymiernych korzyści obywatelom UE. Jednak konsumenci wymiar rynku wewnętrznego, a w szczególności rynku detalicznego, musi być dalej wzmacniany. Nowy kontekst gospodarczy, społeczny, ekologiczny i polityczny wymaga, by polityka UE skoncentrowała się w jeszcze większym stopniu na konsumentach.

Polityka konsumencka będzie stanowić zasadniczy element kolejnego etapu realizacji rynku wewnętrznego, zgodnie z założeniami komunikatu Komisji na wiosenny szczyt Rady Europejskiej w sprawie przeglądu jednolitego rynku<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> WSPÓLNY RYNEK DLA OBYWATELI. Sprawozdanie okresowe na wiosenny szczyt Rady Europejskiej w 2007 r., Bruksela 21.2.2007- KOM(2007) 60.

Rynek wewnętrzny ma potencjał, by stać się największym rynkiem detalicznym<sup>2</sup> na świecie. W chwili obecnej rynek ten pozostaje w dużej części rozdrobniony i składa się z 27 „mini-rynków” krajowych. Rewolucja związana z upowszechnieniem handlu elektronicznego, który nie osiągnął jeszcze masy krytycznej, w dużym stopniu zmieniła potencjał integracyjny rynków detalicznych w UE i może stanowić ważny bodziec dla konkurencyjności i zwiększania szans dla obywateli UE. O ile w coraz większym stopniu dostępne są techniczne środki komunikacji, to postępowanie konsumentów i producentów pozostaje daleko w tyle, co spowodowane jest ograniczeniami na rynku wewnętrznym oraz brakiem zaufania do handlu transgranicznego.

Silny wymiar konsumentki jest niezbędny do zlikwidowania rozdrobnienia rynku wewnętrznego oraz do poprawy funkcjonowania rynków konsumenckich. Końcowe wyniki dla konsumentów w wymiarze ekonomicznym i pozaekonomicznym są ostatecznym wyznacznikiem sukcesu lub porażki w odniesieniu do oczekiwań obywateli. Rynki skuteczniej odpowiadające na potrzeby konsumentów uzyskują lepsze wyniki pod względem konkurencyjności i innowacji i będą bardziej dostosowane do stylu życia i celów obywateli UE. Polityka konsumencka UE może zrobić wiele w kierunku skierowania uregulowań prawnych na wyniki dotyczące konsumentów. Może również zająć się nieprawidłowościami w funkcjonowaniu rynków, które narażają dobrobyt konsumentów oraz zagrażają wykluczeniem społecznym i ekonomicznym poprzez zapewnienie dostępu do podstawowych usług po przystępnych cenach. Polityka ta może dostarczyć narzędzi pozwalających obywatelom w ich roli konsumentów na podejmowanie decyzji zgodnych z zasadą zrównoważonego rozwoju. Może również odegrać rolę w urzeczywistnieniu podstawowych wartości europejskich, jakimi są sprawiedliwość, otwartość, solidarność, zrównoważony rozwój i przejrzystość, a także w propagowaniu ich na całym świecie.

Jest to ambitny program dla stosunkowo młodej polityki UE. Podstawowe narzędzia są już jednak dostępne. W okresie 2007-2013 polityka konsumencka znajduje się w szczególnie dobrej pozycji, by pomóc UE w sprostaniu wyzwaniom wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz przywróceniu lepszego kontaktu z obywatelami.

UE odniesie sukces w tym zakresie, jeżeli do 2013 r. będzie w stanie w sposób wiarygodny wykazać wszystkim swoim obywatelom, że mogą dokonywać zakupów w całej UE – od sklepu osiedlowego do portalu internetowego – mając przy tym zaufanie, że są skutecznie chronieni zarówno przed niebezpiecznymi produktami, jak i przed nieuczciwymi handlowcami, a także pokazać wszystkim sprzedawcom detalicznym (a przede wszystkim MŚP), że mogą dokonywać sprzedaży w całej UE na podstawie jednego prostego zestawu przepisów.

---

<sup>2</sup> Rynek detaliczny obejmuje transakcje gospodarcze przeprowadzane między podmiotami gospodarczymi a konsumentami końcowymi (poza ich działalnością zawodową), czasami jest on nazywany rynkiem „business-to-consumer” (B2C), czyli rynkiem „przedsiębiorca-konsument”. Przedsiębiorstwa, nawet te najmniejsze, działające w charakterze kupujących nie są przedmiotem niniejszej strategii.

W kwietniu 2005 r. Komisja przyjęła wspólną strategię dla polityki ochrony zdrowia i polityki konsumenckiej na lata 2007-2013<sup>3</sup>. Mając na uwadze uwzględnienie wniosków zainteresowanych stron, Rady i Parlamentu Europejskiego, niniejsza strategia stanowi rozwinięcie strategii dla polityki konsumenckiej. Analiza głównych rezultatów strategii dla polityki konsumenckiej w okresie 2002-2006 wraz z oceną wpływu została przedstawiona w dokumentach roboczych służb Komisji.

## **2. Wprowadzenie i główne wyzwania**

### **2.1. Złożoność rynków, zaufanie konsumentów**

W coraz większym stopniu polityka konsumencka znajduje się na rozdrożu głównych wyzwań, przed jakimi stoją nasi obywatele, nasza gospodarka i nasze społeczeństwa. Rosnąca złożoność rynków detalicznych powoduje wzrost roli konsumentów. Silniejsza pozycja na rynku wiąże się również z większą odpowiedzialnością konsumentów za prowadzenie swoich spraw. Wielu konsumentów może skorzystać z takiego stanu rzeczy, jednak grupy najbardziej narażone znajdują się w gorszej sytuacji, przy czym rosnąca konsumpcja dzieci i osób starszych powoduje wzrost liczby konsumentów zagrożonych niewłaściwym wyborem. Z drugiej strony bardziej niż kiedykolwiek potrzebujemy zaufania konsumentów pozwalającego na pobudzenie naszych gospodarek.

Sektor usług, w szczególności tych objętych liberalizacją, będzie się dalej rozwijał w kontekście postępującej liberalizacji sektorów, takich jak energia elektryczna, gaz, usługi pocztowe i telekomunikacja. Proces ten niewątpliwie przyniesie znaczne korzyści, jednak w okresie przejściowym mogą pojawić się trudności dla konsumentów i organów regulacyjnych związane z zapewnieniem jak największego dobrobytu konsumentów. Towary i usługi będą ze sobą w coraz większym stopniu powiązane.

Rewolucja technologiczna związana z internetem i digitalizacją będzie postępowała coraz szybciej. Najważniejszym czynnikiem w tym zakresie będzie upowszechnienie się technologii szerokopasmowej, które najprawdopodobniej przyczyni się w znacznym stopniu do rozwoju handlu elektronicznego. Handel ten ma bardzo duży potencjał dla poprawy dobrobytu konsumentów poprzez udostępnianie większego asortymentu produktów, zwiększanie konkurencji cenowej oraz rozwój nowych rynków. Stanowi on również znaczne wyzwanie dla konsumentów, przedsiębiorstw i ochrony konsumentów. W szczególności zmniejsza on siłę oddziaływania tradycyjnych form reklamy i mediów na rynki dóbr konsumenckich. Będzie to wyzwaniem dla tradycyjnych sposobów regulowania, samoregulacji oraz egzekwowania przepisów. MŚP będą miały bardziej bezpośredni dostęp do konsumentów, a towary i usługi będą w coraz większym stopniu dostosowane do indywidualnych potrzeb. Jednak tradycyjne prawa konsumentów będą w coraz mniejszym stopniu dostosowane do ery cyfrowej.

---

<sup>3</sup> „Poprawa zdrowia i bezpieczeństwa oraz zwiększenie zaufania obywateli: strategia w zakresie zdrowia i ochrony konsumentów” KOM(2005) 115.

Globalizacja produkcji będzie również postępowała, czego skutkiem będzie wzrost ilości produktów konsumowanych w UE pochodzących z importu. W coraz większym stopniu handlowcy z całego świata będą sprzedawali konsumentom europejskim produkty za pośrednictwem handlu elektronicznego. Fakt ten zwiększa wyzwanie, a zarazem potrzebę zapewnienia skutecznego nadzoru rynku.

## **2.2. Rola polityki konsumenckiej UE**

Rynek wewnętrzny UE ma wystarczający potencjał, by stać się pod względem ekonomicznym największym rynkiem detalicznym na świecie. Polityka konsumencka UE ma kluczowe znaczenie dla rozwiązywania problemów wynikających ze zmian omówionych w pkt. 2.1. Może ona rozwiązać problemy, które nie są możliwe do rozwiązania na poziomie indywidualnych konsumentów. Jej rolą jest zapewnienie, by towary i usługi były bezpieczne, a rynki miały przejrzysty i uczciwy charakter – w ten sposób umożliwi konsumentom dokonywanie świadomych wyborów oraz sprawi, że nieuczciwi handlowcy zostaną wykluczeni z rynku. Polityka konsumencka może dać konsumentom narzędzia pozwalające im na dokonywanie racjonalnych wyborów oraz podejmowanie odpowiedzialności za obronę własnych interesów. Zaufanie konsumentów do funkcjonowania rynku wewnętrznego przyczyni się również do postrzegania UE jako bezpiecznego kierunku dla handlu elektronicznego z innych części świata.

Rola UE związana z zarządzaniem tymi procesami będzie ciągle rosła. Rynek wewnętrzny pozostaje podstawowym kontekstem dla polityki konsumenckiej. Polityka konsumencka jest również kluczowym elementem dla poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego. Rozszerzenia UE, które miały miejsce w 2004 i 2007 r., przyniosły ze sobą nowe wyzwania. Stosunkowo niedawny rozwój otwartych rynków i przyjęcie przepisów ochrony konsumentów w nowych państwach członkowskich powoduje, że prawa i obowiązki wypływające z polityki konsumenckiej UE są słabiej ugruntowane w przyzwyczajeniach konsumentów, organów egzekwujących prawo i przedsiębiorstw.

Rynki detaliczne pozostają w dużym stopniu rynkami krajowymi, chociaż w coraz większej ilości sektorów, np. podróży lotniczych i muzyki, nie istnieją już technologiczne bariery dla zintegrowanego unijnego rynku detalicznego. Istnieje zatem potencjał dla pogłębienia rynków detalicznych obejmujących całą Unię. Otwarcie transgranicznych rynków detalicznych ma kluczowe znaczenie dla wyzwolenia potencjału wewnętrznego rynku detalicznego. Kiedy zakupy transgraniczne stają się wiarygodną alternatywą dla rynków krajowych, konsumenci mają coraz większy wybór, a konkurencja na rynkach krajowych rośnie. Ten „efekt integracyjny” nie wymaga, by wszyscy ani nawet większość konsumentów dokonywała większości swoich zakupów za granicą. Doświadczenie Komisji w zakresie znoszenia barier dla transgranicznej sprzedaży nowych pojazdów mechanicznych wykazuje, iż do wzmożenia konkurencji na rynkach krajowych wystarczy sam fakt, że zakup transgraniczny stanowi wiarygodną alternatywę.

Pewne elementy wskazują na wzrost transgranicznego rynku detalicznego w UE. W 2006 r. 26% konsumentów dokonało przynajmniej jednego zakupu transgranicznego w minionym roku, natomiast w 2003 r. proporcja ta wynosiła 12%<sup>4</sup>. Handel elektroniczny staje się coraz popularniejszym kanałem sprzedaży: W 2006 r. 27% konsumentów dokonało przynajmniej jednego zakupu w internecie, jednak tylko 6% dokonało takiego zakupu w innym kraju. 50% konsumentów dysponujących łączem internetowym w domu dokonało zakupów w internecie, jednak tylko 12% dokonało takiego zakupu w innym kraju. 57% sprzedawców detalicznych (w większości MŚP) dokonuje sprzedaży w internecie, a 49% z nich byłoby gotowych na sprzedaż transgraniczną przynajmniej do jednego innego państwa członkowskiego.<sup>5</sup> Jednak jedynie 29% faktycznie dokonuje takiej sprzedaży. Dane dotyczące usług finansowych są jeszcze bardziej wymowne: 26% konsumentów nabyło usługi finansowe na odległość u sprzedawcy lub dostawcy w swoim kraju, natomiast tylko 1% z nich dokonał takiego zakupu w innym kraju. Dane te wskazują na konieczność podjęcia działań mających na celu podniesienie zaufania konsumentów do wymiaru detalicznego rynku wewnętrznego.

Liczne są bariery dla w pełni rozwiniętego wewnętrznego rynku detalicznego; oprócz braku zaufania istnieją też przeszkody prawne i administracyjne. Krajowe polityki konsumenckie nie mogą same rozwiązać tych problemów. Podjęto już działania w celu wyeliminowania najważniejszych przeszkód – dyrektywa w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych<sup>6</sup>, rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów<sup>7</sup> oraz sieć Europejskich Centrów Konsumenckich<sup>8</sup> stanowią dobry początek. Wprowadzenie wspólnej waluty w bardzo dużym stopniu ułatwiło konsumentom porównywanie cen stosowanych w różnych krajach. Pozostają jednakże istotne bariery, m.in. w dziedzinie umów konsumenckich i dochodzenia roszczeń.

Ze swojej strony Traktat zezwala na włączenie interesów konsumentów do wszystkich polityk wspólnotowych. Jak stwierdzono w komunikacie Komisji w sprawie przeglądu jednolitego rynku, wymiar konsumencki powinien odgrywać większą rolę w opracowywaniu wszystkich polityk związanych ze wspólnym rynkiem.

---

<sup>4</sup> Patrz Badanie specjalne Eurobarometr, 252 „Ochrona praw konsumenta na rynku wewnętrznym”, [http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer\\_09-2006\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer_09-2006_en.pdf).

<sup>5</sup> Badanie Flash Eurobarometr, 186 „Nastawienie przedsiębiorstw do sprzedaży transgranicznej i ochrony konsumentów”, [http://ec.europa.eu/consumers/topics/flash\\_eb\\_186\\_ann\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/topics/flash_eb_186_ann_report_en.pdf).

<sup>6</sup> Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym (Dziennik Urzędowy L 149 z 11.6.2005, str. 22).

<sup>7</sup> Rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów. Dziennik Urzędowy L 364 z 9.12.2004, str. 1.

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/redress/ecc\\_network/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/redress/ecc_network/index_en.htm)

### 3. Cele

W okresie 2007-2013 polityka konsumencka jest w szczególnie dobrej pozycji, by pomóc UE w sprostaniu wyzwaniom wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz zapewnieniu lepszego kontaktu z obywatelami. W tym okresie Komisja będzie realizowała trzy główne cele:

- Wzmocnienie pozycji konsumentów UE. Zapewnienie konsumentom decydującej roli jest korzystne dla wszystkich obywateli, a także znacznie stymuluje konkurencję. Konsumentów mający silną pozycję potrzebują prawdziwych wyborów, rzetelnych informacji oraz zaufania, które związane jest z rzeczywistą ochroną i stabilnymi prawami.
- Zwiększenie dobrobytu konsumentów w odniesieniu do cen, wyboru, jakości, różnorodności, przystępności oraz bezpieczeństwa towarów i usług. Dobrobyt konsumentów leży w centrum dobrze funkcjonujących rynków.
- Skuteczna ochrona konsumentów przed poważnymi zagrożeniami, z którymi nie mogą sobie poradzić sami. Wysoki poziom ochrony przed zagrożeniami ma kluczowe znaczenie dla zaufania konsumentów.

Celem Komisji jest stworzenie do 2013 r. bardziej zintegrowanego i skutecznego rynku wewnętrznego, w szczególności w jego wymiarze detalicznym. Konsumentów będą mieli również wysoki stopień zaufania do produktów, podmiotów handlowych, technologii i metod sprzedaży na wszystkich rynkach detalicznych w UE, które będą odznaczały się również wysokim poziomem ochrony. Rynki konsumenckie będą konkurencyjne, otwarte, przejrzyste i sprawiedliwe. Produkty i usługi będą bezpieczne. Konsumentów będą mieli dostęp do podstawowych usług po przystępnych cenach. Handlowcy, a w szczególności MŚP będą mogli łatwo wprowadzać do obrotu i sprzedawać produkty konsumentom w całej UE.

W realizacji tych celów Komisja będzie kierowała się odpowiednimi artykułami Traktatu, które są również odzwierciedlone w celach operacyjnych nowego konsumenckiego programu finansowego na lata 2007-2013,<sup>9</sup> w którym określone zostały ramy prawne dla wydatków przeznaczonych na politykę konsumencką w okresie objętym niniejszą strategią:

- (a) Zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów poprzez proste ramy prawne, podniesienie stanu wiedzy, poprawę konsultacji i lepsze reprezentowanie interesów konsumentów.
- (b) Zapewnienie skutecznego stosowania przepisów prawnych, szczególnie poprzez współpracę w zakresie egzekwowania prawa, informowanie, edukowanie i dochodzenie roszczeń.

Pomimo ograniczonych zasobów, jakimi dysponuje polityka konsumencka, program finansowy przewiduje szereg różnych instrumentów mających na celu wspieranie niżej

---

<sup>9</sup> Decyzja 1926/2006/WE z dnia 18 grudnia 2006 r. Dz.U. L 404 z 30.12.2006, str. 39.

przedstawionych priorytetów, w szczególności w zakresie egzekwowania prawa konsumenckiego oraz informowania i edukowania konsumentów.

#### 4. Priorytety

Cele te odzwierciedlają wysoki stopień ciągłości w odniesieniu do wcześniejszych celów polityki konsumenckiej UE. W okresie 2007-2013 dokona się jednak zmiana tempa, a priorytety będą różniły się w porównaniu z okresem poprzednim. Polityka konsumencka UE będzie w szczególności mocniej powiązana z innymi politykami prowadzonymi na poziomie UE. Nawiązana zostanie również znacznie bliższa współpraca z państwami członkowskimi, która będzie odzwierciedlała rosnący stopień współzależności między polityką konsumencką prowadzoną na szczeblu krajowym i na szczeblu unijnym. Pojawiły się opinie sugerujące, iż szczególne warunki istniejące w dwunastu nowych państwach członkowskich wymagają całkowicie odrębnej strategii<sup>10</sup>. W procesie konsultacji poprzedzającym opracowanie niniejszego dokumentu Komisja nie znalazła zbyt wiele argumentów przemawiających za taką opinią. Aby zrealizować wyżej wymienione cele, polityka konsumencka UE skoncentruje się na następujących obszarach priorytetowych:

##### Lepsze monitorowanie rynków konsumenckich oraz krajowych polityk konsumenckich

Zapewnienie lepszego otoczenia regulacyjnego oraz lepszego kontaktu z obywatelami UE wymaga intensywniejszych działań mających na celu opracowanie narzędzi monitoringu i wskaźników pozwalających na dokonywanie oceny funkcjonowania rynku z punktu widzenia konsumentów. Osoby odpowiedzialne za kształtowanie polityki muszą również dokładniej przeanalizować zachowania konsumentów w celu opracowania lepszych uregulowań prawnych. Niezbędne są narzędzia umożliwiające monitorowanie rynków pod kątem podstawowych wyników, takich jak bezpieczeństwo, satysfakcja, ceny i skargi, jak również pozwalające na lepsze monitorowanie integracji wewnętrznego rynku detalicznego i skuteczności krajowych systemów ochrony konsumentów. Znaczenie polityki konsumenckiej powinno zostać docenione w ramach realizacji strategii lizbońskiej na poziomie wspólnotowym i krajowym, tak by odzwierciedlić istotny wkład krajowej polityki konsumenckiej w zwiększanie konkurencyjności. Krajowe i wspólnotowe organy odpowiedzialne za opracowanie i wdrażanie polityki konsumenckiej i polityki konkurencji powinny ściślej ze sobą współpracować, mając na uwadze realizację wspólnego celu, jakim jest dobrobyt konsumentów.

##### Lepsze uregulowania prawne w dziedzinie ochrony konsumentów

Obowiązujące na poziomie UE przepisy w dziedzinie ochrony konsumentów zapewniają konsumentom podstawową ochronę we wszystkich państwach członkowskich.

---

<sup>10</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie promowania i ochrony interesów konsumentów w nowych państwach członkowskich.

W wielu z nich przepisy te stanowią fundament systemów ochrony konsumentów. Mimo to, wkład, jaki w tej dziedzinie wniosła UE nie jest powszechnie znany wśród konsumentów, choć ma on znaczący wpływ na ich codzienne życie. Przykładowo 15% konsumentów zwróciło wadliwy produkt w ciągu ostatnich 12 miesięcy<sup>11</sup>, korzystając tym samym z prawa gwarantowanego przez przepisy unijne. Przepisy UE są jednak w coraz większym stopniu niedostosowane do cyfrowej rewolucji w gospodarce jeżeli chodzi o produkty, usługi i kanały sprzedaży. Komisja rozpoczęła niedawno szeroko zakrojony proces konsultacji w tej dziedzinie<sup>12</sup>.

Większość z obowiązujących przepisów unijnych w dziedzinie ochrony konsumentów oparta jest na zasadzie „minimalnej harmonizacji”. Prawodawstwo wyraźnie uznaje prawo państw członkowskich do uzupełnienia przepisów unijnych bardziej restrykcyjnymi przepisami krajowymi. Podejście takie było jak najbardziej uzasadnione wtedy, gdy prawa konsumentów w poszczególnych państwach członkowskich znacznie różniły się, a elektroniczny handel nie istniał. W poprzedniej strategii<sup>13</sup> Komisja przedstawiła nowe podejście oparte na „pełnej harmonizacji”. Oznacza to, że mając na uwadze udoskonalenie rynku wewnętrznego i ochronę konsumentów, władze ustawodawcze UE nie powinny, w ramach przyznanego im zakresu kompetencji, pozostawiać miejsca dla uzupełniających przepisów na poziomie krajowym.

W niedawno opublikowanej zielonej księdze Komisji przedstawiono trzy główne opcje: pełna harmonizacja, ewentualnie uzupełniona w oparciu o analizę indywidualnych przypadków klauzulą wzajemnego uznawania dla niektórych mniej istotnych aspektów nie w pełni zharmonizowanych; minimalna harmonizacja połączona z klauzulą wzajemnego uznawania; minimalna harmonizacja połączona z zasadą kraju pochodzenia.

W przyszłości każdy problem regulacyjny oraz potrzeba nowych uregulowań będą nadal oceniane w oparciu o ich własne cechy oraz biorąc pod uwagę całą gamę dostępnych instrumentów regulacyjnych. Jeżeli w wyniku analizy wnioski legislacyjne okażą się odpowiednim środkiem, podejście Komisji będzie opierało się na ukierunkowanej pełnej harmonizacji przepisów ochrony konsumentów na odpowiednio wysokim poziomie. Komisja będzie również przeprowadzała gruntowną ocenę wpływu każdego wniosku legislacyjnego i będzie blisko współpracowała z zainteresowanymi stronami, tak aby w pełni zrozumieć wpływ poszczególnych opcji oraz wypracować konsensus w odniesieniu do dalszych działań i tym samym uczynić politykę konsumencką przykładem lepszego stanowienia prawa.

---

<sup>11</sup> Patrz Badanie specjalne Eurobarometr, 252 „Ochrona praw konsumenta na rynku wewnętrznym”, [http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer\\_09-2006\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer_09-2006_en.pdf)

<sup>12</sup> KOM(2006) 744 – Zielona księga w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta

<sup>13</sup> Strategia polityki konsumenckiej na lata 2002-2006 - KOM(2002) 208.



Wybór, przed jakim stoi UE, jest jasny: jeżeli program wzrostu gospodarczego i zatrudnienia ma być traktowany poważnie, to niezbędny jest przede wszystkim dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny. Z kolei dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny wymaga harmonizacji pewnych dziedzin. Harmonizacja ta nie jest możliwa bez woli państw członkowskich dostosowania niektórych praktyk i przepisów. Jednocześnie Komisja nie będzie nawoływała do sprowadzenia polityki konsumenckiej do najmniejszego wspólnego mianownika. Zawsze będzie się opowiadała za wysokim poziomem ochrony konsumentów.

### Lepsze środki egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń

Już poprzednia strategia mocno podkreślała aspekt związany z egzekwowaniem prawa i priorytet ten nie ulegnie zmianie. Stosowanie prawa konsumenckiego wymaga działań ze strony wielu zainteresowanych stron: konsumentów; handlowców; mediów, pozarządowych organizacji konsumenckich, organów samoregulacyjnych oraz władz publicznych. Działania skoncentrują się na wdrażaniu inicjatyw, które zostały już rozpoczęte, wypełnianiu pozostających luk oraz zapewnianiu koordynacji i spójności. Komisja będzie również monitorowała skuteczność krajowych systemów wykonawczych, korzystając z ankiet i innych narzędzi.

### Lepsze informowanie i edukowanie konsumentów

W ramach bliskiej współpracy z państwami członkowskimi UE może nadać istotną wartość dodaną działaniom podejmowanym na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, mającym na celu informowanie i edukowanie konsumentów. W szczególności Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich powinna się dalej rozwijać jako punkt kontaktu UE z konsumentami.

### Konsumenty w centrum innych polityk i regulacji UE

Wiele polityk realizowanych przez UE ma bezpośredni wpływ na konsumentów, m.in. polityka w dziedzinie rynku wewnętrznego, przedsiębiorstw, ochrony środowiska, usług finansowych, transportu, konkurencji, energii i handlu. Poczyniono postępy w zakresie uwzględniania interesów konsumentów w uregulowaniach dotyczących bezpieczeństwa produktów, transportu, telekomunikacji, energii i konkurencji. Celem na przyszłość jest oparcie się na tych osiągnięciach w celu nadania uwzględnianiu interesów konsumentów bardziej systematycznego charakteru.

Należy zająć się przede wszystkim dwoma głównymi kwestiami. Po pierwsze, o ile liberalizacja podstawowych usług przyniosła znaczne korzyści dla większości konsumentów, niezbędne będzie utrzymanie środków ochronnych, dla tej niewielkiej grupy, dla której funkcjonowanie rynku się nie sprawdza. Dostęp do podstawowych usług po przystępnej cenie ma kluczowe znaczenie dla nowoczesnej i elastycznej gospodarki, jak również dla integracji społecznej. Wykazanie, że żadna grupa konsumentów nie została

pominięta, pomoże również w uzyskaniu politycznego poparcia dla działań dotyczących podstawowych usług. Po drugie, działania podejmowane na poziomie UE wymagają większego nacisku na monitorowanie kluczowych rynków konsumenckich w celu zapewnienia korzystnych wyników dla konsumentów. Podstawowe usługi wymagają również mocniejszych gwarancji dotyczących przejrzystości rynku, a także lepszych mechanizmów rozpatrywania skarg i dochodzenia roszczeń.

## 5. Działania

Mimo, iż omawiane priorytety dotyczą polityki konsumenckiej UE, ocena wpływu poprzedniej strategii<sup>14</sup> na krajowe polityki konsumenckie wykazała, że polityka UE i polityki krajowe w znacznym stopniu się pokrywają. W celu zapewnienia ścisłej koordynacji z krajowymi politykami istniejąca sieć skupiająca wyższych urzędników ds. polityki konsumenckiej będzie stanowiła forum dla koordynacji i kształtowania polityk.

### 5.1. Lepsze monitorowanie rynków konsumenckich oraz krajowych polityk konsumenckich

Potrzebnych jest szereg narzędzi do opracowania **monitorowania** rynku wewnętrznego skoncentrowanego na konsumentach. Zostaną opracowane wskaźniki i statystyki w następujących dziedzinach: poziom transgranicznego handlu na rynkach „przedsiębiorca-konsument”; zbieżność/rozbieżność cen, zgodność z prawem, zaufanie, skargi konsumentów, ceny, dostęp i satysfakcja. Ponadto podjęte zostaną działania zmierzające do poszerzenia wiedzy na temat **zachowań** konsumentów, w szczególności na temat racjonalności wyborów konsumenckich oraz wpływu nowych technologii i praktyk handlowych.

Również Siódmy program ramowy na rzecz badań i rozwoju technologicznego zostanie wykorzystany do poszerzenia wiedzy na temat zachowań konsumentów. W odniesieniu do ekonomicznych interesów konsumentów i bezpieczeństwa produktów, a także środków spożywczych i zdrowia, planowane są działania badawcze oraz mechanizmy finansowania mające na celu zmniejszenie rozdrobnienia działalności badawczej dotyczącej konsumentów poprzez współpracę naukowców z takich dziedzin jak ekonomia, nauki społeczne i poznawcze. Wzmocnienie dyscypliny w tej dziedzinie pomoże Komisji w opracowaniu lepszych polityk i regulacji w wielu obszarach polityki na podstawie lepszego empirycznego poznania zachowania konsumentów.

Zostanie również opracowany bardziej systematyczny monitoring **krajowych polityk konsumenckich** wykorzystujący odpowiednie wyznaczniki i punkty odniesienia (benchmarks). Komisja będzie również starała się upowszechnić podejście zorientowane na konsumentów, prowadzenie statystyk i zbieranie danych we wszystkich powiązanych politykach UE. Obecnie odnotowujemy znaczący niedobór statystyk do

---

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/index_en.htm).

tyczących konsumentów i popytu. Eurostat ma istotną rolę do odegrania w zakresie zbierania „twardych” danych konsumenckich – takich jak dane o porównywalnych cenach – oraz weryfikacji „miękkich” danych.

W dziedzinie bezpieczeństwa konsumentów głównymi priorytetami będą ogólnowspólnotowy system zbierania danych na temat **urazów i wypadków** związanych z produktami i usługami; poprawa zasobu wiedzy dotyczącego zagrożeń związanych z bezpieczeństwem towarów i usług oraz istniejący wspólny projekt badawczy „EIS-Chem Risks” (Europejski system informacji o zagrożeniach związanych z substancjami chemicznymi uwalnianymi przez produkty konsumpcyjne).

## 5.2. Lepsze uregulowania prawne w dziedzinie ochrony konsumentów

Trwający przegląd ma na celu unowocześnienie przepisów konsumenckich UE, uproszczenie i poprawienie regulacyjnego otoczenia, tak dla przedsiębiorców, jak dla konsumentów. Wstępne ustalenia Komisji i dostępne opcje zostały przedstawione w Zielonej księdze w sprawie **przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta** przyjętej w dniu 8 lutego 2007 r. Jeżeli dalsze prace potwierdzą wstępne ustalenia, Komisja przedstawi wnioski legislacyjne w 2008 r. Wszelkie złożone wnioski oznaczałyby również pierwsze wyniki prac Komisji dotyczących wspólnego systemu odniesienia dla europejskiego prawa umów.

Komisja zajmie się również trudnościami specyficznymi dla konkretnych dyrektyw. Dotychczas ustalono pewną ilość problemów związanych z ofertami długoterminowych usług turystycznych, w związku z czym w 2007 r. zostanie złożony wniosek mający na celu dokonanie zmian w **dyrektywie dotyczącej korzystania z nieruchomości w systemie podziału czasu**<sup>15</sup>. Kontynuowane będą prace zmierzające do przyjęcia wniosku<sup>16</sup> dotyczącego nowej dyrektywy w sprawie **kredytów konsumenckich**. Komisja przedłoży również sprawozdanie na temat dyrektywy 2002/65/WE dotyczącej **sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość**<sup>17</sup>.

W 2007 r. Komisja przedłoży również sprawozdanie na temat stosowania **dyrektywy dotyczącej ogólnego bezpieczeństwa produktów**<sup>18</sup> (dyrektywy „GPSD”) obejmujące: zwiększenie identyfikowalności produktów, funkcjonowanie nadzoru rynku, prace w zakresie normalizacji oraz wspólnotowe środki zapobiegawcze. „Nowe

---

<sup>15</sup> Dyrektywa 94/47/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 1994 r. w sprawie ochrony nabywców w odniesieniu do niektórych aspektów umów odnoszących się do nabywania praw do korzystania z nieruchomości w systemie podziału czasu. Dz.U. L 280, 29.10.1994, str. 83.

<sup>16</sup> KOM(2005) 483.

<sup>17</sup> Dyrektywa 2002/65/WE z dnia 23.9.2002 dotycząca sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość, Dz.U. L 271 z 9.10.2002, str. 16.

<sup>18</sup> Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, Dz.U. L 11 z 15.1.2002, str. 4.

podejście” do rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa produktów i dyrektywy GPSD znacznie zwiększyły znaczenie **norm** jako narzędzi legislacyjnych. Nieustające wsparcie ANEC (Europejskiego stowarzyszenia ds. koordynacji udziału konsumentów w procesie normalizacji) ma kluczowy charakter dla zapewnienia udziału konsumentów w procesie normalizacji. Komisja podejmie również działania mające na celu zagwarantowanie, by interes konsumentów europejskich był uwzględniany w międzynarodowym procesie normalizacji.

Organizacje konsumenckie **na poziomie UE** potrzebują możliwości i potencjału umożliwiającego im wniesienie wkładu w inicjatywy UE mające wymiar konsumencki. W związku z tym Komisja będzie w dalszym ciągu współfinansowała działalność operacyjną **organizacji konsumenckich na poziomie UE. Europejska Grupa Konsultacyjna ds. Konsumentów** (ECGG)<sup>19</sup> będzie nadal stanowiła dla Komisji główne forum do celów konsultacji krajowych i europejskich organizacji konsumenckich; jednocześnie Komisja będzie również współpracowała z wyspecjalizowanymi grupami i forami, takimi jak panel użytkowników „FIN-USE” oraz podgrupy ECGG ds. finansowych i ds. konkurencji.

Ruch konsumencki różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich, zarówno pod względem siły, struktur, jak i możliwości. W związku z tym Komisja będzie w dalszym ciągu wspierała krajowe organizacje konsumenckie, w szczególności te z nowych państw członkowskich poprzez organizowanie dla nich **szkoleń** dotyczących podstawowych umiejętności (zarządzanie, lobbing, prawo konsumenckie) oraz bardziej specjalistycznych zagadnień. Szkolenia te będą w dalszym ciągu organizowane na zasadzie wielostronnej. Silny ruch konsumencki na poziomie krajowym jest nieodzownym elementem zarówno silnego ruchu konsumenckiego na poziomie UE, jak i dobrego funkcjonowania rynków krajowych. W ramach monitorowania krajowych systemów ochrony konsumentów Komisja zwróci szczególną uwagę na krajową politykę wobec ruchu konsumenckiego, w szczególności w państwach członkowskich, w których ruch ten jest najsłabszy.

### 5.3. Lepsze środki egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń

#### Wdrażanie i egzekwowanie prawa

Komisja będzie kontynuowała współpracę z państwami członkowskimi w celu osiągnięcia terminowej i jednolitej transpozycji **dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych**.

Współpraca między organami publicznymi odpowiedzialnymi za wdrażanie przepisów dotyczących ochrony konsumentów i **bezpieczeństwa produktów** ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania rynku wewnętrznego. System nadzoru rynku i wczesnego ostrzegania (RAPEX) będzie w dalszym ciągu rozwijany wobec rosnącej ilości spraw (67

---

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_org/associations/committ/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/cons_org/associations/committ/index_en.htm).

zgłoszeń w 2003 r., 701 w 2005 r.). Narzędzie pozwalające podmiotom gospodarczym na zgłaszanie niebezpiecznych produktów będzie dalej rozwijane. Komisja będzie w dalszym ciągu wspierała Europejską Sieć Bezpieczeństwa Produktów oraz współfinansowała wspólne działania z udziałem krajowych organów odpowiedzialnych za wdrażanie prawa mające na celu określenie najlepszych praktyk w istniejących systemach nadzoru rynku.

Stosowanie **rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów** przyniesie radykalną zmianę w sposobie współpracy między krajowymi organami odpowiedzialnymi za wdrażanie prawa, a także we współpracy tych organów z Komisją. Głównym wyzwaniem na najbliższe lata będzie zagwarantowanie skutecznego wdrożenia licznych przyjętych środków prawnych, administracyjnych i instytucjonalnych oraz zapewnienie, by doprowadziły one do skutecznej współpracy w terenie z korzyścią dla konsumentów i uczciwych przedsiębiorców.

### Dochodzenie roszczeń

Jeżeli konsumenci mają nabrać wystarczającego zaufania do zakupów dokonywanych poza swoim krajem oraz czerpać korzyści z rynku wewnętrznego, muszą mieć gwarancję, że w przypadku zaistnienia problemu będą mogli skorzystać ze skutecznych mechanizmów dochodzenia **roszczeń**. Spory konsumenckie wymagają dostosowanych mechanizmów, które nie powodują powstawania kosztów i wydłużania terminów nieproporcjonalnie w stosunku do wartości przedmiotu sporu.

Komisja wzmocni system monitorowania oraz będzie zachęcała do korzystania z istniejących zaleceń<sup>20</sup>, które zawierają szereg minimalnych gwarancji odnoszących się do **alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów (ADR)**.

Dyrektywa **w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk** ustanowiła wspólną procedurę pozwalającą organom konsumenckim na wstrzymanie niezgodnych z prawem praktyk, które naruszają zbiorowe interesy konsumentów w jakimkolwiek miejscu w UE. W 2007 r. Komisja przedstawi sprawozdanie na temat dyrektywy **w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk**<sup>21</sup> i rozpocznie proces publicznych konsultacji dotyczących jej wpływu. Komisja przeprowadzi analizę sytuacji, a także rozważy podjęcie działań w dziedzinie mechanizmów **dochodzenia roszczeń zbiorowych** konsumentów zarówno w odniesieniu do przepisów ochrony konsumentów, jak i w odniesieniu do naruszeń unijnych przepisów antymonopo-

---

<sup>20</sup> Zalecenie Komisji 98/257/WE z dnia 30 marca 1998 r. w sprawie zasad mających zastosowanie do organów odpowiedzialnych za rozstrzyganie sporów konsumenckich w drodze pozasądowej Dz.U. L 115 z 17.4.1998, str. 31. Zalecenie Komisji 2001/310/WE z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie zasad mających zastosowanie do organów pozasądowych uczestniczących w polubownym rozstrzygnięciu sporów konsumenckich Dz.U. L 109/56 z 19.4.2001.

<sup>21</sup> Dyrektywa 98/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów, Dz.U. L 166 z 11.6.1998, str. 51.

lowych, zgodnie z Zieloną Księgą z 2005 r. w sprawie prywatnych powództw o odszkodowanie.

#### 5.4. Lepsze informowanie i edukowanie konsumentów

**Sieć Europejskich Centrów Konsumentkich** (ECC-Net) ma na celu pogłębianie zaufania konsumentkiego poprzez udzielanie obywatelom porad dotyczących ich praw konsumentkich, jak również ułatwianie im dostępu do środków odwoławczych w przypadkach zakupów transgranicznych. Komisja będzie w dalszym ciągu współfinansowała i zarządzała tą siecią we współpracy z państwami członkowskimi oraz ustanowi centra w każdym z nich.

Ukończony zostanie cykl **kampanii informacyjnych** w nowych państwach członkowskich mający na celu zwiększanie świadomości obywateli na temat praw konsumentkich oraz roli konsumentkich organizacji pozarządowych.

Komisja zwiększy nakład szkolnego kalendarza „Kalendarz Europejski” i opracuje kolejne wydania poruszające tematykę, którą interesują się młodzi ludzie, np. konsumpcji zgodnej z zasadą zrównoważonego rozwoju. Komisja będzie zachęcała do rozwijania nowych modułów przeznaczonych do kształcenia dorosłych, a także aktualizowania istniejących<sup>22</sup>, tak by zostały objęte wszystkie główne kwestie związane z polityką konsumentką. Komisja będzie zachęcała również do rozwijania podyplomowych modułów szkoleń o wysokiej jakości związanych z tematyką konsumentką.

Dobrze poinformowani i mający silną pozycję konsumenci mogą łatwiej dokonać zmian w swoim stylu życia i wzorcach konsumpcji, przyczyniając się tym samym do poprawy swojego stanu zdrowia i prowadzenia bardziej zrównoważonego stylu życia oraz gospodarki niskoemisyjnej. Konsumenci mogą w znacznym stopniu przyczynić się do podjęcia wyzwań związanych z ochroną środowiska, takich jak zmiany klimatyczne, zanieczyszczenia powietrza i wody, użytkowanie gruntów i gospodarowanie odpadami. Ochrona środowiska i przeciwdziałanie zmianom klimatycznym wymaga podniesienia świadomości konsumentów w takich dziedzinach jak energia i transport, w których dobrze poinformowani konsumenci mogą w istotny sposób przyczynić się do zmian.

#### 5.5. Konsumenci w centrum innych polityk i regulacji UE

Przegląd jednolitego rynku wezwał do podjęcia dalszych działań w dziedzinie detalicznych usług finansowych. Niedawna ankieta sektorowa Komisji<sup>23</sup> również wykazała fragmentację rynków bankowych i utrzymywanie się barier dla swobodnej konkuren-

---

<sup>22</sup> [www.dolceta.eu](http://www.dolceta.eu).

<sup>23</sup> [http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector\\_inquiries/financial\\_services](http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services).

cji. Komisja przyjmie zieloną księgę w sprawie detalicznych usług finansowych oraz białą księgę w sprawie kredytów hipotecznych. Komisja podda analizie przeszkody, na jakie napotykają konsumenci przy otwieraniu, zamykaniu lub przenoszeniu rachunków bankowych i zajmie się kwestią problemów związanych z konkurencją na bankowym rynku detalicznym.

Celem Komisji jest upewnienie się, że polityce w dziedzinie **usług użyteczności publicznej** towarzyszą odpowiednie środki ochrony konsumentów. Komisja dopilnuje również, by w odpowiednich przypadkach było zapewnione świadczenie usług powszechnych na poziomie wspólnotowym i krajowym. W mającym się niedługo ukazać komunikacie w sprawie usług użyteczności publicznej Komisja zajmie się kwestią horyzontalnych praw konsumentów mających zastosowanie we wszystkich usługach użyteczności publicznej. W dalszym ciągu będzie również zmierzała do wzmocnienia pozycji konsumentów i ich ochrony w sektorowych przepisach dotyczących usług użyteczności publicznej.

Bazując na prawach pasażerów opracowanych w sektorze transportu lotniczego, Komisja zajmie się prawami pasażerów w innych sektorach transportu, w szczególności w odniesieniu do pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej. Komisja przyjmie również kartę konsumentów energii.

Komisja będzie pracowała nad zapewnieniem lepszej koordynacji problemów i priorytetów poszczególnych polityk realizowanych w dziedzinie **bezpieczeństwa** innego niż żywnościowe (tj. polityka konsumencka, zdrowotna, polityka w dziedzinie przedsiębiorstw i przemysłu, polityka w dziedzinie środowiska, polityka transportowa) oraz bezpieczeństwa ogólnego (np. transport lotniczy).

We współpracy z Europejską Grupą Konsultacyjną ds. Konsumentów (ECGG) Komisja będzie w dalszym ciągu zapewniała udział konsumentów we wszystkich istotnych grupach politycznych; co do zasady koszty uczestnictwa konsumentów w takich grupach będą zwracane przez poszczególne dziedziny polityki. Komisja rozważy również, w jaki sposób aktywniej zaangażować wszystkie strony, których dotyczy polityka konsumencka, w konsultacje organizowane w ramach innych polityk UE na temat wniosków mających istotny wpływ na konsumentów<sup>24</sup>. W każdym departamencie Komisji prowadzącym działalność w dziedzinie mającej istotny związek z interesem konsumentów zostanie wyznaczony **urzędnik łącznikowy ds. konsumentów** – tak jak to miało miejsce w Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji – w celu utrzymywania kontaktów ze wszystkimi zainteresowanymi stronami i zapewnienia, że odpowiedzialni za realizację poszczególnych polityk dysponują wystarczającą ilością danych w celu monitorowania wpływu tych polityk na konsumentów.

---

<sup>24</sup> Zaangażowanie zainteresowanych stron w proces opracowywania polityk jest również jednym z ważnych elementów Zielonej księgi w sprawie europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości - KOM (2006) 194.

## 5.6. Lepsza ochrona konsumentów z UE na rynkach międzynarodowych

Organy regulacyjne i organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa na całym świecie mają wspólny interes w wykrywaniu **niebezpiecznych produktów** i zagrożeń, a także przeprowadzaniu ocen ryzyka. W 2005 r. Komisja zawarła umowę o współpracy z amerykańską Komisją ds. Bezpieczeństwa Produktów Konsumenckich, a także Generalnym Urzędem Nadzoru Jakości, Inspekcji i Kwarantanny Chińskiej Republiki Ludowej (AQSIQ) w dziedzinie bezpieczeństwa produktów konsumenckich. Komisja wzmocni współpracę z władzami amerykańskimi i chińskimi na podstawie istniejących umów, a także będzie dążyła do zawierania nowych umów w stosownych przypadkach.

Rozwój handlu elektronicznego oznacza, że nieuczciwi handlowcy mogą działać w skali międzynarodowej. Rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów przewiduje **międzynarodowe umowy** w sprawie wzajemnej pomocy między UE a krajami trzecimi. Komisja będzie się ubiegała o przyznanie jej przez Radę mandatów negocjacyjnych mających na celu zawarcie takich umów z krajami, z którymi UE ma znaczny poziom wymiany handlowej oraz w przypadku których jest zainteresowanie współpracą.

## 6. Wnioski

Polityka konsumencka znajduje się w szczególnie dobrej pozycji, by pomóc UE w sprośnaniu wyzwaniom w zakresie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz równolegle w zapewnieniu lepszego kontaktu z obywatelami. Celem Komisji jest doprowadzenie do takiego stanu, aby do 2013 r. każdy obywatel UE wiedział, że może dokonywać zakupów w całej Unii – od sklepu osiedlowego do portalu internetowego – mając przy tym zaufanie, że jest równie skutecznie chroniony, a także aby wszyscy sprzedawcy detaliczni wiedzieli, że mogą dokonywać sprzedaży wszędzie na podstawie jednego prostego zestawu przepisów.

Co roku z okazji Europejskiego Dnia Konsumenta (15 marca) Komisarz ds. ochrony konsumentów będzie wygłaszał przemówienie, w którym przedstawi osiągnięte postępy. Będzie również regularnie informować Radę, Parlament Europejski i państwa członkowskie. Do marca 2011 r. Komisja przedstawi sprawozdanie śródkresowe, a do grudnia 2015 opracuje sprawozdanie z oceny *ex-post*.

Źródło: <https://eur-lex.europa.eu/>



# Aneks 3

## ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

I RADY (UE) NR 254/2014

z dnia 26 lutego 2014 r.

**w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020  
oraz uchylające decyzję nr 1926/2006/WE**

Dz. Urz. UE. L 84, 20.3.2014.

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,  
uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego  
artykuł 169,  
uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,  
po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,  
uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego <sup>(1)</sup>,  
uwzględniając opinię Komitetu Regionów <sup>(2)</sup>,  
stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą <sup>(3)</sup>,  
a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W komunikacie Komisji z dnia 3 marca 2010 r. zatytułowanym „Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” („strategia Europa 2020”) wzywa się do wzmocnienia pozycji obywateli, aby umożliwić im pełne uczestnictwo w rynku wewnętrznym, co wymaga zwiększenia ich możliwości i zaufania do transgranicznego nabywania towarów i usług, w szczególności przez internet.
- (2) Unia przyczynia się do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów oraz umieszczenia konsumentów w sercu rynku wewnętrznego poprzez wspieranie i uzupełnianie polityk państw członkowskich w zakresie zapewniania obywatelom pełnych możliwości osiągnięcia korzyści na rynku wewnętrznym, przy zapewnieniu im bezpieczeństwa i należytej ochrony ich interesów prawnych i ekonomicznych za pomocą konkretnych działań.

---

<sup>1</sup> Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 89.

<sup>2</sup> Dz.U. C 225 z 27.7.2012, s. 217.

<sup>3</sup> Stanowisko Parlamentu Europejskiego z dnia 14 stycznia 2014 r. (dotychczas nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym) oraz decyzja Rady z dnia 11 lutego 2014 r.

- (3) Wieloletni program na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 („program”) powinien przyczynić się do zapewnienia konsumentom wysokiego poziomu ochrony, a także powinien w pełni wspierać realizację ambitnych celów strategii Europa 2020 pod względem wzrostu i konkurencyjności poprzez uwzględnienie zidentyfikowanych w strategii Europa 2020 konkretnych zagadnień dotyczących agendy cyfrowej dla Europy w celu zapewnienia, aby cyfryzacja doprowadziła do rzeczywistego zwiększenia satysfakcji konsumentów, trwałego wzrostu gospodarczego poprzez przejście do bardziej zrównoważonych modeli konsumpcji, włączenia społecznego poprzez uwzględnienie szczególnej sytuacji konsumentów podatnych na zagrożenia oraz potrzeb starzejącego się społeczeństwa, a także inteligentnych regulacji, między innymi poprzez działania monitorujące rynek konsumencki, które mają ułatwiać tworzenie inteligentnych i ukierunkowanych regulacji.
- (4) Komunikat Komisji z dnia 22 maja 2012 r. zatytułowany „Europejski program na rzecz konsumentów – Zwiększanie zaufania i pobudzanie wzrostu gospodarczego” („program na rzecz konsumentów”) określa ramy strategiczne dla unijnej polityki ochrony konsumentów w nadchodzących latach poprzez wspieranie interesów konsumentów we wszystkich politykach Unii. Celem programu na rzecz konsumentów jest stworzenie strategii, za pomocą której działania polityczne będą efektywnie i skutecznie wspierać konsumentów przez całe ich życie poprzez zapewnianie bezpieczeństwa udostępnianych im produktów i usług, informowanie i edukowanie konsumentów, wspieranie reprezentujących ich podmiotów, umacnianie ich praw, umożliwianie dostępu do wymiaru sprawiedliwości i dochodzenia roszczeń, a także zapewnienie egzekwowania przepisów dotyczących konsumentów.
- (5) Niedawne spowolnienie gospodarcze obnażyło szereg niedociągnięć i przypadków braku spójności na rynku wewnętrznym, co miało niekorzystny wpływ na zaufanie konsumentów i obywateli. Chociaż należy uznać ograniczenia budżetowe, jakim podlega obecne funkcjonowanie Unii, to jednak Unia powinna zapewnić odpowiednie środki finansowe umożliwiające realizację celów programu i powinna wspierać w związku z tym strategię Europa 2020.
- (6) Usunięcie pozostałych nieuzasadnionych i nieproporcjonalnych przeszkód w prawidłowym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego oraz zwiększenie zaufania obywateli do systemu, w szczególności przy zakupach transgranicznych, są warunkiem ukończenia tworzenia rynku wewnętrznego. Unia powinna dążyć do stworzenia właściwych warunków, aby umocnić pozycję konsumentów, wyposażając ich w wystarczające narzędzia, wiedzę i kompetencje do podejmowania rozsądnych i świadomych decyzji, a także podnosząc poziom świadomości konsumentów.
- (7) W niniejszym rozporządzeniu uwzględnia się otoczenie gospodarcze, społeczne i techniczne oraz pojawiające się wyzwania, które są z nim powiązane. W szcze-

gólności celem działań finansowanych w ramach programu będzie podejmowanie kwestii związanych z globalizacją, cyfryzacją, rosnącym poziomem złożoności decyzji, jakie muszą podejmować konsumenci, potrzebą przejścia do bardziej zrównoważonych modeli konsumpcji, starzeniem się społeczeństwa, wykluczeniem społecznym oraz sytuacją konsumentów podatnych na zagrożenia. Priorytetową kwestią jest włączanie interesów konsumentów do wszystkich polityk Unii zgodnie z art. 12 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Koordynacja z innymi politykami i programami Unii stanowi kluczowy element służący zapewnieniu pełnego uwzględnienia interesów konsumentów w innych politykach. W celu promowania synergii oraz unikania nakładania się działań należy przewidzieć w ramach innych funduszy i programów unijnych wsparcie finansowe dla włączania interesów konsumentów do dziedzin, których dotyczą te fundusze i programy.

- (8) Program powinien zapewniać wysoki poziom ochrony wszystkim konsumentom, ze szczególnym uwzględnieniem konsumentów podatnych na zagrożenia, aby uwzględnić ich szczególne potrzeby i zwiększyć ich zdolności, do czego wzywa rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie strategii na rzecz wzmocnienia praw szczególnie wrażliwych konsumentów<sup>(4)</sup>. W szczególności program powinien zapewnić, aby konsumenci podatni na zagrożenia mieli dostęp do informacji o towarach i usługach, co da im równe szanse dokonywania swobodnych i świadomych wyborów, zwłaszcza że konsumenci podatni na zagrożenia mogą mieć trudności w uzyskaniu dostępu do informacji dla konsumentów i zrozumieniu ich, a tym samym mogą być wprowadzani w błąd.
- (9) Program powinien w szczególności uwzględniać kwestię dzieci, w tym poprzez współpracę z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia zobowiązania ich do kierowania do małoletnich odpowiedzialnej reklamy, w szczególności w celu zwalczania wprowadzających w błąd reklam internetowych.
- (10) Działania powinny zostać ustanowione w programie, który zapewni unijne ramy ich finansowania. Zgodnie z art. 54 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012<sup>(5)</sup> niniejsze rozporządzenie ma stanowić podstawę prawną tych działań i realizacji programu. Niniejsze rozporządzenie stanowi rozwinięcie oraz kontynuację działań finansowanych na mocy decyzji nr 1926/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>(6)</sup>.

---

<sup>4</sup> Dz.U. C 264 E z 13.9.2013, s. 11.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1).

<sup>6</sup> Decyzja nr 1926/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiającej program działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów (2007–2013) (Dz.U. L 404 z 30.12.2006, s. 39).

- (11) Ważne jest, aby poprawić ochronę konsumentów. Aby osiągnąć ten cel ogólny, należy ustanowić cele szczegółowe w dziedzinie bezpieczeństwa, informowania i edukowania konsumentów oraz wsparcia dla organizacji konsumenckich na poziomie Unii, praw i dochodzenia roszczeń, a także egzekwowania praw konsumentów. Znaczenie i wpływ środków podejmowanych w ramach programu należy systematycznie poddawać monitorowaniu i ocenie, aby ułatwić bardziej przemyślane kształtowanie polityki w interesie konsumentów. W celu oceny polityki ochrony konsumentów, a zwłaszcza konkretnych skutków przyjętych środków, należy opracować wskaźniki, których wartość należy jednak rozpatrywać w szerszym kontekście.
- (12) Ważne jest, aby zwiększyć zaufanie konsumentów. Aby osiągnąć ten cel, należy zwiększyć zakres działania, w szczególności poprzez odpowiednie wsparcie finansowe dla organizacji konsumenckich na poziomie Unii oraz europejskich centrów konsumenckich, biorąc pod uwagę to, że odgrywają one ważną rolę w przekazywaniu konsumentom informacji o przysługujących im prawach i służeniu pomocą w tym zakresie, wspieraniu konsumentów w sporach konsumenckich, zwłaszcza w zakresie dostępu do odpowiednich mechanizmów rozstrzygania sporów, a także w promowaniu interesów konsumentów w ramach właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Tego rodzaju organizacje i centra powinny mieć możliwość zwiększenia ochrony i zaufania konsumentów poprzez podejmowanie działań w terenie i nadając indywidualny charakter pomocy, informacjom i edukacji.
- (13) Niezbędne jest zapewnienie kwalifikowalnych działań, które przyczynią się do osiągnięcia tych celów.
- (14) Niezbędne jest określenie kategorii potencjalnych beneficjentów kwalifikujących się do przyznania dotacji.
- (15) Niniejsze rozporządzenie obejmuje finansową kwotę odniesienia dla programu, w rozumieniu pkt 17 Porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 2 grudnia 2013 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami <sup>(7)</sup>, bez naruszenia uprawnień budżetowych Parlamentu Europejskiego i Rady ustanowionych w TFUE.
- (16) Mając na uwadze zasady należytego zarządzania finansami, przejrzystości i elastyczności w realizacji programu, należy zezwolić na kontynuację agencji wykonawczej, jeżeli spełnione są wszystkie wymogi określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 58/2003 <sup>(8)</sup>.

---

<sup>7</sup> Dz.U. C 373 z 20.12.2013, s. 1.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi (Dz.U. L 11 z 16.1.2003, s. 1).

- (17) Wydatki ponoszone przez Unię i państwa członkowskie w dziedzinie bezpieczeństwa konsumentów, ich edukacji, praw i egzekwowania tych praw powinno się lepiej koordynować w celu zapewnienia komplementarności, większej skuteczności i zauważalności, a także w celu osiągnięcia większej synergii budżetowej.
- (18) Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym przewiduje współpracę w dziedzinie ochrony konsumentów między Unią i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, oraz państwami Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu uczestniczącymi w Europejskim Obszarze Gospodarczym, z drugiej strony. Należy również umożliwić otwarcie programu dla uczestnictwa innych państw, w szczególności państw sąsiadujących z Unią oraz państw ubiegających się o członkostwo w Unii, kandydujących do niej lub przystępujących do Unii.
- (19) W kontekście realizacji programu, a także zważywszy na globalizację łańcucha produkcji i rosnącą wzajemną zależność rynków, należy zachęcać do współpracy z państwami trzecimi nieuczestniczącymi w programie, z uwzględnieniem wszelkich stosownych umów zawieranych między tymi państwami a Unią.
- (20) Należy przekazać Komisji uprawnienia do przyjmowania aktów zgodnie z art. 290 TFUE w odniesieniu do dostosowywania wskaźników określonych w załączniku II, aby uwzględnić zmiany w ramach ustawodawczych w dziedzinie ochrony konsumentów, oraz w odniesieniu do zmiany załącznika I poprzez usunięcie poszczególnych odnośnych działań w celu uwzględnienia wyników przedstawionych przez Komisję w sprawozdaniu z oceny. Szczególnie ważne jest, aby w czasie prac przygotowawczych Komisja prowadziła stosowne konsultacje, w tym na poziomie ekspertów. Przygotowując i opracowując akty delegowane, Komisja powinna zapewnić jednoczesne, terminowe i odpowiednie przekazywanie stosownych dokumentów Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.
- (21) W celu zapewnienia jednolitych warunków wykonywania niniejszego rozporządzenia, należy powierzyć Komisji uprawnienia wykonawcze w odniesieniu do przyjmowania rocznych programów prac. Uprawnienia te powinny być wykonywane zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011<sup>9</sup>). Mając na uwadze, że program nie zawiera kryteriów bezpieczeństwa produktów, lecz ma na celu zapewnienie wsparcia finansowego narzędziom służącym realizacji polityki bezpieczeństwa produktów, a także zważywszy na stosunkowo niewielkie kwoty, należy zastosować procedurę doradczą.
- (22) Interesy finansowe Unii powinny być chronione przez cały cykl wydatkowania za pomocą proporcjonalnych środków, w tym środków w zakresie zapobiegania nieprawidłowościom, ich wykrywania oraz dochodzeń w ich sprawie, a także od-

---

<sup>9</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13).

zyskiwania środków straconych, nienależnie wypłaconych lub nieodpowiednio wykorzystanych oraz, w stosownych przypadkach, nakładania sankcji administracyjnych i finansowych zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012.

- (23) Ponieważ cele niniejszego rozporządzenia nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na transgraniczny charakter kwestii związanych z tymi celami możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie Unii, Unia może podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w tym artykule, niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów.
- (24) Należy uchylić decyzję nr 1926/2006/WE.
- (25) Należy zapewnić sprawne przejście, bez przerw, między programem działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów (2007–2013), ustanowionym decyzją nr 1926/2006/WE, a niniejszym programem, w szczególności w odniesieniu do kontynuacji wieloletnich środków oraz oceny wyników poprzedniego programu i dziedzin, które wymagają większej uwagi. Ponadto należy dostosować czas trwania niniejszego programu z czasem trwania wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 ustanowionych w rozporządzeniu Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013<sup>(10)</sup>. W związku z tym niniejszy program należy stosować od dnia 1 stycznia 2014 r. Począwszy od dnia 1 stycznia 2021 r., środki w ramach pomocy technicznej i administracyjnej powinny, w razie konieczności, obejmować wydatki związane z zarządzaniem działaniami, które nie zostały w pełni zrealizowane do końca 2020 r.,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

#### Artykuł 1

### **Wieloletni program na rzecz konsumentów**

Niniejsze rozporządzenie ustanawia wieloletni program na rzecz konsumentów na okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. („program”).

#### Artykuł 2

### **Cel ogólny**

Celem ogólnym programu jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów oraz umocnienia pozycji konsumentów i umieszczenie konsumenta w sercu ryn-

---

<sup>10</sup> Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. ustanawiające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 884).

ku wewnętrznego w ramach ogólnej strategii na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Aby to osiągnąć, program wniesie wkład w ochronę zdrowia, bezpieczeństwa oraz prawnych i ekonomicznych interesów konsumentów, a także będzie promował ich prawo do informacji, edukacji i organizowania się w celu ochrony swoich interesów oraz będzie wspierał włączenie interesów konsumentów do innych obszarów polityki. Program uzupełnia, wspiera i monitoruje polityki państw członkowskich.

### Artykuł 3

#### **Cele szczegółowe i wskaźniki**

1. Cel ogólny, o którym mowa w art. 2, jest realizowany poprzez następujące cele szczegółowe:

- a) cel I – Bezpieczeństwo: wzmocnienie i zwiększenie bezpieczeństwa produktów poprzez skuteczny nadzór rynku w całej Unii.  
Do pomiarów realizacji tego celu posłuży w szczególności działalność i skuteczność unijnego systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach konsumenckich (RAPEX);
- b) cel II – Informowanie i edukowanie konsumentów oraz wsparcie dla organizacji konsumenckich: podniesienie poziomu edukacji, informacji i świadomości konsumentów na temat ich praw, opracowanie bazy dowodowej do celów polityki ochrony konsumentów, zapewnienie wsparcia organizacjom konsumenckim, w tym z uwzględnieniem szczególnych potrzeb konsumentów podatnych na zagrożenia;
- c) cel III – Prawa i dochodzenie roszczeń: rozwijanie i umacnianie praw konsumentów, w szczególności poprzez inteligentne działania regulacyjne i poprawę dostępu do prostego, skutecznego, odpowiedniego i taniego dochodzenia roszczeń, w tym poprzez alternatywne metody rozstrzygania sporów.  
Do pomiarów realizacji tego celu posłuży w szczególności korzystanie z alternatywnych metod rozstrzygania sporów podczas rozstrzygania sporów transgranicznych oraz działalność ogólnounijnego internetowego systemu rozstrzygania sporów, a także wyrażona w procentach liczba konsumentów, którzy podejmują działania w odpowiedzi na napotkany problem;
- d) cel IV – Egzekwowanie prawa: wspieranie egzekwowania praw konsumentów poprzez zacieśnienie współpracy między krajowymi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie prawa oraz wspieranie konsumentów poprzez zapewnianie im porad.  
Do pomiarów realizacji tego celu posłuży poziom przepływu informacji i skuteczność współpracy w ramach sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta oraz działalność europejskich centrów konsumenckich, a także poziom wiedzy na ich temat wśród konsumentów.

Udzielanie konsumentom informacji wysokiej jakości oraz zaangażowanie konsumentów stanowią międzysektorowy priorytet, dlatego też, w miarę możliwości, wyraźnie uwzględnia się je we wszystkich sektorowych celach i działaniach finansowanych w ramach programu.

2. Opis wskaźników znajduje się w załączniku II.
3. Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 15 w celu dostosowania wskaźników określonych w załączniku II.

#### Artykuł 4 **Działania kwalifikowane**

Cele szczegółowe, o których mowa w art. 3, są realizowane poprzez kwalifikowalne działania wymienione poniżej:

- a) w ramach celu I – Bezpieczeństwo:
  - 1) doradztwo naukowe i analiza ryzyka w obszarze zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów w odniesieniu do produktów żywnościowych oraz usług, w tym wsparcie przy wykonywaniu zadań niezależnych komitetów naukowych utworzonych na podstawie decyzji Komisji 2008/721/WE <sup>(11)</sup>;
  - 2) koordynacja działań związanych z nadzorem rynku i egzekwowaniem prawa w dziedzinie bezpieczeństwa produktów w odniesieniu do dyrektywy 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady <sup>(12)</sup> oraz działania mające na celu podniesienie bezpieczeństwa usług konsumenckich;
  - 3) utrzymywanie i rozbudowywanie baz danych dotyczących kosmetyków;
- b) w ramach celu II – Informowanie i edukowanie konsumentów oraz wsparcie dla organizacji konsumenckich:
  - 4) tworzenie i poprawa dostępności bazy dowodowej w celu kształtowania polityki w obszarach mających wpływ na konsumentów, tworzenia inteligentnych i ukierunkowanych regulacji oraz wykrywania wszelkich zaburzeń funkcjonowania rynku lub zmian w zakresie potrzeb konsumentów, stanowiącej podstawę kształtowania polityki konsumenckiej, określenia dziedzin najbardziej

---

<sup>11</sup> Decyzja Komisji 2008/721/WE z dnia 5 sierpnia 2008 r. w sprawie utworzenia struktury doradczej komitetów naukowych i ekspertów w dziedzinie bezpieczeństwa konsumentów, zdrowia publicznego i środowiska oraz uchylająca decyzję 2004/210/WE (Dz.U. L 241 z 10.9.2008, s. 21).

<sup>12</sup> Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (Dz.U. L 11 z 15.1.2002, s. 4).



problematycznych dla konsumentów i włączenia interesów konsumentów do innych polityk Unii;

- 5) wspieranie poprzez finansowanie organizacji konsumenckich na poziomie Unii oraz poprzez budowanie potencjału organizacji konsumenckich na poziomach unijnym, krajowym i regionalnym, zwiększenie przejrzystości oraz pobudzanie wymiany najlepszych praktyk i wiedzy fachowej;
  - 6) zwiększanie przejrzystości rynków konsumenckich oraz informacji dla konsumentów, zapewnienie, aby konsumenci dysponowali porównywalnymi, wiarygodnymi i łatwo dostępnymi danymi, w tym w odniesieniu do spraw transgranicznych, w celu umożliwienia im porównywania nie tylko cen, ale również jakości i zrównoważonego charakteru towarów i usług;
  - 7) podnoszenie poziomu edukacji konsumentów przez całe życie, ze zwróceniem szczególnej uwagi na konsumentów podatnych na zagrożenia;
- c) w ramach celu III – Prawa i dochodzenie roszczeń:
- 8) przygotowanie przez Komisję przepisów dotyczących ochrony konsumentów oraz innych inicjatyw regulacyjnych, monitorowanie transpozycji w państwach członkowskich wraz z oceną ich wpływu, a także promowanie inicjatyw z zakresu współregulacji i samoregulacji oraz monitorowanie rzeczywistego wpływu tych inicjatyw na rynki konsumenckie,
  - 9) ułatwianie dostępu do przeznaczonych dla konsumentów mechanizmów rozstrzygania sporów, w szczególności alternatywnych mechanizmów rozstrzygania sporów, w tym poprzez ogólnounijny system internetowy oraz tworzenie sieci współpracy podmiotów zajmujących się alternatywnymi metodami rozstrzygania sporów, ze szczególnym uwzględnieniem odpowiednich środków w zakresie potrzeb i praw konsumentów podatnych na zagrożenia; monitorowanie funkcjonowania oraz skuteczności przeznaczonych dla konsumentów mechanizmów rozstrzygania sporów, w tym poprzez tworzenie i utrzymywanie odpowiednich narzędzi informatycznych oraz wymianę aktualnych najlepszych praktyk i doświadczeń w państwach członkowskich;
- d) w ramach celu IV – Egzekwowanie prawa:
- 10) koordynacja działań w dziedzinie nadzoru i egzekwowania prawa w odniesieniu do rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady <sup>(13)</sup>;

---

<sup>13</sup> Rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów (Dz.U. L 364 z 9.12.2004, s. 1).

- 11) wkłady finansowe na rzecz działań prowadzonych wspólnie z podmiotami publicznymi lub organizacjami nienastawionymi na zysk wchodzącymi w skład unijnych sieci zapewniających konsumentom informacje i pomoc w dochodzeniu ich praw oraz uzyskiwaniu dostępu do odpowiednich mechanizmów rozstrzygania sporów, w tym mechanizmów pozasądowego internetowego rozstrzygania sporów (Sieć Europejskich Centrów Konsumentckich).

W stosownych przypadkach działania kwalifikowalne określone w akapicie pierwszym niniejszego artykułu są doprecyzowane w załączniku I poprzez przyporządkowanie ich do działań szczegółowych.

## Artykuł 5

### **Beneficjenci kwalifikujący się do otrzymania dotacji**

1. Dotacje na działalność organizacji konsumenckich na poziomie Unii mogą być przyznawane europejskim organizacjom konsumenckim spełniającym wszystkie z następujących warunków:

- a) są organizacjami pozarządowymi nienastawionymi na zysk, niezależnymi od interesów branżowych, komercyjnych, biznesowych lub innych kolidujących interesów, a ich główne cele i działania obejmują promowanie i ochronę zdrowia, bezpieczeństwa oraz interesów ekonomicznych i prawnych konsumentów w Unii;
- b) zostały upoważnione do reprezentowania interesów konsumentów na poziomie Unii przez organizacje w co najmniej połowie państw członkowskich, które – zgodnie z przepisami lub praktykami krajowymi – reprezentują konsumentów i działają na poziomie regionalnym lub krajowym.

2. Dotacje na działalność międzynarodowych podmiotów zajmujących się promowaniem zasad i polityk, które przyczyniają się do realizacji celów programu, mogą być przyznawane organizacjom spełniającym wszystkie z następujących warunków:

- a) są organizacjami pozarządowymi, nienastawionymi na zysk, niezależnymi od interesów branżowych, komercyjnych i biznesowych lub innych kolidujących interesów, a ich główne cele i działania obejmują promowanie i ochronę zdrowia, bezpieczeństwa oraz interesów ekonomicznych i prawnych konsumentów;
- b) prowadzą wszystkie spośród następujących działań: zapewniają formalną strukturę umożliwiającą przedstawicielom konsumentów z Unii i państw trzecich udział w dyskusjach politycznych i kształtowaniu polityk, organizują spotkania z urzędnikami i organami regulacyjnymi w celu promowania i obrony interesów konsumentów w organach publicznych, określają wspólne kwestie i wyzwania dotyczące konsumenta, promują punkt widzenia konsumentów w kontekście stosunków dwustronnych między Unią i państwami trzecimi, przyczyniają się

do wymiany i rozpowszechniania wiedzy fachowej i faktów dotyczących kwestii konsumenckich w Unii i państwach trzecich oraz opracowują zalecenia dotyczące polityki.

3. Dotacje na działalność podmiotów na poziomie Unii ustanowionych w celu koordynowania działań w zakresie egzekwowania prawa w dziedzinie bezpieczeństwa produktów mogą być przyznawane podmiotom uznanym w tym celu przez prawodawstwo Unii.

4. Dotacje na działania dla podmiotów ogólnounijnych, przeznaczone na opracowywanie kodeksów postępowania, najlepszych praktyk i wytycznych dotyczących porównywania cen, jakości produktu i ich zrównoważonego charakteru mogą być przyznawane podmiotom spełniającym wszystkie z następujących warunków:

- a) są organami pozarządowymi, nienastawionymi na zysk, niezależnymi od interesów branżowych, komercyjnych, biznesowych lub innych kolidujących interesów, a ich główne cele i działania obejmują promowanie i ochronę interesów konsumentów;
- b) działają co najmniej w połowie państw członkowskich.

5. Dotacje na organizowanie przedsięwzięć prezydencji dotyczących unijnej polityki ochrony konsumentów mogą być przyznawane organom krajowym państwa członkowskiego sprawującego przewodnictwo składów Rady, innych niż Rada do Spraw Zagranicznych, lub podmiotom wyznaczonym przez to państwo członkowskie.

6. Dotacje na działania dla organów państw członkowskich odpowiedzialnych za sprawy konsumentów oraz dla równoważnych organów państw trzecich mogą być przyznawane organom zgłoszonym Komisji zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 2006/2004 oraz dyrektywą 2001/95/WE przez państwo członkowskie lub państwo trzecie, o którym mowa w art. 7 niniejszego rozporządzenia, lub podmiotom nienastawionym na zysk wyraźnie wyznaczonym w tym celu przez te organy.

7. Dotacje dla urzędników odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa pochodzących z państw członkowskich i państw trzecich mogą być przyznawane urzędnikom organów zgłoszonych Komisji do celów przewidzianych w rozporządzeniu (WE) nr 2006/2004 oraz w dyrektywie 2001/95/WE przez państwo członkowskie lub państwo trzecie, o którym mowa w art. 7 niniejszego rozporządzenia.

8. Dotacje na działania mogą być przyznawane podmiotowi wyznaczonemu przez państwo członkowskie lub państwo trzecie, o którym mowa w art. 7, który jest podmiotem nienastawionym na zysk wybranym w trybie przejrzystej procedury lub podmiotem publicznym. Wyznaczony podmiot wchodzi w skład unijnej sieci zapewniającej konsumentom informacje i pomoc w dochodzeniu ich praw i uzyskiwaniu dostępu do odpowiednich mechanizmów rozstrzygnięcia sporów (Sieć Europejskich Centrów

Konsumenckich). Między Komisją a Siecią Europejskich Centrów Konsumenckich lub jego podmiotami ustanawiającymi można ustanowić partnerstwo ramowe jako długoterminowy mechanizm współpracy.

9. Dotacje na działania mogą być przyznawane podmiotom zajmującym się skargami, ustanowionym i funkcjonującym w państwach członkowskich Unii oraz w państwach Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu uczestniczących w Europejskim Obszarze Gospodarczym, które są odpowiedzialne za gromadzenie skarg konsumentów lub próbują rozstrzygać skargi lub udzielają porad, lub dostarczają informacji konsumentom na temat skarg lub zapytań i które są osobami trzecimi w odniesieniu do skargi na dany podmiot gospodarczy lub zapytania o niego złożonych przez konsumenta. Nie obejmują one mechanizmów rozpatrywania skarg zarządzanych przez podmioty gospodarcze oraz zajmujących się zapytaniami i skargami w bezpośredniej relacji z konsumentem lub mechanizmów świadczących usługi rozpatrywania skarg zarządzanych przez podmiot gospodarczy lub w jego imieniu.

#### Artykuł 6 **Ramy finansowe**

1. Pula środków finansowych na realizację programu w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. wynosi 188 829 000 EUR według cen bieżących.
2. Parlament Europejski i Rada zatwierdzają roczne środki w granicach wieloletnich ram finansowych.

#### Artykuł 7 **Udział państw trzecich w programie**

Uczestnictwo w programie jest otwarte dla:

- a) państw Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu uczestniczących w Europejskim Obszarze Gospodarczym, zgodnie z warunkami ustanowionymi w Porozumieniu o Europejskim Obszarze Gospodarczym;
- b) państw trzecich, w szczególności państw przystępujących lub kandydujących oraz potencjalnych kandydatów oraz państw objętych europejską polityką sąsiedztwa, zgodnie z ogólnymi zasadami i warunkami ich uczestnictwa w programach unijnych określonymi w odpowiednich umowach ramowych, decyzjach rady stowarzyszenia lub podobnych umowach.

#### Artykuł 8 **Rodzaje interwencji i maksymalny poziom współfinansowania**

1. Zgodnie z rozporządzeniem (UE, Euratom) nr 966/2012 wkłady finansowe Unii mogą przyjąć formę dotacji albo zamówień publicznych albo jakichkolwiek innych

interwencji wymaganych do osiągnięcia celów, o których mowa w art. 2 i 3 niniejszego rozporządzenia.

2. Dotacje unijne oraz ich maksymalne poziomy określone są w następujący sposób:

- a) dotacje na działalność organizacji konsumenckich na poziomie Unii, jak określono w art. 5 ust. 1 – maksymalnie 50% kosztów kwalifikowalnych;
- b) dotacje na działalność podmiotów międzynarodowych zajmujących się promowaniem zasad i polityk, które przyczyniają się do realizacji celów programu, jak określono w art. 5 ust. 2 – maksymalnie 50% kosztów kwalifikowalnych;
- c) dotacje na funkcjonowanie podmiotów na poziomie Unii utworzonych w celu koordynowania działań w zakresie egzekwowania prawa w dziedzinie bezpieczeństwa produktów oraz uznawanych w tym celu przez prawodawstwo Unii, jak określono w art. 5 ust. 3 – maksymalnie 95% kosztów kwalifikowalnych;
- d) dotacje na działania dla podmiotów ogólnounijnych przeznaczone na wspieranie opracowywania kodeksów postępowania, najlepszych praktyk, wytycznych dotyczących porównywania cen, jakości produktu i zrównoważonego charakteru, jak określono w art. 5 ust. 4 – maksymalnie 50% kosztów kwalifikowalnych;
- e) dotacje na organizowanie przedsięwzięć prezydencji dotyczących unijnej polityki ochrony konsumentów dla organów krajowych państwa członkowskiego sprawującego przewodniczący składów Rady, innych niż Rada do Spraw Zagranicznych, lub podmiotów wyznaczonych przez to państwo członkowskie – maksymalnie 50% kosztów kwalifikowalnych;
- f) dotacje na działania dla organów państw członkowskich odpowiedzialnych za sprawy konsumentów oraz dla odpowiednich organów uczestniczących państw trzecich zgodnie z art. 7, jak określono w art. 5 ust. 6 – maksymalnie 50% kosztów kwalifikowalnych, z wyjątkiem działań o wyjątkowej użyteczności: w takim przypadku wkład Unii w koszty kwalifikowalne nie przekracza 70%;
- g) dotacje na wymianę urzędników odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa, którzy pochodzą z państw członkowskich i uczestniczących państw trzecich zgodnie z art. 7, jak określono w art. 5 ust. 7, pokrywające koszty podróży i diety;
- h) dotacje na działania dla podmiotów, które zostały wyznaczone przez państwo członkowskie lub państwo trzecie, o którym mowa w art. 7, jak określono w art. 5 ust. 8 – maksymalnie 70% kosztów kwalifikowalnych;
- i) dotacje na działalność krajowych podmiotów zajmujących się skargami konsumentów, jak określono w art. 5 ust. 9 – maksymalnie 50% kosztów kwalifikowalnych.

3. Działania uważa się za działania o wyjątkowej użyteczności w rozumieniu ust. 2 lit. f), w przypadku gdy:

- a) w odniesieniu do dotacji udzielonych organom i zgłoszonych Komisji do celów rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 – bierze w nich udział co najmniej sześć państw członkowskich lub dotyczą one naruszeń, które powodują lub mogą powodować szkody w dwóch lub większej liczbie państw członkowskich;
- b) w odniesieniu do dotacji udzielonych organom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo produktów – bierze w nich udział co najmniej dziesięć państw członkowskich uczestniczących w europejskiej sieci organów państw członkowskich właściwych do spraw bezpieczeństwa produktów, o której mowa w art. 10 dyrektywy 2001/95/WE, lub przyczyniają się do realizacji działań w zakresie nadzoru rynku w dziedzinie bezpieczeństwa produktów konsumenckich przewidzianych w unijnych aktach prawnych.

#### Artykuł 9

#### **Pomoc administracyjna i techniczna**

1. Środki finansowe przydzielone na realizację programu można również wykorzystać do pokrycia wydatków związanych z działaniami w zakresie przygotowania, monitorowania, kontroli, audytu i oceny, które są niezbędne do zarządzania programem i osiągnięcia jego celów, między innymi z komunikacją instytucjonalną priorytetów politycznych Unii, w zakresie, w jakim są one związane z celem ogólnym niniejszego rozporządzenia, wraz ze wszystkimi innymi wydatkami na pomoc techniczną i administracyjną poniesionymi przez Komisję w związku z zarządzaniem programem.
2. Całkowita kwota przydzielona na pokrycie wydatków związanych z działaniami w zakresie przygotowania, monitorowania, kontroli, audytu i oceny wraz ze wszystkimi innymi wydatkami na pomoc techniczną i administracyjną, o których mowa w ust. 1, nie przekracza 12% koperty finansowej przydzielonej na program.

#### Artykuł 10

#### **Metody realizacji**

Komisja realizuje program za pomocą trybów zarządzania, o których mowa w art. 58 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012.

#### Artykuł 11

#### **Spójność i komplementarność z innymi politykami**

Komisja zapewnia, we współpracy z państwami członkowskimi, ogólną spójność i komplementarność programu z innymi stosownymi politykami, instrumentami i działaniami Unii, w szczególności w ramach wieloletniego programu „Prawa, równość i obywatelstwo” na lata 2014–2020 <sup>(14)</sup>.

---

<sup>14</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1381/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wieloletni program „Prawa, równość i obywatelstwo” na lata 2014–2020 (Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 62).

## Artykuł 12 Roczne programy prac

Komisja realizuje program w drodze rocznych programów prac. W ramach rocznych programów prac konsekwentnie realizowane są cele określone w art. 2 i 3 oraz działania określone w art. 4 i doprecyzowane w załączniku I.

Komisja przyjmuje roczne programy prac w formie aktów wykonawczych zgodnie z procedurą doradczą, o której mowa w art. 16 ust. 2 niniejszego rozporządzenia. W tych aktach wykonawczych określa się elementy przewidziane w rozporządzeniu (UE, Euratom) nr 966/2012, a w szczególności:

- a) realizację działań zgodnie z art. 4 i załącznikiem I do niniejszego rozporządzenia oraz indykatywny przydział zasobów finansowych;
- b) harmonogram planowanych zaproszeń do składania ofert i zaproszeń do składania wniosków.

## Artykuł 13 Ocena i upowszechnianie

1. Na wniosek Komisji państwa członkowskie przedkładają jej informacje dotyczące realizacji i wpływu programu.

2. Komisja:

- a) do dnia 30 września 2017 r.:
  - (i) dokonuje przeglądu realizacji celów wszystkich środków (na poziomie wyników i wpływu), realizacji działań kwalifikowalnych określonych w art. 4 oraz działań szczegółowych, o których mowa w załączniku I, przydziału środków dla beneficjentów zgodnie z warunkami określonymi w art. 5, skuteczności wykorzystania zasobów i jego europejskiej wartości dodanej, z uwzględnieniem rozwoju sytuacji w dziedzinie ochrony konsumentów, w celu podjęcia decyzji o wznowieniu, zmianie lub zawieszeniu środków;
  - (ii) przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z oceny dokonanego przeglądu;
- b) do dnia 31 grudnia 2017 r., w stosownych przypadkach, przedkłada wniosek ustawodawczy lub, z zastrzeżeniem ust. 3, przyjmuje akt delegowany.

Sprawozdanie z oceny uwzględnia dodatkowo możliwości w zakresie uproszczenia, spójność wewnętrzną i zewnętrzną programu, zachowanie przydatności wszystkich celów, jak również wkład środków w realizację unijnych priorytetów dotyczących inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Uwzględnia ono wyniki oceny dotyczącej długoterminowego wpływu poprzedniego programu.

Bardziej długofalowe wpływy oraz zrównoważony charakter skutków programu ocenia się, mając na względzie przyczynienie się do podjęcia decyzji w sprawie ewentualnego wznowienia, zmiany lub zawieszenia następnego programu.

3. Do celów uwzględnienia sytuacji, w których w sprawozdaniu z oceny na mocy ust. 2 stwierdzi się, że działania szczegółowe określone z załączniku I nie zostały zrealizowane do dnia 31 grudnia 2016 r. oraz nie mogą zostać zrealizowane do końca okresu objętego programem, w tym również gdy te działania szczegółowe nie są już przydatne dla osiągnięcia celów określonych w art. 2 i 3, Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 15 w celu zmiany załącznika I poprzez usunięcie odnośnych działań szczegółowych.

4. Komisja podaje do wiadomości publicznej wyniki działań podjętych zgodnie z niniejszym rozporządzeniem.

#### Artykuł 14

### Ochrona interesów finansowych Unii

1. Komisja podejmuje odpowiednie środki zapewniające, w trakcie realizacji działań finansowanych na mocy niniejszego rozporządzenia, ochronę interesów finansowych Unii poprzez stosowanie środków zapobiegających nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkim innym nielegalnym działaniom, poprzez skuteczne kontrole oraz, w razie wykrycia nieprawidłowości, przez odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych, a także, w stosownych przypadkach, poprzez skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje administracyjne i finansowe.

2. Komisja lub jej przedstawiciele oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy mają uprawnienia do audytu, na podstawie dokumentacji i kontroli na miejscu, wobec wszystkich beneficjentów dotacji, wykonawców i podwykonawców, którzy otrzymali środki od Unii na mocy niniejszego rozporządzenia.

3. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) może przeprowadzać dochodzenia, w tym kontrole na miejscu i inspekcje, zgodnie z procedurami określonymi w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013<sup>15</sup> oraz rozporządzeniu Rady (Euratom, WE) nr 2185/96<sup>16</sup>, w celu określenia, czy nastąpiło nadużycie finansowe, korupcja lub jakiegokolwiek inne nielegal-

---

<sup>15</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. L 248 z 18.9.2013, s. 1).

<sup>16</sup> Rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami (Dz.U. L 292 z 15.11.1996, s. 2).



ne działanie, które wywiera wpływ na interesy finansowe Unii w związku z umową o udzielenie dotacji, decyzją o udzieleniu dotacji lub zamówieniem finansowanymi na mocy niniejszego rozporządzenia.

4. Bez uszczerbku dla ust. 1, 2 i 3, umowy o współpracy z państwami trzecimi i z organizacjami międzynarodowymi, zamówienia, umowy o udzielenie dotacji i decyzje o udzieleniu dotacji wynikające z wykonania niniejszego rozporządzenia muszą zawierać postanowienia wyraźnie uprawniające Komisję, Europejski Trybunał Obrachunkowy i OLAF do prowadzenia takich audytów i dochodzeń, zgodnie z ich odpowiednimi kompetencjami.

## Artykuł 15

### Wykonanie przekazanych uprawnień

1. Przekazanie Komisji uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych podlega warunkom określonym w niniejszym artykule.

2. Uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych, o których mowa w art. 3 ust. 3 i art. 13 ust. 3, powierza się Komisji na czas trwania programu.

3. Przekazanie uprawnień, o którym mowa w art. 3 ust. 3 i art. 13 ust. 3, może zostać w dowolnym momencie odwołane przez Parlament Europejski lub przez Radę. Decyzja o odwołaniu kończy przekazanie określonych w niej uprawnień. Decyzja o odwołaniu staje się skuteczna od następnego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* lub w określonym w tej decyzji późniejszym terminie. Nie wpływa ona na ważność jakichkolwiek już obowiązujących aktów delegowanych.

4. Niezwłocznie po przyjęciu aktu delegowanego Komisja przekazuje go równocześnie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

5. Akt delegowany przyjęty zgodnie z art. 3 ust. 3 i art. 13 ust. 3 wchodzi w życie tylko wówczas, gdy ani Parlament Europejski ani Rada nie wyraziły sprzeciwu w terminie dwóch miesięcy od przekazania tego aktu Parlamentowi Europejskiemu i Radzie lub gdy przed upływem tego terminu zarówno Parlament Europejski, jak i Rada poinformowały Komisję, że nie wniosą sprzeciwu. Termin ten przedłuża się o dwa miesiące z inicjatywy Parlamentu Europejskiego lub Rady.

## Artykuł 16

### Procedura komitetowa

1. Komisję wspomaga komitet. Komitet ten jest komitetem w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 182/2011.

2. W przypadku odniesienia do niniejszego ustępu stosuje się art. 4 rozporządzenia (UE) nr 182/2011.

Artykuł 17  
**Środki przejściowe**

1. Art. 6 decyzji nr 1926/2006/WE nadal ma zastosowanie do działań objętych tą decyzją, które nie zostały zakończone do dnia 31 grudnia 2013 r. W związku z powyższym środki finansowe przydzielone na realizację programu można również wykorzystać na pokrycie kosztów pomocy technicznej i administracyjnej niezbędnej do zapewnienia przejścia między środkami przyjętymi na podstawie decyzji nr 1926/2006/WE a programem.

2. W razie potrzeby w budżecie po dniu 31 grudnia 2020 r. można przewidzieć środki na pokrycie wydatków przewidzianych w art. 9, aby umożliwić zarządzanie działaniami, które nie zostaną zakończone do dnia 31 grudnia 2020 r.

Artykuł 18  
**Uchylenie**

Decyzja nr 1926/2006/WE traci moc z dniem 1 stycznia 2014 r.

Artykuł 19  
**Wejście w życie i data rozpoczęcia stosowania**

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie następnego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Niniejsze rozporządzenie stosuje się od dnia 1 stycznia 2014 r.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w Strasburgu dnia 26 lutego 2014 r.

*W imieniu Parlamentu Europejskiego*  
M. SCHULZ  
*Przewodniczący*

*W imieniu Rady*  
D. KOURKOULAS  
*Przewodniczący*

Źródło: <https://eur-lex.europa.eu/>

# Indeks osobowy

## A

Aaker David A. 31  
Andreu Teresa Torres 107, 112  
Andriciu Ruxandra Paula 107, 112  
Antonides 64  
Arcimowicz Jolanta 56  
Argiros George 141

## B

Bajan Konrad 38  
Bala Christian 53  
Banasiński Cezary 46, 63  
Barcz Jan 23, 77  
Bardi Luciano 23, 73  
Barend van Leeuwen 97  
Baudrillard Jean 29  
Bazylińska Justyna 21, 204  
Bazylińska-Nagler Justyna 22, 304  
Benöhr Iris 17, 21, 102  
Berghoff Hartmut 53  
Bernitz Ulf 193, 209  
Binder Tom 116  
Błaszczak Łukasz 121  
Borrie Gordon 187  
Bourgoignie Thierry 37, 45  
Brandner Hans Erich 158  
Brannagáin Tomás Ó. 254, 257, 259, 260  
Brodecki Zdzisław 58  
Bylok Felicjan 56

## C

Cafaggi Fabrizio 21, 71  
Calderón Camino Joaquin 107, 112  
Cameron Kenneth 31  
Chessel Marie-Emmanuelle 53

Cholawo-Sosnowska Kamila 46  
Cohen Maurie J. 22, 28  
Collovà Claudio 155  
Cortés Pablo 121  
Cummings Catherine 106, 109  
Cybula Piotr 48  
Cyrek Piotr 67  
Czachór Zbigniew 23, 77, 174

## D

Danel Łukasz 49  
Dausés Manfred A. 45  
Davies Jim 21, 43  
Day George S. 31  
Dąbrowska Anna 22, 30, 31, 153, 205  
Deroo-Blanquart Vincent 106, 109  
Devenney James 21, 171  
Dinan Desmont 46  
Di Pinto Patrice 41  
Dobijański Mariusz 280  
Drake Sara 121  
Druesne Gérard 38, 127  
Dunne Judy 254, 257, 259, 260  
Dupont James 96

## F

Faber Froukje 107, 110  
Forbes James D. 31, 54

## G

Gabriel Yiannis 28  
Gajda Katarzyna 208  
Galbraith John K. 36, 50, 56  
Garlicki Lech 56  
Gilson Etienne 27

Górka Maciej 23, 71, 77, 88  
Górnicz Ewa 38  
Gromnicka Ewa 58  
Gruber Johann 42  
Gruchman Bogdan 129  
Grunert Klaus 224  
Grzesiek Agnieszka 39  
Grzeszczak Robert 23, 71, 76  
Grzybowski Stefan 244  
Guibault Lucie 21, 181  
Gutkowska Krystyna 126

## H

Hammurabi 27  
Hansen Edgar 55  
Harasimiuk Dominika E. 23, 78  
Häring Bernard 27  
Heininger Georg 108, 112  
Heininger Helga 108, 112  
Helberger Natalie 18, 21, 181  
Henry Peter 106, 109  
Herlo Dorin 267  
Herrman Robert O. 31  
Hörnle Julia 17, 21  
Hough John A. 52  
Hove Jean-Claude Van 108, 111  
Howells Geraint 17, 21, 250, 251

## I

Ignazi Piero 23, 73  
Inglese Marco 116

## J

Jagielska Monika 21, 46, 59, 140, 166  
Jakubiak-Mińczuk Aneta 113  
Janoś-Kresło Mirosława 30, 31  
Jarocki Tomasz 23, 85  
Jastrzębska-Smolaga Halina 49  
Jawłowska Aldona 49–51, 53, 56  
Justyński Janusz 22, 138

## K

Kaczorowska Sylwia 22, 79  
Kalwin Jan 27

Karbowska Karina 46  
Kempny Marian 56  
Kendall Vivienne 228  
Kennedy John Fitzgerald 31–34  
Kenny Mel 17, 21, 171  
Kieźel Ewa 55  
Kitchen Martin 53  
Kleinschmidt Christian 53  
König Gudrun M. 53  
Kostecki Michał Maciej 69  
Kozak Małgorzata 23, 78  
Krämer Ludwig 39  
Krauz-Mozer Barbara 14  
Kryk Barbara 38  
Kucheryavaya Elena V. 92  
Kurzyńska-Lipniewicz Agnieszka 22, 79

## L

Lang Tim 28  
Leible Stefan 253  
Levi-Faur David 116  
Lewicka-Strzałecka Anna 28, 45, 49, 51  
Lissowska Marta 38  
Lis Stanisław 30  
Loos Marco 18, 21  
López Emilio Irles 107, 112  
Luter Marcin 27  
Luth Hanneke 22, 44

## Ł

Ławniczak Kamil 85  
Łazowski Adam 71  
Łętowska Ewa 33, 50

## M

Maier Lothar 61  
Majewska-Jurczyk Barbara 22, 148  
Majka Józef 28  
Mak Chantal 19, 21, 181  
Makowska Agata 71  
Malczyńska-Biały Mira 22, 23, 27, 28, 34,  
50, 72, 87, 146, 151, 176, 185, 189,  
217, 222, 295  
Malinowska Izabela 55

Maliszewska-Nienartowicz Justyna 20,  
23, 71, 140, 186  
Małuszyńska Ewa 129  
Małysa-Kaleta Agata 55, 56  
Mantoux Paul 50  
Markowski Daniel 30  
Martynuska Małgorzata 28  
Maruszkin Radosław 71  
Mayer Robert N. 28  
McCracken Grant 29  
McGregor Sue L.T. 245  
Meiners Norbert H. 264  
Messner Pia 107, 110  
Micklitz Hans-Wolfgang 17, 21, 42, 71,  
126, 135, 137, 156, 186  
Micyńska-Kowalska Maria 64, 65  
Molendowska Magdalena 23, 85  
Morawski Lech 121  
Morek Rafał 184  
Morgan-Taylor Martin 171  
Murphy Colette 254, 257, 259, 260  
Muszyński Mariusz 23, 78

## N

Naranjo Francisco Gutiérrez 107, 112  
Niepokulczycka Małgorzata 46, 66  
Niepokulczycki Jerzy 35  
Nowińska Ewa 48  
Nugent Neil 23, 86

## O

Olejniczuk-Merta Anna 67  
Ozimek Irena 30, 31, 126

## P

Palacios Martínez Ana Maria 107, 112  
Parry Deborah 21  
Pazdan Maksymilian 46  
Pessers Lodewijk 21, 181  
Peterson Esther 64  
Pietraś Ziemowit Jacek 59  
Przybylska-Maszner Beata 23, 73  
Putz Ingrid 107, 111

## R

Raaij W. Fred van 64  
Radlinger Ernst Georg 107, 112  
Radlingerová Helena 107, 112  
Ramsay Iain 17, 21, 250  
Ratusińska Izabela 121  
Reich Norbert 18, 21, 42, 44, 137, 156,  
174  
Rewizorski Marek 23, 73  
Rick Kevin 53  
Rieger Sebastian 314  
Rokicka Grażyna 57, 69, 126, 133  
Rokosz-Piejko Elżbieta 28  
Rott Peter 18, 21, 42  
Ruck Wendy 106, 109  
Ruszkowski Janusz 23, 38, 72

## S

Samson Maciej 45  
Schuldziński Wolfgang 53  
Schüller Bastian 40, 43, 44, 47  
Schulte Elisabeth 108, 112  
Schulte Wolfgang 112  
Schwaring Ulf 264  
Seeberger Berndt 264  
Semeniuk Arkadiusz 42  
Setlak Piotr 30  
Sinders Caroline 314  
Skrzypek Andrzej 30, 56  
Sloot Bart van der 21, 181  
Šmid Waclaw 45  
Smith Melanie 121  
Stearns Peter N. 29, 30  
Strasser Susan 34  
Streżyńska Anna 244  
Sturm Michael 45  
Stuyck Jules 18  
Sutherland Max 63  
Sylvester Alice K. 63  
Szewczyk Agnieszka 66

## Ś

Śliwińska Magdalena 129, 270  
Ślusarczyk Zenon 22, 114, 144, 304

## T

Terryn Evelyn 18  
Tokarczyk Roman 31, 58  
Tokarzewski Tadeusz 51  
Tomasz z Akwinu 27  
Topham Edward 52  
Tosiek Piotr 23, 73, 102  
Trubek David M. 37  
Twigg-Flesner Christian 16, 21, 48, 135,  
173, 174, 176, 250, 251

## U

Ulmer Peter 158  
Ustaborowicz-Jakimowicz Liliana 224

## V

Viscusi Kip W. 130  
Vogiatzis Nikoz 115

## W

Wątroba Wiesław 36  
Weatherill Stephen 46, 59, 126, 135, 167,  
186, 193, 209  
Wesołowska Agata 32  
Wicha Monika 23, 73

Wiewiórska-Domagalska Aneta 48  
Wilhelmsson Thomas 17, 21, 250  
Willett Chris 171  
Williams Adrian 106, 109  
Winiarski Bolesław 38  
Witkowska Marta 92  
Wittmer Jürgen 107, 111  
Właż Aureliusz 23, 73  
Włudyka Tomasz 38  
Wnukowska Anna 46  
Wójcik Magdalena 315  
Wyrozumska Anna 23, 77

## Z

Zajac Magdalena 22, 144  
Zaręba Agnieszka 23, 85  
Zawidzka-Łojek Anna 71  
Zborowska Władysława 35  
Zoll Andrzej 63

## Ż

Żabczyński A. 57  
Żak Katarzyna 159  
Żurek Marek 38



