

Mira Malczyńska-Biały\*

## BEZPIECZEŃSTWO KONSUMENTÓW W KONTEKŚCIE PROGRAMU POLITYKI KONSUMENCKIEJ UNII EUROPEJSKIEJ NA LATA 2020–2025

### Streszczenie

Artykuł ma na celu przedstawienie potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa konsumentów w Unii Europejskiej po 2020 roku w kontekście realizowanej polityki konsumenckiej. Rozważania koncentrują się w szczególności na analizie *Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady* z dnia 13 listopada 2020 roku, stanowiącego unijny program na rzecz konsumentów. Bezpieczeństwo konsumentów związane jest z zagwarantowaniem im ochrony prawnej w zakresie czterech podstawowych płaszczyzn: zdrowotnej, ekonomicznej, informacyjno-edukacyjnej oraz dochodzenia roszczeń. Wskazano również na wpływ pandemii COVID-19 na bezpieczeństwo konsumentów w Unii Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo konsumentów, ochrona konsumentów, polityka konsumencka, Unia Europejska

### Wstęp

Przedmiotem niniejszego artykułu jest przedstawienie potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa konsumentom w Unii Europejskiej po 2020 roku. W artykule krytycznej weryfikacji zostały poddane następujące hipotezy badawcze: po pierwsze, zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony konsumentów stanowi nadrzędny cel unijnej polityki konsumenckiej. Po drugie, przyjęto hipotezę, iż cele polityki konsumenckiej Unii Europejskiej uzależnione są od bieżących problemów wpływających na bezpieczeństwo konsumentów. Podstawową metodą badawczą zastosowaną w artykule jest metoda analizy dogmatycznej. Wykorzystano ją do analizy aktów prawnych regulujących problematykę bezpieczeństwa konsumentów.

---

\* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: mimalczynska@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0003-3083-800X.

Priorytety z zakresu bezpieczeństwa konsumentów po 2020 roku wskazane zostały w programie polityki konsumenckiej Unii Europejskiej na lata 2020–2025. Co do zasady bezpieczeństwo konsumentów związane jest z zagwarantowaniem im ochrony prawnej w zakresie czterech podstawowych płaszczyzn: zdrowotnej, ekonomicznej, informacyjno-edukacyjnej oraz dochodzenia roszczeń. Mówiąc o bezpieczeństwie zdrowotnym, chodzi o stworzenie standardów prawnych oraz praktyki handlowej eliminującej dopuszczenie do sprzedaży produktów konsumpcyjnych zagrażających życiu i zdrowiu nabywców. W kontekście bezpieczeństwa ekonomicznego możemy mówić o zagwarantowaniu dostępu do różnorodnej oferty produktów za konkurencyjną cenę, spełniających odpowiednie normy bezpieczeństwa. Potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa w zakresie informacji i edukacji wynika z nierównowagi, jaka występuje pomiędzy profesjonalistą a konsumentem. O ile podmioty prowadzące działalność gospodarczą mają pełną wiedzę, o tyle konsumenci mają wiedzę rozproszoną i powierzchowną. Jej braki uniemożliwiają swobodę oceny i wyboru, ograniczając wolność decyzji rynkowych konsumenta. Podstawą do dokonywania przez konsumentów racjonalnych wyborów musi być rzetelna informacja o cechach oferowanych towarów i usług, warunkach bezpiecznego ich używania, a także procedurach reklamacyjnych w przypadku ujawnienia ich niewłaściwej jakości<sup>1</sup>. Znaczenie prawa do informacji i edukacji wynika bowiem z przekonania, że „konsument dobrze poinformowany” to „konsument dobrze chroniony”<sup>2</sup>. Bezpieczeństwo konsumentów podczas procesu egzekwowania ich praw związane jest z zapewnieniem efektywnego systemu dochodzenia roszczeń w UE. Konsument powinien mieć zagwarantowane wiele ścieżek wyboru dochodzenia swoich praw. Nie może być pozostawiony sam sobie, zawsze powinien mieć możliwość zwrócenia się o pomoc do funkcjonujących organizacji i instytucji pozarządowych, korzystać z szeroko rozumianej mediacji i arbitrażu, a oprócz sądownictwa powszechnego powinno funkcjonować łatwo dostępne bezpłatne sądownictwo polubowne<sup>3</sup>.

Zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów w zakresie zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych, jak również wspie-

---

<sup>1</sup> A. Streżyńska, *Ochrona konsumentów w Unii Europejskiej i Polsce*, Warszawa 2000, s. 98.

<sup>2</sup> E. Łętowska, *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2004, s. 123.

<sup>3</sup> M. Malczyńska-Biały, *Efektywny system dochodzenia roszczeń a poczucie bezpieczeństwa polskich konsumentów po 2004 roku* [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia w procesie transformacji i integracji. Wymiar społeczny*, red. H. Chałupczak, M. Pietraś, J. Misiągiewicz, Zamość 2016, s. 559–568.

ranie ich prawa do informacji, edukacji i dochodzenia roszczeń należy zgodnie z art. 169 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFEU) do zadań Unii Europejskiej<sup>4</sup>. Unia Europejska realizuje tę kompetencję poprzez tworzenie prawodawstwa konsumenckiego w szczególności w formie aktów prawa pochodnego mającego moc wiążącą (rozporządzeń<sup>5</sup>, dyrektyw<sup>6</sup>, decyzji<sup>7</sup>) oraz aktów prawnych niemających mocy wiążącej, kreujących pożądane standardy ochrony konsumentów, mające często postać strategii i programów polityki konsumenckiej (rezolucje, komunikaty, zalecenia, opinie<sup>8</sup>).

Instytucjami stanowiącymi prawo konsumenckie na szczeblu unijnym są Parlament Europejski, Komisja Europejska oraz Rada Unii Europejskiej. W ich strukturach organizacyjnych znajdują się jednostki merytoryczne zajmujące się w szczególności problematyką konsumencką w kontekście procesu stanowienia prawa<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2012/326/1, Dz.Urz. UE 26.10.2012.

<sup>5</sup> Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Zob. szerzej: A. Zawidzka-Łojek, R. Maruszkina, *Prawo pochodne Unii Europejskiej* [w:] *Podręcznik prawa Unii Europejskiej. Instytucje i porządek prawny. Prawo materialne*, red. A. Zawidzka-Łojek, A. Łazowski, Warszawa 2017, s. 123–126.

<sup>6</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*, Toruń 2006, s. 16–19.

<sup>7</sup> Decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów. Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej. 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, Warszawa 2014, s. 146–147.

<sup>8</sup> Art. 288, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 326/47, 26.10.2012. Zob. H.W. Micklitz, S. Weatherill, *Consumer policy in the European Community: Before and after Maastricht*, „Journal of Consumer Policy”, 1993, nr 3–4, s. 300.

<sup>9</sup> M. Malczyńska-Biały, *Członkostwo w Unii Europejskiej a bezpieczeństwo ekonomiczne konsumentów w Polsce* [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia w procesie transformacji i integracji. Wymiar gospodarczy*, red. H. Chałupczak, M. Pietraś, Ł. Potocki, Zamość 2018, s. 185–194. Zob. szerzej: M. Malczyńska-Biały, *Normalizacja europejska a bezpieczeństwo produktów konsumenckich* [w:] *Współczesna polityka bezpieczeństwa – aspekty polityczne, gospodarcze i militarne*, red. M. DeLong, M. Malczyńska-Biały, Rzeszów 2018, s. 66–73; M. Malczyńska-Biały, *Nieuczciwe praktyki handlowe a bezpieczeństwo konsumentów w Unii Europejskiej* [w:] *Bezpieczeństwo. Prawa człowieka. Stosunki międzynarodowe*, red. K. Żarna, Rzeszów 2019, t. I, s. 89–96.

## Wpływ pandemii COVID-19 na politykę konsumencką UE

Współczesna problematyka zapewnienia bezpieczeństwa konsumentom w aspekcie ochrony zdrowia, ich bezpieczeństwa ekonomicznego, informacyjno-edukacyjnego oraz w zakresie egzekwowania praw konsumentów i możliwości dochodzenia roszczeń w najszerszym zakresie znalazła swój wyraz w aktualnie obowiązującym programie polityki konsumenckiej Unii Europejskiej na lata 2020–2025<sup>10</sup>. Pandemia wywołana wirusem COVID-19 wpłynęła na wiele aspektów życia konsumentów i wyeksponowała ważność ochrony konsumentów oraz ścisłej współpracy między organami w UE. W programie odniesiono się również do pilnych potrzeb z zakresu bezpieczeństwa konsumentów w kontekście trwającej pandemii. Kryzys wywołany wirusem COVID-19 doprowadził do wykrycia pewnych luk w ramach unijnej ochrony bezpieczeństwa konsumentów. Na przykład, konsumenci w UE spodziewali się, że w związku z niemożnością realizacji umów turystycznych, 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 oraz prawie całkowite wstrzymanie świadczenia usług przewozu osób w trakcie pandemii. Komisja i państwa członkowskie podjęły działania służące zapewnieniu ochrony praw konsumentów, propagując praktyczne rozwiązania w pełni zgodne z obowiązującymi przepisami<sup>11</sup>.

Kolejną kwestią naruszania bezpieczeństwa 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. Pandemia spowodowała powstanie istotnych wyzwań wywierających wpływ na codzienne funkcjonowanie kon-

---

<sup>10</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy, KOM(2020)696, Bruksela, 13.11.2020.

<sup>11</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, 14.5.2020, 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.

sumentów. Szczególnie chodziło o dostępność towarów i usług, a także możliwość podróżowania, wjazdu do UE, jak również opuszczania jej terytorium. Strategia zawierała pięć nadrzędnych priorytetów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa konsumentów. Po pierwsze, dokonanie transformacji ekologicznej. Po drugie, rozwój transformacji cyfrowej. Po trzecie, możliwość dochodzenia roszczeń i egzekwowania praw konsumentów. Po czwarte, określenie i zaspokojenie specyficznych indywidualnych potrzeb określonych grup konsumentów. Ostatni priorytet związany był z rozwojem współpracy międzynarodowej.

### **Problematyka ekologiczna i zdrowotna w polityce konsumenckiej UE**

W pkt 3.1. strategii polityki konsumenckiej UE wskazano, że transformacja ekologiczna wiąże się z możliwością osobistego zaangażowania się w działania służące zapewnieniu neutralności klimatycznej, ochrony zasobów naturalnych i różnorodności biologicznej oraz ograniczaniu zanieczyszczenia wód, powietrza i gleb. Konsumentom powinni wzmacniać swoje bezpieczeństwo 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 powinny być dostępne dla każdego. Komisja do 2025 roku przedstawi wniosek ustawodawczy służący wzmocnieniu roli konsumentów w procesie przechodzenia na ekologiczną gospodarkę. Służyć temu miało 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>12</sup> i przedwczesna utrata przydatności, a także wniosek ustawodawczy dotyczący uzasadniania twierdzeń odnoszących się do ekologiczności (produktu, usługi).

W omawianym okresie podejmowane miały być inicjatywy mające na celu zagwarantowanie, aby konsumentom mieli zapewnione bezpieczeństwo zdrowotne w kontekście możliwości podejmowania świadomych i zrównoważonych decyzji dotyczących żywności. Między innymi

---

<sup>12</sup> Praktyka polegająca na przekonywaniu klientów, że przedsiębiorstwo jest zaangażowane w działania na rzecz ochrony środowiska. UE: *pseudoekologiczny marketing zalewa internet*, CyberDefence24, <https://www.cyberdefence24.pl> (26.02.2021).

realizowano strategię „od pola do stołu”<sup>13</sup> oraz unijną strategię na rzecz bioróżnorodności<sup>14</sup>, jak również inicjatywy służące ograniczeniu śladu środowiskowego i klimatycznego systemu żywnościowego UE, zapewnieniu konsumentom możliwości podejmowania świadomych, zdrowych i zrównoważonych decyzji dotyczących żywności. Zachęcano ponadto konsumentów do podejmowania decyzji przyczyniających się do ograniczenia poziomu zanieczyszczeń<sup>15</sup>, podniesienia poziomu świadomości w kwestii chemikaliów, z którymi narażeni są na kontakt konsumenci, zapewnienia ochrony przed najbardziej szkodliwymi substancjami oraz promowania bezpiecznych i zrównoważonych chemikaliów już na etapie projektowania<sup>16</sup>. Wskazywano na możliwości w zakresie wywierania pozytywnego wpływu na zrównoważoność dzięki przekazywaniu im wiarygodnych, kompletnych i sprawdzonych informacji na temat produktów finansowych<sup>17</sup>. Rozwijano inicjatywę „Fala renowacji”, w której przedstawiono strategię przystosowania domów konsumentów do potrzeb bardziej ekologicznego i cyfrowego społeczeństwa, również poprzez zapewnienie dostępu do lepszych narzędzi informacyjnych<sup>18</sup>. Począwszy od 2020 roku, Komisja planuje nawiązać współpracę z przedsiębiorcami w celu zachęcenia ich do podejmowania dobrowolnych zobowiązań dotyczących działań na rzecz zrównoważonej konsumpcji wykraczających poza czynności wymagane z mocy prawa. Wskazano na szereg prac służących przeciwdziałaniu przedwczesnej utraty przydatności produk-

<sup>13</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, Bruksela, 20.05.2020.

<sup>14</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, Bruksela, 20.05.2020.

<sup>15</sup> *Plan działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby*, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu> (21.02.2021).

<sup>16</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, Bruksela, 14.10.2020.

<sup>17</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, Bruksela, 8.03.2018.

<sup>18</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, Bruksela, 14.10.2020.

tów i propagowaniu ich trwałości, zdolności do recyklingu, możliwości ich naprawy oraz dostępności<sup>19</sup>. W szczególności starania w zakresie zrównoważonych produktów miały na celu sprawienie, aby zrównoważone produkty stały się normą oraz aby rozszerzyć ich zakres poza produkty związane z energią i zapewnić osiągnięcie rezultatów w obszarze zamkniętego cyklu życia<sup>20</sup>. Komisja oceni produkty w kontekście przeglądu dyrektywy w sprawie sprzedaży towarów oraz to, w jaki sposób można przyczynić się do dalszego propagowania naprawy produktów i zachęcania do korzystania z bardziej zrównoważonych produktów o zamkniętym cyklu życia<sup>21</sup>.

### **Zagadnienie transformacji cyfrowej w polityce konsumenckiej UE**

Kolejny cel związany z zapewnieniem konsumentom ekonomicznego i informacyjnego bezpieczeństwa dotyczył transformacji cyfrowej. W radykalny sposób zmienia ona życie konsumentów, zapewniając im szerszy wybór zarówno towarów, jak i usług. Jednocześnie może utrudnić im podejmowanie świadomych decyzji i skomplikować zapewnienie odpowiedniej ochrony ich interesów. Ukryte mechanizmy przetwarzania i gromadzenia wraz z narzędziami służącymi do analizowania zachowań konsumentów były często wykorzystywane do nakłaniania konsumentów do działań sprzecznych z ich interesami. Planowano również podejmowanie licznych czynności w obszarze egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących bezpieczeństwa konsumenta<sup>22</sup> oraz umów o dostarczanie treści i usług cyfrowych<sup>23</sup>.

---

<sup>19</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>20</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy, KOM(2020) 67, Bruksela, 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. Bruksela, 11.03.2020.

<sup>21</sup> Są to produkty, przy których produkcji minimalizuje się zużycie surowców i wielkość odpadów oraz emisję i utratę energii poprzez tworzenie zamkniętej pętli procesów, w których odpady z jednych procesów są wykorzystywane jako surowce dla innych, co maksymalnie zmniejsza ilość odpadów produkcyjnych.

<sup>22</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 egzekwowa-

Transformacja cyfrowa<sup>24</sup> związana była ponadto z potrzebą przeciwdziałania nieuczciwym agresywnym i wprowadzającym w błąd praktykom handlowym. W szczególności chodziło 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, utrudniają dodatkowo ochronę danych osobowych<sup>25</sup>.

Konsumenci dokonujący zakupów na odległość powinni być objęci poziomem takim samym lub wyższym jak w przypadku dokonywania zakupów za pośrednictwem tradycyjnych kanałów sprzedaży. W latach objętych strategią planowano stworzenie bezpiecznej przestrzeni cyfrowej dla konsumentów. W tym celu zamierzano przygotować 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 bezpieczeństwo i skuteczną ochronę przed niezgodnymi z prawem produktami, treściami i działaniami na platformach internetowych oraz równoważną ochronę przysługującą im poza Internetem. Zamierzano 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>26</sup>, która mogła naruszać prawa konsumentów i stanowić działanie na ich szkodę<sup>27</sup>. Rozwijano inicjatywy służące zagwarantowaniu wysokiego poziomu ochrony interesów konsumentów i praw podstawowych oraz budowaniu zaufania niezbędnego do upowszechnienia AI w społeczeństwie. Planowano zapewnić

---

nia i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta, Dz.Urz. UE L 328, 18.12.2019.

<sup>23</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, Dz.Urz. UE L 136, 22.5.2019.

<sup>24</sup> Zob. pkt 3.2. Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowy program na rzecz konsumentów...

<sup>25</sup> S. Rieger, C. Sindere, *Dark Patterns: Regulating Digital Design How digital design practices undermine public policy efforts & how governments and regulators can respond*, Berlin 2020, s. 11.

<sup>26</sup> Zob. M. Wójcik, *Sztuczna inteligencja – potencjał dla procesów zarządzania informacją*, „Przegląd Biblioteczny”, 2018, z. 1, s. 7–8.

<sup>27</sup> Zob. Biała Księga w sprawie sztucznej inteligencji. Europejskie podejście do doskonałości i zaufania, KOM(2020) 65, Bruksela, 19.02.2020.



osobom poszkodowanym w wyniku korzystania z rozwiązań w zakresie 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 dokonany miał być przegląd dyrektyw w sprawie maszyn<sup>28</sup>, w sprawie urządzeń radiowych<sup>29</sup> oraz w sprawie bezpieczeństwa produktów<sup>30</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.

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>31</sup>. Za pośrednictwem kanałów cyfrowych w coraz większym stopniu oferowano 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>32</sup>.

---

<sup>28</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. UE L 157, 9.06.2006.

<sup>29</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. UE L 153, 22.05.2014.

<sup>30</sup> Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, Dz.Urz. UE L 11, 15.01.2002.

<sup>31</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 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>32</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 Bruksela, 30.09.2020.

## Problem egzekwowania praw przez konsumentów w UE

Trzeci cel, który planowano zrealizować w latach objętych strategią, związany był ze skutecznym zapewnieniem bezpieczeństwa konsumentom poprzez umożliwienie im egzekwowania swoich praw oraz możliwość dochodzenia roszczeń. Konsumentom w UE powinni mieć możliwość skutecznego dochodzenia przysługujących im praw. 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>33</sup>. W związku z zaistniałą sytuacją epidemiologiczną zamierzano przeciwdziałać wpływowi COVID-19 na bezpieczeństwo prawne konsumentów. Chodzi tutaj o oszustwa, kwestie związane z podróżami i wykorzystywanie niestabilnej sytuacji finansowej, wprowadzających w błąd informacjach na temat produktu, usługi, nieuczciwymi praktykami handlowymi (w szczególności internetowymi technikami wywierania wpływu i personalizacji)<sup>34</sup>. Komisja planuje sfinansować projekt utworzenia „EU e-Lab” jako platformy, z 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 rozwijać finansowanie przez UE i modernizację europejskich centrów konsumenckich, alternatywnych metod rozwiązywania sporów oraz narzędzi internetowego rozstrzygnięcia sporów<sup>35</sup>.

Czwarty cel związany był z uwzględnieniem szczególnych potrzeb konsumentów<sup>36</sup>. Zaznaczono, że polityka konsumencka służy bezpieczeństwu i ochronie konsumentów w ich kontaktach z profesjonalnymi handlowcami. Wskazano, że konsumenci, jako słabsza strona w transakcji, wymagają większej ochrony w zakresie zdrowia, bezpieczeństwa i interesu gospodarczego. Niektóre grupy konsumentów w określonych sytuacjach mogą jednak być szczególnie podatne na zagrożenia. Chodzi-

<sup>33</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>34</sup> Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r....

<sup>35</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Instrument Wspierania Technicznego, KOM(2020) 409, Bruksela, 28.5.2020.

<sup>36</sup> Zob. pkt 3.4. Komunikatu.

ło o okoliczności społeczne lub szczególne cechy konkretnych grup, np. ich wiek, płeć. Dlatego po 2021 roku Komisja zwiększa finansowanie na rzecz działań mających na celu poprawę dostępności i jakości usług w zakresie doradztwa dotyczącego zadłużenia w państwach członkowskich.

Od 2021 roku występuje coraz większa niestabilność finansowa wielu gospodarstw domowych w UE. Od początku kryzysu związanego z COVID-19 6 na 10 konsumentów doświadczyło trudności finansowych, które mogą prowadzić do nadmiernego zadłużenia. Dlatego Komisja dąży do wspierania inicjatyw zapewniających doradztwo na szczeblu lokalnym konsumentom, którzy ze względów strukturalnych lub osobistych nie mają dostępu do wsparcia i informacji zapewnianych online lub w centralnych biurach informacyjnych<sup>37</sup>.

Komisja opracuje decyzję dotyczącą 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.

Do 2023 roku Komisja opracuje strategiczne podejście do poprawy świadomości i edukacji konsumentów, uwzględniające także potrzeby różnych grup, m.in. na podstawie podejść dotyczących równości i niedyskryminacji<sup>38</sup>. Ryzyko dyskryminacji zostaje niekiedy zwiększone przez algorytmy, które są wykorzystywane przez dostawców niektórych towarów i usług i które mogą być formułowane z pewnymi uprzedzeniami wynikającymi często z istniejących wcześniej oczekiwań kulturowych lub społecznych.

Kolejna kategoria działań związana jest z bezpieczeństwem konsumentów w kontekście globalnym<sup>39</sup>. Łańcuchy produkcyjne i łańcuchy wartości stają się 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 i bezpieczeństwa

---

<sup>37</sup> *Obywatele UE chcą większych kompetencji dla UE, na wypadek kryzysu typu COVID-19*, Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu>, 26.05.2020 (25.02.2021).

<sup>38</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>39</sup> Pkt 3.5. Komunikatu.

konsumentów ma ścisła współpraca międzynarodowa między organami i wszystkimi podmiotami w łańcuchu dostaw. Jednocześnie istotne jest, aby UE przenosiła na szczebel międzynarodowy swój wysoki poziom ochrony konsumentów jako wartość europejską i model europejski. Komisja zamierza opracować z Chinami plan działania na rzecz wzmocnionej współpracy w zakresie bezpieczeństwa produktów w odniesieniu do produktów sprzedawanych online. Dodatkowo Komisja będzie dążyć do opracowania wsparcia regulacyjnego, pomocy technicznej oraz budowania zdolności dla krajów partnerskich UE, w tym w Afryce<sup>40</sup>.

### Zakończenie

Kompleksowa polityka konsumencka definiowana jako zespół działań prawno-organizacyjnych podejmowanych przez instytucje Unii Europejskiej oraz międzynarodowe konsumenckie organizacje pozarządowe zgodnie z programami polityki konsumenckiej na dany okres ma zapewnić bezpieczeństwo konsumentom, przede wszystkim w zakresie zdrowia, interesów ekonomicznych, informacji i edukacji oraz dochodzenia roszczeń.

Bezpieczeństwo konsumentów w Unii Europejskiej po 2020 roku zostało mocno zagrożone. Przedsiębiorcy wykorzystywali często stan zagrożenia epidemiologicznego wywołanego pandemią COVID-19 do stosowania nowych, nieznanych dotąd praktyk rynkowych zagrażających bezpieczeństwu konsumentów. Polityka konsumencka Unii Europejskiej na lata 2020–2025 kształtowana w celu ochrony konsumentów na rynku unijnym wyszła naprzeciw tym zagrożeniom. Kreowano w niej zasady współczesnego bezpieczeństwa konsumentów. Ochrona konsumentów po 2020 roku w Unii Europejskiej związana była z zagwarantowaniem im bezpieczeństwa zdrowotnego, ekonomicznego, możliwości zrzeczenia się w niezależne organizacje oraz dochodzenia swoich praw. Bezpieczeństwu konsumentów miało sprzyjać realizowanie w okresie objętym strategią celów priorytetowych ujętych w programie polityki konsumenckiej Unii Europejskiej na lata 2020–2025. Na płaszczyźnie 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 jest dobór właściwych narzędzi i metod służących planowaniu, rea-

---

<sup>40</sup> Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady w kierunku kompleksowej strategii współpracy z Afryką, Bruksela, 9.3.2020, JOIN(2020)4.

lizacji i wdrażaniu konkretnych celów i działań w zakresie ochrony interesów konsumentów oraz bezpiecznego korzystania z rynku. Każdy z pięciu priorytetów ujętych w analizowanej w artykule strategii polityki konsumenckiej dotyczy zapewnienia bezpieczeństwa konsumentom poprzez podjęcie różnych działań: w zakresie transformacji ekologicznej, rozwoju transformacji cyfrowej, lepszej możliwości dochodzenia roszczeń i egzekwowaniu praw konsumentów, określeniu i zaspokojeniu specyficznych indywidualnych potrzeb określonych grup konsumentów, jak również rozwoju współpracy międzynarodowej.

## **Bibliografia**

- Biała Księga w sprawie sztucznej inteligencji. Europejskie podejście do doskonałości i zaufania, KOM(2020) 65, Bruksela, 19.02.2020.
- Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2012/326/1, Dz.Urz. UE 26.10.2012.
- Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, Dz.Urz. UE L 11. 15.01.2002.
- 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. UE L 153, 22.05.2014.
- 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 2006/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie maszyn, zmieniająca dyrektywę 95/16/WE, Dz.Urz. UE L 157, 9.06.2006.
- 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, 22.5.2019.
- 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.
- 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.
- 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, Bruksela, 14.10.2020.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy, KOM(2020) 67, Bruksela, 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, Bruksela, 11.03.2020.
- 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, Bruksela, 8.03.2018.
- 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, Bruksela, 30.09.2020.
- 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, Bruksela, 20.05.2020.
- 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 Bruksela, 14.10.2020.
- 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, Bruksela, 20.05.2020.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy, KOM(2020)696, Bruksela, 13.11.2020.
- Łętowska E., *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2004.
- Makowska A., *Sprzedaz konsumencka w prawie Unii Europejskiej i prawie polskim*, Toruń 2006.
- Malczyńska-Biały M., *Członkostwo w Unii Europejskiej a bezpieczeństwo ekonomiczne konsumentów w Polsce* [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia w procesie transformacji i integracji. Wymiar gospodarczy*, red. H. Chałupczak, M. Pietraś, Ł. Potocki, Zamość 2018.
- Malczyńska-Biały M., *Efektywny system dochodzenia roszczeń a poczucie bezpieczeństwa polskich konsumentów po 2004 roku* [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia w procesie transformacji i integracji. Wymiar społeczny*, red. H. Chałupczak, M. Pietraś, J. Misiągiewicz, Zamość 2016.
- Malczyńska-Biały M., *Nieuczciwe praktyki handlowe a bezpieczeństwo konsumentów w Unii Europejskiej* [w:] *Bezpieczeństwo. Prawa człowieka. Stosunki międzynarodowe*, red. K. Żarna, Rzeszów 2019, t. I.
- Malczyńska-Biały M., *Normalizacja europejska a bezpieczeństwo produktów konsumenckich* [w:] *Współczesna polityka bezpieczeństwa – aspekty polityczne gospodarcze i militarne* red. M. Delong, M. Malczyńska-Biały, Rzeszów 2018.
- Micklitz H.W., Weatherill S., *Consumer policy in the European Community: Before and after Maastricht*, „Journal of Consumer Policy”, 1993, nr 3–4.
- Obywatele UE chcą większych kompetencji dla UE, na wypadek kryzysu typu COVID-19, Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu>, 26.05.2020 (25.02.2021).

- Plan działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby*, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu> (21.02.2021).
- Rieger S., Sindors C., *Dark Patterns: Regulating Digital Design How digital design practices undermine public policy efforts & how governments and regulators can respond*, Berlin 2020.
- 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.
- 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.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Instrument Wsparcia Technicznego, KOM(2020) 409, Bruksela, 28.5.2020.
- Streżyńska A., *Ochrona konsumentów w Unii Europejskiej i Polsce*, Warszawa 2000.
- UE: *pseudoekologiczny marketing zalewa internet*, CyberDefence24, <https://www.cyberdefence24.pl> (26.02.2021).
- Wójcik M., *Sztuczna inteligencja – potencjał dla procesów zarządzania informacją*, „Przegląd Biblioteczny”, 2018, z. 1.
- Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady w kierunku kompleksowej strategii współpracy z Afryką, Bruksela, 9.3.2020, JOIN(2020)4.
- 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, Warszawa 2014.

### **Consumer safety in the context of the European Union's consumer policy program for 2020–2025**

#### Summary

The article aims to present the need to ensure the safety of consumers in the European Union after 2020 in the context of the implemented consumer policy. The considerations focus in particular on the analysis of the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 13 November 2020, which is the EU consumer program. The safety of consumers is related to guaranteeing them legal protection in the field of four basic levels: health, economic, information and education, and pursuing claims. The article indicates the impact of the pandemic of COVID-19 on the safety of consumers in the European Union.

**Keywords:** European Union, consumer policy, consumer protection, consumer safety