

*Justyna Maliszewska-Nienartowicz\**

## **Programy ochrony konsumenta w prawie Wspólnot Europejskich**

### **1. Uwagi ogólne**

System ochrony konsumenta, jaki funkcjonuje obecnie we Wspólnocie Europejskiej, kształtował się powoli przez lata wraz z rozwojem gospodarczym tej organizacji. Początkowo nie przewidziano bowiem uprawnień instytucji wspólnotowych do działań w tej dziedzinie. Regulacje Traktatu Rzymskiego odnosiły się wprawdzie w kilku miejscach do problematyki konsumenta, ale czyniły to w kontekście innych polityk. Jego twórcy sądzili bowiem, że wspólny rynek z jego regulami konkurencji zapewni także konsumentom odpowiednie korzyści. Czas pokazał jednak, że interesy aktywnych i pasywnych uczestników rynku nie zawsze są zbieżne, a konsument jako słabsza strona umowy wymaga szczególnej ochrony. Dlatego też stopniowo zaczęła rozwijać się wspólnotowa polityka ochrony konsumenta. Rozwój ten przebiegał w dwóch kierunkach<sup>1</sup> – z jednej strony, polityka ta była kształtowana przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, zaś z drugiej, podejmowane były liczne inicjatywy legislacyjne, a działania na rzecz konsumentów przebiegały w ramach programów i planów przyjmowanych na okresy kilkuletnie.<sup>2</sup> Działania te są przedmiotem niniejszych rozważań.

Rola programów ochrony konsumenta w prawie wspólnotowym jest trudna do przecenienia. Stanowiły one impuls do rozwoju tej problematyki, wskazując zarazem, jakie działania legislacyjne należy podjąć w poszczególnych dziedzinach

---

\* Dr **Justyna Maliszewska-Nienartowicz** – adiunkt w Centrum Studiów Europejskich im. Jeana Monneta, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

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

<sup>2</sup> Por.: I.Ozimek, *Stan świadomości polskich konsumentów w zakresie ochrony konsumenta w Polsce w perspektywie integracji z Unią Europejską w: Konsument i przedsiębiorstwo w przestrzeni europejskiej – etnocentryzm czy globalizacja?*, Katowice 1999, s.283.

ochrony konsumenta; dzięki nim następowały też kolejne zmiany traktatowe. Szczególne znaczenie w tym kontekście miały pierwszy i drugi program EWG dotyczący polityki ochrony i informowania konsumentów, przyjęte odpowiednio 14 kwietnia 1975 r. i 19 maja 1981 r.

## 2. Regulacje pierwszego i drugiego programu dotyczącego polityki ochrony i informowania konsumentów

Pierwszy program stanowił próbę ustanowienia systematycznych ram działania w dziedzinie ochrony konsumenta w okresie, kiedy nie była ona jeszcze traktatowo uregulowana.<sup>3</sup> Dlatego też nawiązano do jednego z celów Wspólnoty, jakim była „stała poprawa warunków życia i pracy obywateli państw członkowskich”. W punkcie pierwszym programu czytamy, że „przyszłemu czas, aby zrealizować politykę Wspólnoty w zakresie ochrony konsumentów, co poprzez uporządkowanie, wzmocnienie i uzupełnienie dotychczasowych działań Wspólnoty na tym polu, potwierdzi jej zaangażowanie w poprawianie jakości życia stanowiących ją narodów”.<sup>4</sup>

Spośród ważniejszych postanowień programu należy wymienić definicję konsumenta i sformułowanie jego uprawnień. Definicja konsumenta wskazuje na zmianę sposobu oceny jego roli w społeczeństwie: „Konsument jest obecnie postrzegany nie tylko jako nabywca i użytkownik towarów i usług dla celów osobistych, rodzinnych lub grupowych, lecz także jako osoba zainteresowana różnymi aspektami życia społecznego, mogącymi bezpośrednio lub pośrednio oddziaływać nań jako konsumenta”.<sup>5</sup> Łatwo zauważyć, że definicja ta jest dość płynna, a przez to nie w pełni zadowalająca.<sup>6</sup> Niemniej jednak konsument zostaje tu określony szeroko, nie tylko jako nabywca, ale również jako członek społeczeństwa zainteresowany różnymi sprawami, które mogą go bezpośrednio lub pośrednio dotyczyć. Spoczywa więc na nim szersza odpowiedzialność, aniżeli tylko dbałość o własne, prywatne potrzeby.<sup>7</sup> Program nie poprzestaje rzecz jasna tylko na sformułowaniu tej definicji. W punkcie trzecim ujmuje interesy konsumenta w katalog pięciu podstawowych praw:<sup>8</sup>

<sup>3</sup> G.Howells, S.Weatherill, *Consumer Protection Law*, Dartmouth 1995, s.96.

<sup>4</sup> O.J., C 92/1, 25.04.1975.

<sup>5</sup> Pkt. 3 programu.

<sup>6</sup> Por.: X.Lewis, *The Protection of Consumers in European Community Law*, „Yearbook of European Law 1992”, vol. 12, 1993, s. 141.

<sup>7</sup> K.Mortelmans, S.Watson, *The Notion of Consumer in Community Law: A Lottery?* w: *Enhancing the Legal Position of the European Consumer*, ed. J.Lonbay, London 1996, s.46.

<sup>8</sup> Sam program nie posługuje się pojęciem katalogu, ale jest ono powszechnie przyjęte w literaturze – por. np.: A.Żabczyński, *Prawa konsumentów w: Model prawnej ochrony konsumenta*, red. G.Rokicka, Warszawa 1996, s.15; M.Niepokulczycka, *Polityka konsumencka i ochrona interesów konsumentów, Materiały dla pracowników i działaczy samorządów terytorialnych*,

- a) prawo do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa,
- b) prawo do ochrony interesów ekonomicznych,
- c) prawo do wynagradzania wyrządzonych szkód (krzywd),
- d) prawo do informacji i edukacji,
- e) prawo do reprezentacji (prawo do bycia wysłuchanym).

Można zatem stwierdzić, że program był prawdziwym kodeksem praw konsumenta we Wspólnocie. Jego twórcy zdawali sobie jednocześnie sprawę z tego, że samo proklamowanie nie wystarczy do zapewnienia ich prawidłowego przestrzegania w praktyce. Dlatego też dalsza część programu koncentruje się na określeniu środków, które należy podjąć w ciągu najbliższych lat, aby prawa te stały się rzeczywistością.<sup>9</sup> Wśród nich znajduje się wiele propozycji aktów prawnych, które miała przygotować Komisja Europejska, np. w dziedzinie ogólnych warunków udzielania kredytu konsumenckiego czy odpowiedzialności za produkt. Generalnie wykonanie programu miało nastąpić w ciągu czterech lat. Było jednak jasne, że jego implementacja wymaga podjęcia szeregu działań. Konsumentów mieli być bowiem postrzegani jako grupa, której wspólne interesy należy chronić. To zaś wiązało się z przeprowadzeniem licznych reform m.in. w sądownictwie oraz w dziedzinie edukacji i informacji.<sup>10</sup> Dlatego też twórcy programu zastrzegli, że stanowi on jedynie „*pierwszy etap obszerniejszego programu, który być może trzeba będzie stworzyć w późniejszym terminie*”.<sup>11</sup> W ten sposób zapowiedziano kolejne działania na rzecz ochrony konsumenta na poziomie wspólnotowym.

Po upływie wspomnianego czteroletniego okresu okazało się, że nie udało się wykonać wszystkich postanowień pierwszego programu. Wtedy też podjęto decyzję o ich kontynuacji w postaci drugiego programu EWG dotyczącego polityki ochrony i informowania konsumentów. Rezolucję w tej sprawie przyjęła Rada 19 maja 1981 r. Potwierdza ona cele i podstawowe zasady pierwszego programu. Jednocześnie przypomina, że Komisja Europejska ma brać pod uwagę interesy konsumenta przy formułowaniu założeń innych polityk Wspólnoty, zwłaszcza polityki rolnej, przemysłowej oraz konkurencji.<sup>12</sup> Drugi

---

Federacja Konsumentów, Warszawa 1999, s.21; 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, Warszawa 1998, s.136; R.Szostak, *Publicznoprawne instrumenty ochrony konsumenta, Biała Księga Polska-Unia Europejska*, Warszawa 1996, s.8.

<sup>9</sup> Por.: N.Reich, *Europäisches Verbraucherrecht: Eine problemorientierte Einführung in das europäische Wirtschaftsrecht*, Baden-Baden 1996, s.32.

<sup>10</sup> Szerzej patrz: T.Bourgoignie, *Consumer Law and the European Community: Issues and Prospects* w: *Consumer Law, Common Markets and Federalism in Europe and the United States*, eds. T.Bourgoignie, D.Trubek, Berlin-New York 1987, s.108.

<sup>11</sup> Pkt. 49 programu.

<sup>12</sup> Por.: pkt. 8 programu.

program powtarza katalog pięciu podstawowych praw konsumenta, ale dodaje do niego nowy wymiar: ochronę konsumenta w dziedzinie usług,<sup>13</sup> podkreślając przy tym przede wszystkim to, że powinny mieć one odpowiednią jakość. Zwraca się również uwagę na zagadnienie cen towarów i usług, które ma szczególne znaczenie w okresach wysokiej inflacji.

Dostrzeżono zatem, że pozycja konsumenta kształtowana jest w dużej mierze przez sytuację ekonomiczną panującą w danym momencie. Z drugiej strony, program postrzega konsumenta jako partnera na wspólnym rynku. W tym kontekście podkreślano znaczenie stworzenia odpowiednich warunków dla lepszego dialogu i konsultacji między konsumentami, producentami i sprzedawcami. Można zatem zgodzić się z poglądem, że drugi program EWG dotyczący polityki ochrony i informowania konsumentów uaktualnił oraz rozszerzył założenia pierwszego programu.<sup>14</sup> Jednocześnie zwrócił uwagę na konieczność lepszej realizacji praw konsumenckich.<sup>15</sup> Dlatego też przewidziano szereg środków priorytetowych, które należy podjąć w okresie pięcioletnim w następujących dziedzinach: ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów, ochrony interesów ekonomicznych konsumentów, sytuacji prawnej konsumentów (pomoc i porady prawne, prawo do zadośćuczynienia), informacji i edukacji konsumentów oraz konsultacji i reprezentacji konsumentów. Łatwo zauważyć, że dziedziny te odpowiadają uprawnieniom i celom polityki konsumenckiej Wspólnoty, przewidzianym w pierwszym programie.

Nie ma zatem wątpliwości, że obydwa programy wytyczyły kierunki działań Wspólnoty w dziedzinie ochrony konsumenta. Chociaż nie miały one wiążącego charakteru, to jednak stały się swego rodzaju drogowskazami na drodze ewolucji wspólnotowej ochrony konsumenta. Ponadto obydwa programy miały pośredni wpływ na działania podejmowane na szczeblu krajowym. Ich postanowienia tworzyły prawdziwy kodeks ochrony konsumenta, który mógł stanowić wzorzec dla działań władz poszczególnych państw członkowskich.<sup>16</sup> Programy określały bowiem zakres prawa konsumenckiego, wskazywały na specyfikę uprawnień konsumentów, potrzebę szerszego ich uwzględniania przy realizacji innych polityk wspólnotowych oraz znaczenie zbiorowych interesów konsumentów (np. w dziedzinie informacji). Można zatem stwierdzić, że będąc punktem wyjścia do

---

<sup>13</sup> Zob.: D.Lasok, J.W.Bridge, op.cit., s.728. Por. także: N.Reich, *The Recognition of Fundamental Rights in the Areas of Consumer and Environmental Protection by the EC w: EU Environmental Law and Policy and EU Consumer Law and Policy: Converging and Diverging Trends*, ed. C.Kye, Diegem 1995, s.129.

<sup>14</sup> J.Olszewski, *Prawo Unii Europejskiej*, Przemysł 1999, s.164.

<sup>15</sup> Por.: M.Nesterowicz, *Dyrektywy jako środek prawny ochrony konsumenta w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo”, nr 3/1994, s.19.

<sup>16</sup> Ibidem.

działań na poziomie wspólnotowym, jednocześnie pośrednio oddziaływały na rozwiązania krajowe.<sup>17</sup>

W rezultacie, dzięki programom pojawiły się pierwsze propozycje aktów prawnych w dziedzinie ochrony konsumenta. W pierwszym okresie, do przyjęcia Jednolitego Aktu Europejskiego, nie było ich zbyt wiele. Należy to tłumaczyć brakiem odrębnej podstawy traktatowej do przyjmowania aktów służących ochronie konsumentów. Wykorzystywano zatem w tym celu ogólne postanowienia traktatowe, jak np. art. 100 Traktatu Rzymskiego (przewidującego harmonizację przepisów prawnych państw członkowskich bezpośrednio wpływających na wspólny rynek), czy art. 235, który stanowił ogólną klauzulę pozwalającą na wypełnianie luk w prawie wspólnotowym. Postanowienia te wymagały jednak jednomyślności, a nie wszystkie państwa popierały aktywność Wspólnoty w tym całkiem nowym obszarze.

### **3. Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie nowego impulsu dla polityki ochrony konsumentów**

Komunikat Komisji w sprawie nowego impulsu dla polityki ochrony konsumentów z 4 lipca 1985 r.<sup>18</sup> jest uznawany za trzeci program ochrony konsumentów. W dokumencie tym została przeprowadzona szczegółowa analiza osiągnięć Wspólnoty w dziedzinie ochrony konsumentów oraz przyczyn, dla których nie udało się zrealizować wszystkich zamierzeń.

Wśród osiągnięć Wspólnoty w dziedzinie ochrony konsumenta wymieniono: przyjęcie przez Radę czterech głównych propozycji, wynikających bezpośrednio z dwóch programów dotyczących polityki ochrony i informowania konsumentów.<sup>19</sup> Przy ocenie osiągnięć Wspólnoty wzięto zatem pod uwagę liczbę dyrektyw w sprawach konsumenckich wydanych w latach 1975-1985. Jeśliby w ten sposób mierzyć postęp w dziedzinie ochrony konsumenta, to był on rzeczywiście niewielki.<sup>20</sup> Natomiast przyjęto wiele ustaleń o charakterze technicznym, dotyczących różnego rodzaju produktów, np. kosmetyków, produktów tekstylnych, artykułów spożywczych, samochodów i substancji

---

<sup>17</sup> Do postanowień programów odwoływano się często w czasie debat na temat ochrony konsumenta - por.: T.Bourgoignie, op.cit., s.126.

<sup>18</sup> COM (85) 314 final.

<sup>19</sup> Punkt 3 komunikatu (COM (85) 314 final). Chodzi tu o dyrektywę Rady 84/450/EWG z 10 września 1984 r. w sprawie reklamy wprowadzającej w błąd (O.J., L 250, 19.09.1984), dyrektywę Rady 85/374/EWG z 25 lipca 1985 r. o odpowiedzialności za produkt wadliwy (O.J., L 210, 07.08.1985), dyrektywę Rady 85/577/EWG z 20 grudnia 1985 r. w sprawie ochrony konsumentów w umowach zawieranych poza siedzibą przedsiębiorstwa (O.J., L 37, 31.12.1985), dyrektywę Rady 87/102/EWG z 22 grudnia 1986 r. w sprawie harmonizacji ustaw i przepisów wykonawczych państw członkowskich dotyczących kredytów konsumenckich (O.J., L 42, 12.02.1987).

<sup>20</sup> S.Weatherill, *EC Consumer Law and Policy*, London 1997, s.21.

niebezpiecznych dla zdrowia. Można zatem stwierdzić, że najwięcej uwagi poświęcono problemom ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów, podczas gdy regulacja zagadnień związanych z pomocą prawną, dochodzeniem roszczeń oraz edukacją konsumentów nie wyszły poza sferę badań i projektów pilotażowych.<sup>21</sup>

Komisja Europejska wskazała cztery przyczyny, które przesądziły o tak niewielkim postępie w dziedzinie ochrony konsumenta. Za główną przeszkodę uznano głęboką recesję ekonomiczną występującą w mijającej dekadzie.<sup>22</sup> Rządy państw członkowskich oraz przedstawiciele przemysłu zachowywali rezerwę w stosunku do programów ochrony konsumenta, wskazując, że koszty ich realizacji stanowiłyby dodatkowy ciężar finansowy. Przyczyną przyjęcia niewielkiej liczby aktów wspólnotowych dotyczących ochrony konsumentów było także przeświadczenie państw członkowskich, że większość tych zagadnień należy do ich wyłącznej kompetencji i w związku z tym nie powinny być regulowane na poziomie Wspólnoty. Ten argument był podnoszony zwłaszcza wówczas, gdy Komisja przygotowywała propozycje aktów prawnych w dziedzinie ochrony interesów ekonomicznych konsumentów.

Kolejny problem, który wiązał się z przyjmowaniem wspólnotowych aktów prawnych w tej dziedzinie, to wymóg jednomyślności przewidziany w przepisach art. 100 i 235 Traktatu Rzymskiego (obecnie art. 94 i 308). Na te postanowienia najczęściej powoływała się Komisja Europejska w propozycjach aktów dotyczących ochrony konsumentów. Niestety, propozycje te musiały długo czekać na przyjęcie przez Radę.<sup>23</sup> Głównym powodem takiego stanu rzeczy jest właśnie wymóg jednomyślności, dlatego też należy od niego odejść.<sup>24</sup>

Ostatnią przyczyną, która przesądziła o niewielkim postępie w dziedzinie ochrony konsumenta, była tzw. pionowa harmonizacja. Polegała ona na przedstawianiu przez Komisję propozycji, które koncentrowały się na określeniu standardów technicznych tylko dla pewnych grup produktów, np. dla kosmetyków. Prowadziło to do przyjmowania dużej liczby aktów prawnych, co nie tylko spowolniło cały proces legislacyjny, ale również utrudniało orientację we wszystkich obowiązujących przepisach. Lepszym rozwiązaniem byłoby

---

<sup>21</sup> Zob.: T.Bourgoignie, op.cit., s.148 i 150.

<sup>22</sup> Por.: pkt. 5 komunikatu oraz B.W.Harvey, D.L.Parry, *The Law of Consumer Protection and Fair Trading*, 3<sup>rd</sup> edition, London 1987, s.58.

<sup>23</sup> Por.: pkt. 8 komunikatu, gdzie jako przykład podaje się dyrektywę Rady 85/577/EWG o ochronie konsumentów w umowach zawieranych poza siedzibą przedsiębiorstwa, której propozycja została opublikowana już w 1977 r. (O.J., C 22, 29.01.1977), ale przyjęto ją dopiero 20 grudnia 1985 r. (O.J., L 372, 31.12.1985).

<sup>24</sup> Komisja Europejska miała nadzieję, że zmianę w tym zakresie wprowadzi Jednolity Akt Europejski, który nada nowy charakter polityce ochrony konsumenta – por.: D.Lasok, J.W.Bridge, op.cit., s.728.

zatem przedstawianie mniejszej liczby propozycji, które miałyby bardziej ogólny zasięg.

Komisja Europejska zaproponowała zatem całkiem nowe podejście do polityki ochrony konsumenta, jednocześnie podkreślając, że powinna ona odgrywać podwójną rolę. Z jednej strony, polityka ta stanowi integralną część ogółu działań Wspólnoty na rzecz dobrobytu obywateli. Z drugiej natomiast, pełni określoną funkcję w zakresie ustanowienia i działania wspólnego rynku – towary, które odpowiadają wymogom bezpieczeństwa, budzą zaufanie u konsumentów i są przez nich chętniej kupowane. W ten sposób ochrona konsumenta może być postrzegana z podwójnego punktu widzenia: dobrobytu obywateli i efektywności produkcji. Zdaniem Komisji, są to wystarczające przesłanki do traktowania jej jako „nieodłącznej części w strukturze polityk Wspólnoty”<sup>25</sup> i do nadania nowego impulsu działaniom Wspólnoty w tym zakresie.

Główne cele przyszłej polityki ochrony konsumenta zostały ujęte w trzech punktach: produkty wprowadzane na rynek Wspólnoty powinny być zgodne z obowiązującymi standardami w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa, wspólny rynek powinien przynosić korzyści konsumentom, ich interesy powinny być brane pod uwagę przy realizowaniu innych polityk wspólnotowych. Łatwo zatem zauważyć, że Komisja przy określaniu celów polityki konsumenckiej odeszła od katalogu pięciu uprawnień. Zwróciła również uwagę na to, że bez udziału konsumentów nie da się urzeczywistnić idei wspólnego rynku.

#### **4. Przyjęcie Jednolitego Aktu Europejskiego. Pierwszy plan działania Komisji**

Twórcy Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r. zapewne mieli powyższy argument na względzie, kiedy zdecydowali się na włączenie do Traktatu Rzymskiego nowego art. 100a. Przewidywał on zasadę większości kwalifikowanej przy przyjmowaniu aktów prawnych służących zbliżaniu przepisów państw członkowskich, których celem było ustanowienie lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego. W przepisie tym po raz pierwszy wyraźnie wspomniano o propozycjach aktów prawnych dotyczących ochrony konsumentów, a ponadto nakazano Komisji Europejskiej przyjmować jako podstawę wysoki poziom tej ochrony. Ten zapis pozwolił instytucjom WE rozwinąć aktywność prawodawczą w tej dziedzinie, jednak wciąż można było regulować tylko te zagadnienia ochrony konsumenta, które miały wpływ na rynek wewnętrzny (tego wymagał art. 100 a). Mimo owej ograniczonej podstawy prawnej, starano się wskazywać nowe obszary aktywności Wspólnoty w zakresie ochrony konsumenta.

---

<sup>25</sup> Pkt. 17 komunikatu.

Widoczne było to w rezolucji Rady Ministrów z 9 listopada 1989 r. w sprawie przyszłych priorytetów dla ożywienia polityki ochrony konsumenta.<sup>26</sup> Stwierdzono w niej, że szczególne znaczenie ma budowanie zaufania konsumentów do rynku wewnętrznego, a to może nastąpić tylko wtedy, gdy będą oni pewni, iż ich interesy są tam tak samo strzeżone jak na rynkach krajowych. Stąd też poza kontynuowaniem dotychczasowych działań, należy także rozważyć możliwość podejmowania innych inicjatyw, zwłaszcza w dziedzinie nowych technologii sprzedaży, gwarancji i serwisu towarzyszącego umowie sprzedaży, nieuczciwej reklamy oraz edukacji konsumenckiej.

W odpowiedzi na ten akt Komisja opracowała pierwszy trzyletni plan działania w zakresie polityki konsumenckiej w EWG (na lata 1990-1992).<sup>27</sup> Odtąd we Wspólnocie były przyjmowane już nie programy, ale plany działania opracowywane przez Komisję z reguły na okresy trzyletnie. We wspomnianym pierwszym planie nadal podkreślano znaczenie budowania zaufania konsumentów do rynku wewnętrznego. Nie było to dziwne, gdyż czas obowiązywania planu odpowiadał okresowi tworzenia tego rynku. Komisja wskazywała cztery obszary, na których ma się skoncentrować polityka ochrony konsumenta: reprezentacja, informacja, bezpieczeństwo oraz transakcje z udziałem konsumentów. Pod tym ostatnim określeniem kryją się jednak zarówno kwestie ochrony interesów ekonomicznych konsumentów, jak i zagadnienie ich dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W planie zapowiedziano przygotowanie kilku ważnych projektów dyrektyw, dotyczących m.in. reklamy porównawczej, ogólnego bezpieczeństwa produktów, nieuczciwych klauzul w umowach konsumenckich, sprzedaży na odległość czy tzw. *timesharingu*. Komisja dostrzegała również potrzebę wzmoczenia wysiłków w kierunku zapewnienia pełnej implementacji dyrektyw dotychczas przyjętych. W związku z tym zapowiedziała wprowadzenie stosownych procedur kontrolnych. Największe znaczenie miało jednak podkreślenie przez Komisję, że nie wszystko da się uczynić w ramach szczególnych działań Wspólnoty w sferze ochrony konsumenta, bowiem wciąż brak jest w Traktatach odrębnej podstawy prawnej dla takich działań.

W konsekwencji we Wspólnocie mogły zostać podjęte jedynie te środki, które służyły idei urzeczywistnienia rynku wewnętrznego, bądź też okazały się niezbędne do jego późniejszego prawidłowego funkcjonowania. Taka sytuacja nie była, rzecz jasna, korzystna dla konsumentów.

---

<sup>26</sup> O.J., C 294, 22.11.1989.

<sup>27</sup> COM (90) 98 final, Brussels, 03.05.1990.

## 5. Traktaty z Maastricht i Amsterdamu. Kolejne plany działania Komisji

Zmiana pozycji konsumentów we Wspólnotach Europejskich nastąpiła dopiero w Traktacie z Maastricht z 7 lutego 1992 r., który dał początek autonomicznej polityce ochrony konsumenta. Przewidział on bowiem odrębną podstawę prawną do przyjmowania aktów w tej dziedzinie, jaką stał się art. 129a znowelizowanego Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Odtąd poza działaniami podejmowanymi w ramach tworzenia rynku wewnętrznego, mogły być podejmowane również takie, które „wspierają i uzupełniają politykę realizowaną przez państwa członkowskie dla ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów ekonomicznych konsumentów oraz dla zapewnienia im odpowiedniej informacji”. Nie wyeliminowano zatem całkowicie powiązania ochrony konsumenta z ideą rynku wewnętrznego.

Stąd też drugi plan działania Komisji przyjęty na lata 1993-1995 nosił podtytuł „Jednolity rynek na usługach konsumentów europejskich”<sup>28</sup> i koncentrował się na działaniach mających im pomóc w osiągnięciu konkretnych korzyści z tego rynku. Wskazano tam, że „konsumentami są osobami fizycznymi lub prawnymi, mającymi większą lub mniejszą siłę nabywczą i zaopatrującymi się w towary lub korzystającymi z usług w celach niehandlowych”. Wciąż zatem postrzegano konsumenta jedynie jako uczestnika rynku. Częściowo można tłumaczyć to faktem, że w czasie przyjmowania drugiego planu działania przez Komisję, Traktat z Maastricht nie został jeszcze ratyfikowany i nie wszedł w życie. W drugiej części planu pod nazwą „Wybrane kierunki podnoszenia poziomu ochrony konsumentów” określono priorytety polityki konsumenckiej na lata 1993-1995. Obejmowały one: wzmocnienie informacji konsumenckiej, rozszerzenie reprezentacji konsumentów, ułatwienie rozstrzygania sporów i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, przystosowanie usług finansowych do potrzeb konsumentów, przygotowanie nowych działań. W planie zapowiedziano również opracowanie dwóch *Zielonych Ksiąg*: o dostępie konsumentów do wymiaru sprawiedliwości oraz o warunkach gwarancji i serwisie towarzyszącym umowie sprzedaży.

Komisja Europejska zdawała sobie sprawę, że nie wszystkie działania przewidziane w jej pierwszym i drugim planie udało się zrealizować.<sup>29</sup> Poza tym

---

<sup>28</sup> COM (93) 378 final, Brussels, 28.07.1993.

<sup>29</sup> W okresie ich obowiązywania przyjęto kilka dyrektyw: dyrektywę Rady 90/314/EWG z 13 czerwca 1990 r. o podróżach i wycieczkach turystycznych sprzedawanych w formie pakietu usług (O.J., L 158, 23.06.1990), dyrektywę Rady 92/59/EWG z 29 czerwca 1992 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (O.J., L 228, 11.08.1992), dyrektywę Rady 93/13/EWG z 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych klauzul w umowach konsumenckich (O.J., L 95, 21.04.1993), dyrektywę Rady i Parlamentu Europejskiego 94/47/WE z 16 października 1994 r. o ochronie nabywców w odniesieniu do niektórych aspektów umów o nabyciu prawa do korzystania

następował postęp technologiczny, który wymagał podejmowania zupełnie nowych środków w dziedzinie ochrony konsumentów. Wreszcie sama Unia Europejska stawiała przed innymi zadaniami – osiągnięcia Unii Gospodarczej i Walutowej oraz przyjęcia nowych członków spośród państw Europy Środkowej i Wschodniej.

Wszystkie te wyzwania zostały uwzględnione w komunikacie Komisji o priorytetach polityki konsumenckiej na lata 1996-1998, który stanowił jej trzeci trzyletni plan działania.<sup>30</sup> We wstępie Komisja podkreśliła, że będzie miał on nieco inny charakter niż dwa poprzednie plany. Koncentrowały się one głównie na umożliwianiu konsumentom korzystania z dobrodziejstw rynku wewnętrznego. Nie ulegało wątpliwości, że należy zapewnić pełną implementację środków podjętych na podstawie obu planów. Jednakże na ówczesnym etapie rozwoju polityki ochrony konsumenta równie ważne stawało się szersze spojrzenie na jego potrzeby, niekoniecznie związane z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego. Nakazywał to również art. 129a Traktatu WE. Celem planu było zatem określenie priorytetów działań na najbliższe trzy lata tak, aby było jasne, w jakim kierunku zmierza polityka ochrony konsumenta. Wśród priorytetów tych znalazły się m.in. poprawa informacji i edukacji konsumenckiej, ochrona konsumentów w zakresie usług finansowych oraz użyteczności publicznej, podjęcie środków służących wzmocnieniu zaufania konsumentów do artykułów żywnościowych, wzmocnienie i rozszerzenie reprezentacji konsumentów, wsparcie dla państw Europy Środkowej i Wschodniej w rozwijaniu ich polityk konsumenckich. Plan nie przewidywał jednak nowych projektów aktów prawnych, co być może należy wiązać z faktem, że jeszcze nie przyjęto kilku propozycji wskazanych w pierwszym planie działania, Komisja zdecydowała się zatem poczekać na ich realizację.<sup>31</sup>

To dość powolne tempo przyjmowania aktów prawnych w dziedzinie ochrony konsumenta, pomimo istnienia już odrębnej podstawy prawnej, skłoniło twórców Traktatu Amsterdamskiego do wprowadzenia kilku zmian do art. 129a

---

z nieruchomości na podstawie czasowego udziału (O.J., L 280, 29.10.1994). Dokonano również zmiany dyrektywy o kredytach konsumenckich dyrektywą Rady 90/88/EWG z 22 lutego 1990 r. (O.J., L 61, 10.03.1990). Nie były to przy tym wszystkie spośród zaplanowanych aktów prawnych.

<sup>30</sup> COM (95) 519 final, Brussels, 31.10.1995.

<sup>31</sup>W istocie w latach 1996-1998 przyjęto wcześniej planowane dyrektywy: dyrektywę Rady i Parlamentu Europejskiego 97/7/WE z 20 maja 1997 r. w sprawie ochrony konsumentów w umowach zawieranych na odległość (O.J., L 144, 04.06.1997), dyrektywę Rady i Parlamentu Europejskiego 97/55/WE z 6 października 1997 r. zmieniającą dyrektywę 84/450/EWG o reklamie wprowadzającej w błąd w celu uwzględnienia reklamy porównawczej (O.J., L 290, 23.10.1997), dyrektywę Rady i Parlamentu Europejskiego 98/27/WE z 19 maja 1998 r. o nakazach zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów (O.J., L 166, 11.06.1998), dyrektywę Rady i Parlamentu Europejskiego 98/7/WE z 16 lutego 1998 r. zmieniającą dyrektywę o kredycie konsumenckim (O.J., L 10.04.1998).

Traktatu WE (w nowej numeracji art. 153). Najważniejsze zmiany można ująć w kilku punktach. Przede wszystkim od czasu jego wejścia w życie zakres ochrony konsumenta na poziomie wspólnotowym ma obejmować: ochronę zdrowia, bezpieczeństwa i interesów ekonomicznych konsumentów oraz promowanie ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się w celu ochrony ich interesów. Przepis art. 153, ustęp 1 nie wspomina natomiast o prawie konsumentów do wynagrodzenia wyrządzonych szkód, które wiąże się z odpowiednim dostępem do wymiaru sprawiedliwości. Stawia to pod znakiem zapytania możliwości działania WE w tym zakresie. Ponadto nakazuje się brać pod uwagę wymagania ochrony konsumentów w trakcie definiowania i wprowadzania w życie innych polityk i działań Wspólnoty, co stanowi zobowiązanie dla wszystkich instytucji i organów wspólnotowych. Wreszcie Traktat WE wskazuje, czemu mają służyć szczególne środki podejmowane w ramach polityki konsumenckiej. Ich przedmiotem ma być zarówno wspieranie i uzupełnianie działań prowadzonych przez państwa członkowskie, jak też ich monitorowanie. Czy te zmiany doprowadzą do zwiększenia aktywności legislacyjnej Wspólnoty? Na to pytanie tak naprawdę będzie można odpowiedzieć dopiero za jakiś czas. Wśród ważniejszych aktów prawnych przyjętych po Amsterdamzie należy wymienić trzy dyrektywy Rady i Parlamentu Europejskiego: 1999/44/WE z 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji,<sup>32</sup> 2001/95/WE z 3 grudnia 2001 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów<sup>33</sup> oraz 2002/65/WE z 23 września 2002 r. dotyczącą sprzedaży na odległość konsumenckich usług finansowych.<sup>34</sup>

Trzeba także uwzględnić ostatni z aktów programowych, przyjęty przez Komisję Europejską 7 maja 2002 r.: komunikat o strategii polityki konsumenckiej na lata 2002-2006,<sup>35</sup> w którym podaje się trzy cele do realizacji w średnim okresie czasu, tzn. w przeciągu dwóch i pół roku. Są to: wysoki wspólny poziom ochrony konsumentów, efektywne wdrażanie przepisów prawnych służących tej ochronie oraz włączenie organizacji konsumenckich w realizację polityk Unii Europejskiej. W akcie tym zarysowuje się również przyszłe kierunki ustawodawstwa konsumenckiego. W zakresie bezpieczeństwa miałyby zostać uregulowana kwestia usług, a w dziedzinie interesów ekonomicznych praktyki handlowe, umowy konsumenckie oraz zagadnienie płatności na rynku wewnętrznym. Nadal też będą się rozwijały Europejskie Centra Konsumenckie, w których można zasięgać informacji na temat krajowych oraz europejskich przepisów prawnych i orzecznictwa. Natomiast dochodzenie roszczeń przez konsumentów będzie uwzględniane także w ramach współpracy

---

<sup>32</sup> O.J., L 17, 07.07.1999.

<sup>33</sup> O.J., L 11, 15.01.2002.

<sup>34</sup> O.J., L 271, 09.10.2002.

<sup>35</sup> COM (2002) 208 final, Brussels, 07.05.2002.

wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych, która została włączona do zadań Wspólnoty przez Traktat Amsterdamski. Widać zatem, że nawet pominięcie tego zagadnienia w przepisie służącym ochronie konsumentów nie stanowi dla Komisji przeszkody dla jego regulacji.

Można więc wnosić, że polityka ochrony konsumentów nadal będzie się rozwijała stosownie do postanowień kolejnych aktów programowych, które cechować będzie zapewne coraz większa szczegółowość. Widać to po ostatnich planach działania Komisji, a zwłaszcza jej strategii, do której dodatkowo dołączono aneks wskazujący opis i ramy czasowe zadań realizowanych w ramach poszczególnych celów.

## **6. Podsumowanie**

Reasumując należy stwierdzić, że programy i plany działania odegrały dużą rolę w procesie rozwoju polityki ochrony konsumenta we Wspólnotach Europejskich. Na jej ukształtowanie miały wpływ trzy czynniki: orzecznictwo w zakresie swobody przepływu towarów, akty o charakterze niewiążącym (programy i plany działania) oraz polityka harmonizacyjna.<sup>36</sup> Akty programowe wytyczały kierunki dalszych działań WE w zakresie ochrony konsumenta i to w nich znajdujemy zapowiedź kolejnych dyrektyw w tym obszarze. Dlatego też analizując przyjmowane rozwiązania, należałoby sięgać również do programów czy planów działania, z których się one wywodzą.

---

<sup>36</sup> Patrz: S.Weatherill, op.cit., s.151.