



## POLITYKA OCHRONY KONSUMENTÓW: ZASADY I INSTRUMENTY

Skuteczna polityka ochrony konsumentów gwarantuje prawidłowe i skuteczne funkcjonowanie jednolitego rynku<sup>[1]</sup>. Jej celem jest ochrona praw konsumentów względem sprzedawców oraz zapewnienie lepszej ochrony konsumentom szczególnie podatnym za zagrożenia<sup>[2]</sup>. Przepisy dotyczące ochrony konsumentów mogą poprawić wyniki rynkowe całej gospodarki. Powodują, że rynki są sprawiedliwsze, a dzięki lepszej jakości informacji dla konsumentów mogą dać bardziej ekologiczne i społeczne wyniki. Wzmocnienie pozycji konsumentów oraz skuteczna ochrona ich bezpieczeństwa i interesów ekonomicznych stały się podstawowymi celami polityki UE.

### PODSTAWA PRAWNA I CELE

Artykuł 4 ust. 2 lit. f), artykuły 12, 114 i 169 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz artykuł 38 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Artykuł 114 TFUE stanowi podstawę prawną środków harmonizacji ukierunkowanych na urzeczywistnienie rynku wewnętrznego. Podkreśla się w nim cel, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony, w tym ochrony konsumentów, z uwzględnieniem wszelkich zmian opartych na faktach naukowych.

Na szczęblu UE podstawą prawną dla pełnego zakresu działań w obszarze ochrony konsumentów jest art. 169 TFUE. Stwierdza się w nim, że „dążąc do popierania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, Unia przyczynia 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”. W artykule tym znalazły się także postanowienia dotyczące uwzględniania w większym stopniu interesów konsumentów w innych strategiach politycznych UE. W tym kontekście art. 169 wzmacnia art. 114 i rozszerza jego zakres stosowania poza zagadnienia dotyczące jednolitego rynku, obejmując kwestie dostępu do towarów i usług, dostępu do sądów, jakości usług publicznych i niektóre zagadnienia dotyczące żywienia, żywności,

[1] Studium pt. „Consumer protection aspects of financial services” („Usługi finansowe – aspekty związane z ochroną konsumenta”), przygotowane dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (IMCO), Departament Tematyczny A, 2014 r.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507463/IPOL-IMCO\\_ET\(2014\)507463\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507463/IPOL-IMCO_ET(2014)507463_EN.pdf)

[2] Studium pt. „Contribution to growth of consumer protection” [Wkład ochrony konsumentów we wzrost gospodarczy], Parlament Europejski, Departament Tematyczny A, 2019 r., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631066/IPOL\\_STU\(2019\)631066\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631066/IPOL_STU(2019)631066_EN.pdf)



mieszkalnictwa i polityki zdrowotnej. W artykule tym przewiduje się również, że środki UE nie mogą stanowić przeszkody dla państwa członkowskiego w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych, pod warunkiem, że będą one zgodne z traktatami. W rezultacie polityka ochrony konsumentów stanowi część strategicznego celu UE dotyczącego poprawy jakości życia wszystkich jej obywateli. Oprócz bezpośrednich działań podejmowanych w zakresie ochrony praw, UE dokłada wszelkich starań, aby interesy konsumentów były uwzględniane w prawodawstwie UE i we wszystkich odnośnych obszarach polityki.

Zgodnie z art. 12 TFUE wymogi ochrony konsumentów muszą być uwzględniane przy określaniu i realizacji innych polityk i działań UE. Artykuł 38 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej wzmacnia ochronę konsumentów, stanowiąc, że należy zapewnić wysoki poziom ochrony konsumentów w strategiach politycznych UE.

## DZIAŁANIA

### A. Uwagi ogólne

Na program działań UE w zakresie polityki ochrony konsumentów składają się w szczególności [Europejski program na rzecz konsumentów oraz wieloletni program na rzecz konsumentów na lata 2014-2020](#)[3].

Europejski program na rzecz konsumentów ma kilka celów:

- wspieranie bezpieczeństwa konsumentów za pomocą pakietu dotyczącego bezpieczeństwa produktów i nadzoru rynku z 2013 r., a w szczególności poprzez lepszą identyfikację i identyfikowalność produktów, środki wzmacniające bezpieczeństwo w łańcuchu żywności, a także wprowadzone w połowie 2013 r. nowe przepisy dotyczące bezpieczeństwa produktów kosmetycznych;
- poszerzanie wiedzy na temat praw konsumentów: opracowano interaktywne narzędzia, takie jak Consumer Classroom, aby informować i edukować konsumentów oraz ułatwić im pełne uczestnictwo w jednolitym rynku;
- sprawniejsze egzekwowanie przepisów dotyczących ochrony konsumentów dzięki skoordynowanym działaniom przeciwko naruszaniu prawa ochrony konsumentów polegającym na prowadzeniu akcji kontrolowania stron internetowych przez krajowe organy ochrony konsumentów, a także zapewnienie prostych, szybkich i tanich pozasądowych procedur dochodzenia roszczeń konsumenckich w wyniku przyjęcia [dyrektywy w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów](#) (2013 r.) oraz [rozporządzenia w sprawie internetowego rozstrzygania sporów](#) (2013 r.);
- uwzględnienie interesów konsumentów w strategiach politycznych dotyczących kluczowych sektorów dzięki nowemu prawodawstwu w takich sektorach, jak telekomunikacja, technologie cyfrowe, energetyka, transport i żywność, a także nowym środkiem służącym zwiększeniu przejrzystości i dostępu do detalicznych usług finansowych oraz ułatwieniu przenoszenia rachunków bankowych;
- wzmocnienie pozycji konsumentów, co jest głównym celem strategii polityki konsumenckiej UE, przedstawionym w dokumencie roboczym Komisji zatytułowanym „Wzmocnienie pozycji konsumentów w UE” i ukierunkowanym



na wzmocnienie pozycji konsumentów poprzez zapewnienie możliwości wyboru, informacji, znajomości praw konsumenta oraz środków dochodzenia roszczeń.

Program na rzecz konsumentów identyfikuje również wyzwania, np. przejście na bardziej zrównoważoną konsumpcję i uwzględnienie szczególnych potrzeb konsumentów podatnych za zagrożenia.

Celem tego programu jest pomoc obywatelom w korzystaniu z ich praw konsumenckich i w aktywnym uczestnictwie w jednolitym rynku, a tym samym wsparcie wzrostu i innowacji oraz realizacji przez UE celów strategii Europa 2020.

Instytucje UE systematycznie monitorują politykę konsumencką za pomocą [tablicy wyników sytuacji konsumentów](#), która przedstawia sytuację konsumentów w poszczególnych krajach w trzech obszarach (wiedza i zaufanie, przestrzeganie i egzekwowanie prawa, skargi i rozstrzyganie sporów) oraz analizuje postępy w integracji unijnego rynku detalicznego w oparciu o dane dotyczące transakcji transgranicznych między przedsiębiorcami i konsumentami oraz dane dotyczące rozwoju handlu elektronicznego. Polityka konsumencka jest również systematycznie monitorowana za pomocą [tablicy wyników dla rynków konsumenckich](#), która na podstawie badań ankietowych konsumentów, którzy w ostatnim czasie dokonywali zakupów, analizuje sytuację na ponad 40 rynkach konsumenckich pod kątem kluczowych wskaźników, takich jak zaufanie, że sprzedawcy przestrzegają zasad ochrony konsumenta, porównywalność ofert, wybór produktów na danym rynku, stopień realizacji oczekiwań konsumentów oraz szkody powodowane przez problemy napotymane przez konsumentów<sup>[4]</sup>.

## B. Środki sektorowe (2.2.2)

### 1. Grupy konsumentów

Priorytetem dla instytucji UE jest zaangażowanie grup reprezentujących interesy unijnych konsumentów. Europejska Grupa Konsultacyjna ds. Konsumentów (ECCG) jest najważniejszym forum Komisji, w ramach którego zasięga się opinii krajowych i europejskich organizacji konsumenckich. Ta grupa konsultacyjna, utworzona na mocy [decyzji Komisji 2009/705/WE](#), może udzielać porad Komisji i przekazywać jej informacje na temat wszystkich kwestii związanych z interesem konsumentów na szczeblu UE. Parlament i Rada przyjęły niedawno rozporządzenie w sprawie ustanowienia unijnego programu służącego wsparciu szczególnych działań zwiększających zaangażowanie konsumentów i innych użytkowników końcowych usług finansowych w proces kształtowania unijnej polityki w dziedzinie usług finansowych<sup>[5]</sup>.

### 2. Edukacja konsumencka

UE organizuje działania na rzecz edukacji konsumentów na różnych poziomach, na przykład poprzez stopniowe włączanie edukacji konsumenckiej do programów

---

[4]Wydanie 12., 2016 r. [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_evidence/consumer\\_scoreboards/12\\_edition/docs/consumer\\_markets\\_scoreboard\\_2016\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/12_edition/docs/consumer_markets_scoreboard_2016_en.pdf)

[5]Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/826 z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie ustanowienia programu Unii służącego wsparciu szczególnych działań mających na celu zwiększenie zaangażowania konsumentów i innych użytkowników końcowych usług finansowych w proces kształtowania polityki Unii w dziedzinie usług finansowych na lata 2017-2020 – <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/826/oj?locale=pl>.



szkół podstawowych i średnich. Jedną z takich inicjatyw jest Consumer Classroom, wielojęzyczna paneuropejska internetowa społeczność nauczycieli. Zawiera dużą bibliotekę na temat edukacji konsumentów z całej UE, a także proponuje interaktywne narzędzia współpracy pomagające przygotować i przeprowadzić lekcje z uczniami, a także podzielić się nimi z innymi nauczycielami. Interaktywne internetowe narzędzie edukacji konsumentów „Dolceta” (<http://europeanconsumersunion.eu/progetti/dolceta/?lang=en/>) było dostępne we wszystkich państwach członkowskich i we wszystkich językach urzędowych UE. Było ono skierowane do osób prowadzących szkolenia i nauczycieli, ale również do konsumentów, i obejmowało m.in. kwestie podstawowych praw konsumenta, bezpieczeństwa produktów i edukacji finansowej.

### 3. Informowanie konsumentów

Lepsze informowanie konsumentów i poszerzenie ich wiedzy na temat przysługujących im praw może zwiększyć zaufanie konsumentów. UE utworzyła Europejskie Centra Konsumentów (sieć ECC), które dostarczają informacji i porad na temat zakupów transgranicznych i rozpatrują skargi konsumentów. Równoległa działająca sieć FIN-NET pełni tę samą funkcję dla reklamacji dotyczących transgranicznych usług finansowych. Komisja prowadzi również kampanie informacyjne dla konsumentów w państwach członkowskich, a także publikuje praktyczne przewodniki dla konsumentów. SOLVIT służy rozwiązywaniu sporów wynikających z naruszeń prawa UE.

W okresie od wiosny 2014 r. do początku 2016 r. prowadzono zorganizowaną przez Komisję kampanię informacyjną dotyczącą praw konsumentów, w ramach której informowano obywateli o ich prawach wynikających z unijnych przepisów konsumenckich oraz o miejscach, w których można uzyskać poradę i pomoc w przypadku pytań lub problemów. Celem tej kampanii było poszerzenie ogólnej wiedzy przedsiębiorców i konsumentów na temat ogólnounijnych praw konsumentów wynikających w przeważającej mierze z transpozycji dyrektyw UE w państwach członkowskich. Szczególną uwagę zwrócono na dyrektywę o prawach konsumenta, dyrektywę o nieuczciwych praktykach handlowych, dyrektywę w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich oraz dyrektywę w sprawie sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji.

Badania przeprowadzone dla Parlamentu Europejskiego pokazały, że choć w Internecie znajduje się wiele informacji na temat praw konsumentów, informacje te są rozproszone między licznymi źródłami unijnymi i krajowymi<sup>[6]</sup>. Portal Twoja Europa<sup>[7]</sup> odgrywa istotną rolę w zapewnianiu dostępu do wiarygodnych informacji na temat polityki konsumenckiej oraz w gromadzeniu różnych źródeł informacji w jednym miejscu. Dostęp do informacji zostanie w przyszłości ulepszony za pomocą jednolitego portalu cyfrowego<sup>[8]</sup>.

---

[6] Studium pt. „European Single Point of Contact” („Jeden europejski punkt kontaktowy”), przygotowane dla komisji IMCO, Departament Tematyczny A, 2013 r., [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/507453/IPOL-IMCO\\_ET\(2013\)507453\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/507453/IPOL-IMCO_ET(2013)507453_EN.pdf).

[7] Twoja Europa – <http://europa.eu/youreurope/index.htm>.

[8] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1724 z dnia 2 października 2018 r. w sprawie utworzenia jednolitego portalu cyfrowego w celu zapewnienia dostępu do informacji, procedur oraz usług wsparcia i rozwiązywania problemów, a także zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1024/2012, Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 1.



#### 4. Egzekwowanie praw konsumentów

Skuteczne i prawidłowe egzekwowanie praw konsumentów jest równie ważne jak samo istnienie tych praw. Odpowiedzialność za ich egzekwowanie w głównej mierze ponoszą krajowe organy publiczne. Dzięki [rozporządzeniu \(WE\) nr 2017/2394](#) w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów powiązano te krajowe organy w ogólnounijną sieć, zapewniającą im ramy wymiany informacji oraz współpracy na rzecz przeciwdziałania wszelkim naruszeniom przepisów o ochronie konsumentów (np. w zakresie reklam wprowadzających w błąd, zorganizowanych wyjazdów wakacyjnych bądź sprzedaży na odległość). Sieć ta prowadzi również skoordynowane dochodzenia i działania z zakresu egzekwowania prawa (np. w formie przeszukiwania Internetu, w trakcie którego organy sprawdzają strony internetowe pod względem ich zgodności z prawem).

W dniu 11 kwietnia 2018 r. Komisja ogłosiła nowy ład dla konsumentów, którego celem jest zapewnienie większej skuteczności mechanizmów egzekwowania prawa. Proponuje się w nim wzmocnienie uprawnień upoważnionych podmiotów do wytaczania powództw przedstawielskich w imieniu konsumentów oraz wyposażenie organów ochrony konsumentów w państwach członkowskich w większe uprawnienia do nakładania sankcji, aby odpowiednio reagować na naruszenia praw konsumentów.

### **ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

Parlament stale ulepsza przepisy dotyczące ochrony konsumentów w UE. Polityka ochrony konsumentów przestała być już tylko procesem technicznej harmonizacji polityki dotyczącej norm w dążeniu do ustanowienia rynku wewnętrznego – stała się jednym z elementów napędzających działania na rzecz realizacji celu ustanowienia „Europy obywateli”. Procedura współdecyzji oraz rozszerzenie obszarów prawodawstwa, w których Rada przyjmuje akty większością kwalifikowaną, dało Parlamentowi uprawnienia do rozwoju i wzmocnienia unijnego prawodawstwa w zakresie ochrony konsumentów. W wyniku prac legislacyjnych Parlamentu od dnia 13 czerwca 2014 r. państwa członkowskie stosują krajowe przepisy wykonawcze do [dyrektywy w sprawie praw konsumentów](#), która została przyjęta przeważającą większością głosów w Parlamencie. Dyrektywa ta wzmacnia prawa konsumentów dzięki wydłużeniu okresu, w jakim można odstąpić od umowy, w przypadku umów zawieranych na odległość i umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa, wprowadzeniu większej przejrzystości cen, zakazowi stosowania zaznaczonych z góry pól wyboru oraz wyjaśnieniu informacji dotyczących treści cyfrowych, aby zwiększyć zaufanie unijnych konsumentów.

W dniu 12 grudnia 2017 r. Parlament przyjął rozporządzenie (UE) nr 2017/2394 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów<sup>[9]</sup>, aby poprawić efektywność przepisów i procedur współpracy między organami krajowymi

---

[9] 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.U. L 345 z 27.12.2017, s. 1.



odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów. W dniu 26 marca 2019 r. Parlament przyjął rezolucję ustawodawczą w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów<sup>[10]</sup>. W dniu 27 listopada 2019 r. Parlament przyjął dyrektywę (UE) 2019/2161 w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta<sup>[11]</sup>.

Parlament odgrywa istotną rolę, ponieważ nie tylko pracuje nad prawodawstwem europejskim, lecz także definiuje program działań politycznych w obszarze ochrony konsumentów za pomocą sprawozdań z inicjatywy własnej. Parlament był szczególnie aktywny w staraniach na rzecz zapewnienia większych środków budżetowych na działania w takich obszarach jak informowanie i edukacja (finansowa) konsumentów, a także na rzecz rozwoju organizacji reprezentujących konsumentów w państwach członkowskich, ze szczególnym ukierunkowaniem na państwa członkowskie, które przystąpiły do UE po 2004 r. W dniu 19 lipca 2018 r.<sup>[12]</sup> Parlament opublikował przygotowane przez Komisję Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (IMCO) sprawozdanie z własnej inicjatywy w sprawie podwójnej jakości produktów na jednolitym rynku, które przyjęto w dniu 13 września 2018 r. W sprawozdaniu tym Parlament wyraźnie wskazuje, że podwójne normy jakości produktów sprzedawanych pod tą samą marką są dyskryminujące i nie spełniają oczekiwań konsumentów.

W kwietniu 2020 r. opublikowano briefing zatytułowany „Zrównoważona konsumpcja a przepisy dotyczące ochrony konsumentów”, w którym przeanalizowano, w jaki sposób można promować zrównoważoną konsumpcję i dłuższy cykl życia produktów za pomocą przepisów dotyczących ochrony konsumentów. Przygotowanie tej analizy naukowej zleciła komisja IMCO z myślą o przyszłym sprawozdaniu z własnej inicjatywy pt. „W kierunku bardziej zrównoważonego jednolitego rynku dla przedsiębiorstw i konsumentów”.

Podczas kryzysu związanego z COVID-19 ochrona konsumentów nabrała zasadniczego znaczenia dla zapewnienia zwrotu kosztów anulowanych usług oraz zwalczania dezinformacji i nieuczciwych przedsiębiorców sprzedających podrobione lub niezgodne z normami wyposażenie medyczne po zawyżonych cenach. W dniu 23 marca 2020 r. komisja IMCO skierowała do wiceprzewodniczącej wykonawczej Komisji Europejskiej Margrethe Vestager, komisarzy Thierry Bretona i Didier Reyndersa oraz do chorwackiej prezydencji Rady pismo wzywające do podjęcia kolejnych działań mających na celu zwalczanie kryzysu związanego z COVID-19, a także podkreślające konieczność demokratycznej kontroli tego procesu. Komisja IMCO spotkała się 2 kwietnia 2020 r. z komisarzem Thierry Bretonem, a 14 kwietnia

---

[10]Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie powództw przedstawicielskich w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i uchylającej dyrektywę 2009/22/WE, Teksty przyjęte, [P8\\_TA\(2019\)0222](#).

[11]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.U. L 328 z 18.12.2019, s. 7.

[12]Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 września 2018 r. w sprawie podwójnych norm jakości produktów na jednolitym rynku ([2018/2008\(INI\)](#)).



2020 r. z komisarzem Didier Reyndersem, aby dokonać przeglądu już obowiązujących środków i stosowanych instrumentów.

Równolegle Parlament pracuje nad przyszłym [aktem prawnym o usługach cyfrowych](#), którego celem jest uczynienie handlu elektronicznego bezpieczniejszym dzięki stosowaniu zastrzonych środków egzekucyjnych na potrzeby skutecznej ochrony konsumentów w środowisku cyfrowym.

Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff / Louise Blandin  
09/2020

