

Leszek Michalczyk

Ochrona konsumenta w aspekcie tworzenia prawa konsumenckiego w UE

International Journal of Management and Economics 34, 94-107

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Leszek Michalczyk
Wydział Zarządzania
i Komunikacji Społecznej UJ

Ochrona konsumenta w aspekcie tworzenia prawa konsumenckiego w UE

Wstęp

Ochrona prawna konsumenta na rynku unijnym wzbudza wiele kontrowersji. Dotyczą one już etapu definiowania pojęcia konsument (węższego) i zakresu jego funkcji na rynku. Ma to miejsce m.in. w postaci odniesień do pojęcia klient (szerszego). W artykule przyjęto, że konsumentem są osoby fizyczne dokonujące zakupów na własny, prywatny, niezwiązany ze wykonywanym zawodem bądź działalnością gospodarczą użytek. Klientami to z kolei wszelkie osoby dokonujące zakupów.

Również metody tworzenia systemu „ochrony konsumenta”, w domniemaniu słabszej strony umowy handlowej, wzbudzają kontrowersje. Wynikają one z nierównomiernego dostępu do informacji produktowej.

Unijna polityka konsumencka ma też swe „odniesienia ogólne”. I. Sowa [2007, s. 29–65] zwrócił uwagę na fakt powiązania unijnej polityki konsumenckiej z integracją rynku wewnątrzunijnego oraz, co jest logicznym tautologizmem, ze zwiększaniem uprawnień konsumentów na rynku. Bez wątplenia każda osoba jest klientem, ale, z drugiej strony, nie każda operacja handlowa jest operacją „konsumpcyjną”. W tym sensie pojęcie klient nie jest tożsame z pojęciem konsument. W sensie formalnoprawnym klient jest pojęciem szerszym, a różnica sprowadza się do zakresu uprzywilejowania (objęcia określoną gamą praw i przywilejów w transakcjach na rynku). Konsument jest więc klientem uprzywilejowanym na rynku w stosunku do pozostałej grupy podmiotów swej kategorii. Pojęcie to jest jednak nieostre, nie wyjaśnia, jakie grupy podmiotów-klientów mają być uznane za konsumentów. Ten aspekt wzbudza poważne kontrowersje przy ustalaniu wytycznych odnośnie do zakresu mającego obowiązywać prawa konsumenckiego w poszczególnych państwach członkowskich UE.

Zainteresowanie problematyką konsumencką w prawie unijnym wynika z ponadkrajowego charakteru zagadnienia będącego pochodną Układu z Schengen, skutkującego swobodnym przepływem konsumentów między poszczególnymi państwami członkowskimi.

Europejskie prawodawstwo konsumenckie obejmuje dwa segmenty prawa:

- 1) prawo unijne,
- 2) prawo wewnętrzne państw członkowskich.

Segment prawa wewnętrznego państw członkowskich jest niejako stymulowany dyrektywami unijnymi. Te akty prawne, mające charakter horyzontalny, wskazujące cel prac jurysdykcyjnych, pozostawiają państwom członkowskim swobodę w doborze metod implementacyjnych. Skutkuje to też powstaniem istotnych różnic, również interpretacyjnych między poszczególnymi państwami. Rozbieżności z jednej strony, z drugiej: nieobjęcie regulacjami znacznych segmentów tej kategorii życia gospodarczego stawiają pod znakiem zapytania możliwość uznania prawa konsumenckiego za gałąź prawa unijnego. Sytuacja ta, wskazywana w polskiej literaturze co najmniej od połowy ubiegłej dekady [por.: Wiewiórkowska-Domagalska, 2005, s. 23–55], nie ulega zmianie.

Co do zasady polityka UE obejmuje działania, których postulowaną cechą zewnętrzną ma być niedopuszczanie do jakiegokolwiek dyskryminacji obywateli któregośkolwiek z państw członkowskich w innym kraju członkowskim. W ten postulatowy charakter prawa unijnego wpisuje się prawo konsumenckie. Oznacza to politykę informacyjną oraz szukanie dróg prawnych, w których dbano by o interesy, uznanej za słabszą strony umów handlowych: klientów, a zwłaszcza umów „sprzedażowych”¹: konsumentów. W praktycznych „ujęciach” przejawia się to również w bezpłatnych poradach prawnych oraz w promowaniu dróg szukania polubownego rozwiązywania sporów [szerzej: Gajda, 2008, s. 17–36].

Artykuł dotyczy stanu prawnego na dzień 31.10.2011 r.

Unijne zasady procedury legislacyjnej i zakres ich oddziaływania

Unijne zasady typowego procedowania obejmują następujące etapy (za: art. 249a Traktatu o funkcjonowaniu UE):

- wniosek odpowiedniej Komisji łącznie z uwzględnieniem rodzaju aktu prawnego (odpowiednio: rozporządzenie, dyrektywa, decyzja),
- przyjęcie (lub odrzucenie) aktu przez Parlament Europejski i Radę Unii.

Dyrektywy i decyzje mają charakter aktów prawa wtórnego, muszą więc być legislacyjnie powiązane z aktem prawnym wyższego rzędu. Ponadto, w przeciwieństwie do rozporządzenia, formowanie dyrektyw jest jednoznaczne z definiowaniem celu, a nie z określaniem sposobu jego realizacji – ten ostatni pozostawia się legislacji państw członkowskich. Wynika z tego możliwość powstania rozbieżności między poszczególnymi krajami członkowskimi. Dyrektywa nie ma charakteru jednoznacznego nakazu prawnego (jak rozporządzenie) – nakaz prawny w danym państwie zyskuje dopiero po implementacji do krajowego systemu prawnego [Grzegorzczak, 2008, s. 21–27; Nestorowicz, 1994, s. 18–27]. Dość popularnym poglądem jest postrzeganie systemu dyrektyw unijnych jako działań zmierzających do harmonizacji

rozwiązań prawnych w ramach Unii [Muller-Graff, 1998]; jest to jednak podejście błędne, gdyż takie rozwiązanie jest w unijnym systemie prawnym możliwe wyłącznie przy zastosowaniu rozporządzeń². Od co najmniej kilkunastu lat sygnalizuje się potrzebę odejścia od stanowienia dyrektyw jako aktu ustawodawczego w procedurach legislacyjnych w UE [por.: Declaration...; również: Karsten i Sinai, 2006, s. 160]. Zwolennicy poszerzenia uprawnień Unii w stosunku do państw członkowskich z reguły są jednocześnie zwolennikami odejścia od dyrektyw na rzecz rozporządzeń jako aktów prawa stanowionego. Inną koncepcją jest przyznanie dyrektywom bardziej obligującego charakteru.

Kluczowe wady europejskiego systemu stanowienia prawa związane są z niską jakością tworzonego prawa opartego na dyrektywach i obejmują:

- brak harmonizacji horyzontalnej przejawiający się w występowaniu braku zgodności (np.: terminologicznej) między poszczególnymi dyrektywami,
- fragmentaryczność, wymuszająca występowanie więcej niż jednej dyrektywy dla realizacji pojedynczego celu,
- częste wypadki stosowania języka potocznego, niejednoznacznego bądź opisowego,
- nierównomierne rozłożenie akcentów regulacji prawnych, powodujące powstanie z jednej strony „martwych przepisów”, a z drugiej „luk prawnych”,
- stosowanie zasad harmonizacji minimalnej.

Zwraca się również uwagę na omyłki legislacyjne, które mogą być albo efektem wymienionych wyżej niedociągnięć jurysdykcyjnych, albo też same być ich elementem [por.: Burns, 1998, s. 435].

Istotną instytucją są orzeczenia prejudycjalne Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości [Maliszewska-Nienartowicz, 2004, s. 22–29]. Np. w decyzji C-140/97³ ETS orzekł, że istotą jego funkcjonowania na tym etapie stanowienia prawa jest nadzór nad implementacją prawa unijnego w systemach prawnych państw członkowskich. Orzeczenie to odpowiada m.in. sygnalizowanej niemalże od 20 lat potrzebie koordynacji prawa konsumenckiego w państwach członkowskich [Burgoigne, 1992, s. 294 i nast.; Reich, 1992, s. 273 i nast.].

Konstrukcje pojęcia „konsument” w prawie unijnym

Problem unijnej polityki konsumenckiej pojawia się już na etapie definicji terminu „konsument”. Unijne prawo pochodne (dyrektywy, decyzje) pojęcie „konsumenta” uzależnia od zakresu regulacji oraz odniesienia do segmentu rynku, który normatywizuje.

O ile w naukach ekonomicznych pojęcie konsumenta jest definiowane w miarę jednoznacznie jako użytkownika (konsumującego w sensie ekonomicznym) nabytego dobra bądź usługi, o tyle w naukach prawnych definicja nie jest jednoznaczna. Od początków funkcjonowania w naukach prawniczych terminu „konsument”

zwracano uwagę na niedoskonałość definicyjną tego pojęcia, a nawet niemożliwość zaradzenia tej „niedoskonałości”. E. Łętowska [2004, s. 49] zwróciła uwagę na „jałowość” poszukiwań uniwersalnej jednoznacznej definicji oraz na sprzeczność celów politycznych z jakością stanowionego prawa (w tym: konsumenckiego) [Łętowska, 2001, s. 189 i nast.]. Funkcjonujące definicje, o ile w aspekcie ekonomiczno-socjologicznym realizują swe cele⁴, o tyle w aspekcie prawnym nie uwzględniają wszelkich możliwych niuansów związanych z funkcją potencjalnego lub faktycznego nabywcy bądź użytkownika dóbr materialnych lub niematerialnych. Ponadto siła handlowca oraz konsumenta na rynku są różne, przy czym siła handlowca jest w każdym wymiarze ekonomicznym i prawnym większa.

Pojęcie „konsumenta” w prawie unijnym jest jednym z wielu przykładów braku spójności „prawa brukselskiego”. Jak słusznie zwrócił uwagę B. Gnela [2007, s. 21 i nast.], do absurdów prowadzić może przenoszenie definicji z jednej dyrektywy na inną.

O ile więc kryterium ekonomiczno-socjologiczne definicji jest oczywiste, określające konsumenta (konsumpcję) jako ostatni etap procesu produkcji i dystrybucji wszelkich dóbr ekonomicznych⁵, o tyle ujęcie prawne, wynikające z założenia o nierównowadze stron umowy handlowej, w której konsument jest słabszym ogniwem, wzbudza wiele kontrowersji⁶. Z jednej strony, mamy do czynienia z zasadami gospodarki rynkowej, w której o zaistnieniu procesu wymiany dóbr decyduje nabywca jako ten czynnik, który dysponuje dobrem o wartości wymiennej (pieniądem). Z drugiej strony, rynek producenta i handlowca oparty jest na zjawiskach nierównowagi (asymetrii) informacji. W tym ostatnim wypadku klient nigdy do końca nie wie (nie ma pewności), za co płaci, jakiej jakości i z czego wyprodukowane dobro nabywa.

W wyniku dyskusji spowodowanych kontrowersjami wobec definicji terminu „konsument” proponowanej wstępnie w unijnej dyrektywie, całościowo obejmującej problem praw konsumentów w gospodarce rynkowej⁷, przyjętą definicję konsumenta oparto na kryteriach:

- podmiotowym – określającym go jako osobę fizyczną [np.: Piech, 2008, s. 199 i nast.],
- funkcjonalnym – definiującym czynność (konsumpcję) jako niepowiązaną z prowadzoną działalnością gospodarczą lub zawodową⁸.

Naukowe dyskusje w tym zakresie mają swe uzasadnienie praktyczne w fakcie, że od kształtu definicji „konsumenta” zależy uwzględnienie grup uczestników rynku, którzy zostaną objęci specjalnymi przywilejami ochronnymi, lub innymi słowy: dotyczy odpowiedzi na pytanie: Jakie grupy uczestników rynku zostaną wyłączone z uprzywilejowanej roli (funkcji) konsumenta?

Jak widać z powyższych rozważań, już na etapie definicyjnym istnieją duże rozbieżności, których efekt jest o wiele mniej klarowny niż w wypadku jednoznacznych definicji ekonomicznych, niebiorących pod uwagę rozróżnień podmiotowych czy funkcjonalnych, a jedynie „lokalizację” w strukturze przepływu towarów i usług.

Unijna polityka konsumencka

Genezy unijnego prawa konsumenckiego można doszukiwać się w czasach powstania ruchu konsumenckiego końca lat 60. i początku 70. ubiegłego stulecia [za: Stuyck, 2000, s. 368 i nast.], nie jest wykluczone, że również pod wpływem kształtującego się ruchu konsumenckiego w USA [por. np.: Kennedy, 1962, s. 235–243].

Cele polityki unijnej w zakresie definiowania funkcji i uprawnień konsumenta na rynku wewnątrzunijnym zostały określone w formie Komunikatu Komisji Europejskiej „Strategia Polityki Konsumenckiej na lata 2007–2013” [COM(2007) 99]. Ten, przekazany Radzie UE i PE, dokument łączył cele realizacji polityki konsumenckiej z kształtowaniem relacji wewnątrzspółnotowego rynku. Zdefiniowano 3 generalne cele polityki konsumenckiej.

1. Upowszechnienie i standaryzacja informacji produktowych na rynku. Realizacja tego celu spowodowała jednak nie tyle zwiększenie jakości i dostępności wartościowych produktów, co zdominowanie systemu kontroli jakości przez biurokracyzm „opisu składników”. W tym systemie nie jest ważna jakość produktu, ale opis jego składników, często zamieszczany drukiem o minimalnych możliwych rozmiarach czcionki. Podobnie rzecz ma się z produktami spożywczymi, których jakość i skład winny być pod szczególnym nadzorem instytucji zewnętrznych. Dodatkowym absurdem stało się odniesienie przepisów informacyjnych do produktów spożywczych sprzedawanych luzem (niepakowanych – tzw. sprzedaż z za szyby) – w tym wypadku zarówno skład produktów, jak i ich jakość nie podlegają ocenie przez konsumentów. Nie ma możliwości naklejenia etykiety ze składem, np. na każdą parówkę sprzedawaną luzem.
2. Dążenie do wzrostu „dobrobytu” konsumentów. Ten abstrakcyjny cel nabierał szczególnych znamion absurdu zważywszy na ingerencję Brukseli w wolny rynek produktów spożywczych i nie tylko, czego najlepszym przykładem były na przełomie 2010 i 2011 r. zawirowania w podaży i cenach cukru w Polsce, po wcześniejszym narzuceniu przez Brukselę limitów produkcyjnych. Rozbieżność celu i sposobów realizacji polityki rolnej i handlowej UE jest widoczna również na przykładzie braku zgodności dyrektyw UE z postulatami WTO. Najlepszym przykładem jest tu „analiza” osławionej „krzywizny banana”, której celem było niedopuszczenie na rynek tańszych dla klienta (a więc wpływających na jego „dobrobyt”) bananów południowoamerykańskich. Przy czym banany południowoamerykańskie uznawane są za produkty o najwyższej jakości spośród tego segmentu rynku.
3. Tworzenie i pomocnictwo w kreowaniu tzw. świadomego konsumenta przez stymulowanie rozwoju uprawnień konsumenckich w państwach członkowskich. Wydaje się, że spośród tych trzech celów ostatni charakteryzuje się największym stopniem racjonalności działań. Zarówno kwestia informowania, jak i poprawa poziomu „dobrobytu” konsumenta są w świetle koncepcji wolnego rynku działaniami abstrakcyjnymi, prowadzącymi do absurdalnych efektów.

Kluczowym unormowaniem związanym z unijnym prawem konsumenckim jest dyrektywa 93/13/EWG dotycząca niedozwolonych klauzul umownych [Dz.Urz. L 095 z 21.04.1993, poz. 0029-0034; również: Zoll, 1993, s. 191–202]. Jej przyjęcie było następstwem wniosków płynących z analizy abuzywnych klauzul w umowach, w których klient (konsument) był stroną słabszą. Niedozwolone praktyki konsumenckie zdefiniowano jako naruszenie równowagi praw i obowiązków stron umowy, które byłoby sprzeczne z zasadami dobrej wiary⁹. Potrzeba przeciwdziałania tworzeniu umownych klauzul niedozwolonych spowodowała powstanie CLAB, ogólnoeuropejskiej bazy danych niedozwolonych zapisów umownych w zakresie relacji klient–sprzedawca. Z art. 6 dyrektywy wynika, że wprowadzenie do umowy niedozwolonych zapisów powoduje powstanie braku zobowiązania prawnego wynikającego z tych zapisów umownych nawet wtedy, gdy zapisy te wprowadzono na skutek negocjacji między stronami umowy, przy czym skuteczność oceny następuje *ex tunc*.

Wśród państw europejskich istnieją dwa systemy decyzyjne co do oceny abuzywności. Są to:

- 1) system sądowy,
- 2) system mieszany wynikający z powiązania decyzyjności sądowych z opinią instytucji doradczych oceniających fakt oraz poziom zastosowanych klauzul niedozwolonych.

M. Lemkowski [2002, s. 67–96] zwrócił uwagę na występowanie w omawianej dyrektywie dwóch typów unormowań abuzywnych. Forma abuzywności formalnej (formułowanie postanowień umownych) oraz materialnej (obejmującej zapisy niedozwolone *sensu stricto*). M.A. Zachariasiewicz zwrócił uwagę na powiązanie faktu uznawania zapisów umownych za klauzule niedozwolone z faktem pozostawania ich w sprzeczności z dochowaniem wymogów tzw. dobrej wiary [Zachariasiewicz, 1995, s. 112]. Podobne podejście można znaleźć u Pałowskiego i Karolaka [2002, s. 215 i nast.].

Dość powszechnie za kluczowy dla JRE (Jednolitego Rynku Europejskiego) – wspólnie obowiązujący akt prawa unijnego – uznaje się dyrektywę dotyczącą gwarancji na dobra konsumpcyjne i pozostałych określonych aspektów sprzedaży [por.: Wieczorek, 2005, s. 161–206]. Dyrektywa ta jednak ma wiele niedoskonałości w odniesieniu do praktyki gospodarczej. Związane są one przede wszystkim z brakiem zdefiniowania umowy sprzedaży wobec różnic w poszczególnych krajach, wynikających z tradycji anglosaskich, romańskich i germańskich, związanych z umownym traktowaniem przeniesień prawa własności. Ponadto, jak zwrócił na to uwagę W. Pazdan, brak jest w niej definicji niezgodności towaru z umową konsumencką [por.: Pazdan, 2000, s. 189–196; Gnela, 2008, s. 259–278]. Ten aspekt jest o tyle istotny, że daje prawo konsumentowi do odstąpienia od umowy.

Z punktu widzenia realizacji interesów konsumenta w prawie ponadnarodowym istotnymi byłyby zapewne trzy kwestie:

- 1) rozbudowa praw konsumenckich w opozycji do uprawnień i możliwości sprzedawców,
- 2) realizacja procedur odszkodowawczych w sporach w stosunku do sprzedawców funkcjonujących poza granicami państwa, w którym dany konsument ma stałe miejsce zamieszkania,
- 3) polityka informacyjna uświadamiająca konsumentom ich prawa w świetle obowiązujących rozwiązań brukselskich, a z drugiej: informowanie KE o problemach konsumentów i zagrożeniach w realizacji ich interesów w UE.

Powyższe cele ma realizować ECC-NET (Europejska Sieć Centrów Konsumenckich), powstała w 2005 r. jako reorganizacja dotychczasowych struktur EEJ-NET (Europejskiej Sieci Pozasądowej) i ECC (Europejskich Centrów Konsumenckich), obejmująca swym zasięgiem UE, Islandię i Norwegię.

Przedmiotowe unijne prawo konsumenckie

Unijne prawo konsumenckie jest podstawowym filarem JRE (Jednolitego Rynku Europejskiego). Szczególną rolę odgrywają w nim:

- usługi finansowe i ubezpieczeniowe,
- usługi elektroniczne,
- usługi o kredyt konsumencki,
- sposoby i zakres reklamowania towarów,
- zakres odpowiedzialności za niezabezpieczone niebezpieczne produkty.

Usługi finansowe stanowią jeden z przejawów niejasności i wieloznaczności prawa unijnego. Po pierwsze, należy zauważyć, że pojęcie „usług finansowych” nie zostało prawnie zdefiniowane. Oczywiście nie oznacza to, że nie podejmowano jego definicji w opracowaniach naukowych, w tym polskich [Gnela, Kukuryk, 2007, s. 336 i nast.].

Istnieje kilka koncepcji definicyjnych:

- usługi finansowe jako umowa dotycząca usług bankowych, kredytowych, ubezpieczeniowych i transferów pieniężnych,
- usługi finansowe bez ścisłej definicji, jedynie z wyodrębnieniem usług ubezpieczeniowych¹⁰,
- usługi finansowe jako przepisy chroniące konsumentów usług bankowych [Springer, 1999, s. 11–14].

Definicje usług finansowych w prawie unijnym można próbować „wyprowadzić” z zakresu przedmiotowego aktów prawnych. Na tej podstawie można je definiować jako rynki: płatności [Dz.Urz. UE L 319 z dn. 5.12.2007, s. 1–36], instrumentów finansowych [Dz. Urz. UE L 145 z dn. 30.04.2004, s. 263–306] oraz ubezpieczeniowy [Dz. Urz. WE L 228 z dn. 16.08.1973, s. 3–19; Dz.Urz. WE L 172 z dn. 4.07.1988, s. 1–14; Dz.Urz. WE L 228 z dn. 11.08.1999, s. 1–23; Dz.Urz. WE L 345 z dn. 19.12.2002,

s. 1–51], prowadzone przez instytucje kredytowo-pożyczkowe [Dz.Urz. UE L 177 z dn. 30.06.2006, s. 1–200]. W tym aspekcie mieści się również ustanowienie Jednolitego Obszaru Płatności w EURO (SEPA), którego celem jest koordynacja ram prawnych w poszczególnych krajach członkowskich związanych z usługami płatniczymi¹¹.

Dyrektywy ubezpieczeniowe, traktowane niekiedy jako część unijnego ustawodawstwa finansowego, przyznają konsumentom prawo odstąpienia od umowy [por.: Filipiak, 2009, s. 36–51]. Ten segment prawa unijnego odzwierciedla też, jak zauważył M.W. Wichrowski, podejście dyrektyw unijnych do prawa konsumenckiego [Wichrowski, 2005, s. 65–72]. Do kluczowych dyrektyw tego segmentu prawa unijnego należą:

- Dyrektywa w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń OC pojazdów mechanicznych [OJL 103 z dn.02.05.1972],
- Dyrektywa w sprawie tworzenia funduszy gwarantowanych chroniących przed szkodami wyrządzonymi przez właścicieli pojazdów bez OC oraz pojazdów niezidentyfikowanych [OJL 8 z dn.11.01.1984],
- Dyrektywa z dn. 18 lipca 1992 r. w sprawie ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie [OJL 228 z dn.11.12.1992],
- Dyrektywa z dn. 11 listopada 1992 r. w sprawie ubezpieczeń na życie [OJL 360 z dn. 9.12.1992],
- Dyrektywa o zakresie informacji konsumenckiej (tzw. czwarta dyrektywa ubezpieczeniowa) [OJL 345 z dn. 19.12.2002],
- Dyrektywa z dn. 9 grudnia 2002 r. w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego [OJL 9 z dn. 15.01.2003] analizująca kwestie odpowiedzialności krajów członkowskich za ochronę konsumenta-ubezpieczonego [por.: Kłosińska, 2001, s. 23–30; Min-toft-Czyż, 2004, s. 295–309; Orlicki, 2005, s. 421–445].

Zakres objęty ustawodawstwem unijnym w segmencie ubezpieczeń dotyczy też możliwości ubezpieczania się w dowolnym kraju członkowskim oraz możliwości dochodzenia roszczeń z innego kraju niż ten, w którym dokonano ubezpieczenia [szerzej: Kujawa, 2002, s. 37–40].

Podstawowym aktem prawnym dotyczącym handlu elektronicznego jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 8 czerwca 2000 r. o handlu elektronicznym [OJL 178 z dn. 17.07.2000 r.; Maliszewska, 2007, s. 45–52]. Dotyczy ona przede wszystkim: informacji handlowych, siedziby dostawców usług, umów i odpowiedzialności pośredników, opcyjnych sposobów reakcji na spory i sposobów ich rozwiązywania, a także współpracy międzynarodowej w zakresie bezpieczeństwa świadczonych usług. J. Zrałek [2007, s. 159–193] zwrócił uwagę na przyczyny uzasadniające wprowadzenie tej dyrektywy. Miały być nimi m.in.: stymulowanie rozwoju e-handlu przez zwiększanie zaufania klientów¹².

Duże znaczenie przypisuje się Nowej Dyrektywie o Kredycie Konsumenckim jako pochodnej braku adekwatności do zmienionych warunków poprzedniej Dyrektywy 87/102/EWG [Janczyk, 2001, s. 107–126]. W zmienionym prawie, oprócz obo-

wiązków informacyjnych dla klientów, które musi dopełnić sprzedawca tego typu usługi¹³, przyjęto limity kwotowe, przy których zastosowanie mają przepisy dyrektywy (200–75 000 euro), oraz ustalono trzy płaszczyzny ochrony konsumentów:

- ochrona bez ograniczeń,
- ochrona przed skutkiem prawnym określonych zapisów umów,
- wyłączenie spod ochrony określonych typów umów.

Realizując obowiązki informacyjne, przyjęto jednolity formularz informacyjny [szerej: Strzelbicka, 2005, s. 97–108]. W przyjętej w 2008 r. Dyrektywie 2008/48/WE zagwarantowano klientom prawo odstąpienia od umowy w ciągu 14 dni bez podawania przyczyny na podstawie złożonego przez klienta, pisemnego lub na twardym nośniku danych, oświadczenia woli¹⁴.

Dość powszechnie zwraca się w literaturze przedmiotu uwagę na rolę w prawie unijnym ochrony klientów przed nieuczciwą reklamą [Grzybczyk, 2005, s. 207–247; Trapele, Preussner-Zamorska, 1996, s. 5–35]. Zakres niedozwolonych praktyk w tym ujęciu definiuje np. polska ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji [Ustawa o zwalczaniu...; również: Orzeczenie SN...], definiując je jako: nieuczciwe, uchybiające godności klientów, wprowadzające w błąd klienta oraz naruszające jego sferę prywatności praktyki reklamowanych sprzedawców. Za nieuczciwe uważa się takie reklamy, które promują towary przez wykazywanie ich faktycznych lub domniemanych cech mających wzmocnić potrzeby klientów.

W prawie unijnym funkcjonują dwie główne dyrektywy dotyczące reklamowania towarów w aspekcie zakazu niedozwolonych reklam. Są to:

- 1) Dyrektywa o reklamie wprowadzającej w błąd, reklamie porównawczej, wyrobów tytoniowych, medycznych i działalności telewizyjnej,
- 2) Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych [OJL 149/22 z 11.06.2005].

W zakresie odpowiedzialności za produkcję, transport, sprzedaż, przechowywanie i późniejszą utylizację produktów niebezpiecznych wyróżnić można dyrektywę EWG nr 374/85 z dn. 25 lipca 1985 w sprawie odpowiedzialności za wadliwe produkty [Dz. Urz. WE 1985 L 210/29] (nowelizacja 374/85 z 1999 [Dz. Urz. WE 1999 L 141/20]). Zgodne z nią odpowiedzialność za szkody z powodu wadliwości produktu ponosi producent, którym jest zarówno wytwórca, jak i rolnik, dystrybutor oraz importer. Jego odpowiedzialność wynika z ryzyka działalności. W Polsce obowiązują elementy dyrektywy dotyczące ryzyka wynikającego z postępu technologicznego¹⁵.

Ponadto w prawie unijnym dotyczącym bezpieczeństwa produktów funkcjonuje wprowadzająca system RAPEX, Dyrektywa Parlamentu i Rady w sprawie ogólnotechnicznego bezpieczeństwa produktów [Dz. Urz. WE L 011]. System RAPEX dotyczy ewidencjonowania nieżywnościowych niebezpiecznych substancji wprowadzanych do obrotu handlowego w krajach członkowskich [por.: Bielański, 2001, s. 18–21].

Zakończenie

Mimo, bez wątpienia, szczytnych celów, jakie stawiała sobie UE w zakresie związanym z tworzeniem prawa konsumenckiego, charakteryzuje się ono minimalnym stopniem transpozycji na systemy prawne krajów członkowskich. To skutek przyjęcia go w formie aktów prawa wtórnego (dyrektyw). Dyrektywy unijne, co do zasady, stanowią sugestię prawną dla jurysdykcji krajów członkowskich i jako takie (same w sobie) nie mogą być podstawą roszczeń obywateli państw członkowskich. Powstaje więc pytanie: Czy prawo to jest istotne, czy też zostało wprowadzone na zasadzie, typowej dla PRO-wskiej strony działań administracyjnych, polegającej na „aktywności robienia”, robieniu czegoś nie dla efektu, ale dla samego faktu robienia?

Kwestionowanie skuteczności unijnego prawa konsumenckiego nie jest czymś nowym w nauce, zarówno w nauce o prawie, jak i w ekonomii czy socjologii. Oparte jest ono na słabej jakości samego prawa, ale również na niezgodności prawa z systemami prawnymi i definicjami stosowanymi w prawodawstwach krajowych. Z kolei jest to jedna z najmniej kontrowersyjnych (ze względu na postulowane cele) struktur prawa unijnego. Należałoby więc zunifikować rozwiązania stosowane w poszczególnych krajach, a następnie zastosować normy prawne wyższego rzędu do ich ujęcia w systemie prawnym. Tylko wtedy można by osiągnąć dwa na pozór przeciwstawne cele:

- 1) zgodę krajów członkowskich,
- 2) narzucenie krajom członkowskim norm prawnych wykraczających poza panujące tam zwyczaje.

Należy jednak zaznaczyć, że unijne prawo, obejmujące swym zakresem odniesienia do roli i pozycji konsumenta na rynku, charakteryzuje się dużym dynamizmem rozwojowym. Nie jest więc wykluczone, że konstrukcje prawne, ujmujące tę sferę funkcjonowania rynku, będą ulegały stałym modyfikacjom. Czy będą one bardziej dostosowane do potrzeb i oczekiwań konsumentów, będzie można zweryfikować dopiero po pewnym czasie.

Przypisy

¹ Ten pozorny tautologizm (handel–sprzedaż) ma swe uzasadnienie w rozróżnieniu pozycji klienta (nabywcy realizującego umowę handlową) od konsumenta (użytkownika nabytego dobra) [szerzej: L. Michałczyk, Czy klient to konsument – relacje ekonomiczno-prawne, „Pieniądże i Więź” (w druku)].

² Harmonizacja nie jest, oczywiście, pojęciem tożsamym z unifikacją, niemniej unifikacja jest formą harmonizacji, a z praktyki działań struktur unijnych wynikają dążenia unifikacyjne.

³ Casus: Rechberger.

⁴ To jest „nomenklaturowanie” zjawisk i procesów otaczającego świata z użyciem języka jednoznacznego lub opartego na pojęciach współwywodzonych na zasadach kauzalnych.

⁵ W sensie „ekonomiki rynku” istnieje równoważność pojęć konsumpcja i (ostateczne) nabycie. W tym sensie nabycie dóbr inwestycyjnych też jest formą konsumpcji. W finansach i rachunkowości rozróżnia się, rzecz jasna, dobra inwestycyjne od konsumpcyjnych – na podstawie celu ich nabycia, definiowanego w momencie nabycia (finanse) lub przeznaczenia (rachunkowość). To ostatnie rozróżnienie oznacza możliwość przekwalifikowywania już po fakcie nabycia, np. z dobra konsumpcyjnego na inwestycyjne.

⁶ Ujęcie to bazuje na konstrukcji teorii asymetrii informacji.

⁷ Wstępnie założono, że będzie to każda osoba zawierająca jakąkolwiek transakcję (umowę) o charakterze niezwiązanym z jej działalnością biznesową lub wykonywanym zawodem. W kolejnej wersji zaakceptowano definicję opracowaną przez Acquis Group w Principles of European Contract Law, Draft Common Frame of Reference usuwające „uwagi” o umowach, a koncentrujące się na działaniach.

⁸ Podział według kryteriów przyjętych w pracy D. Skrzywanka [2003, s. 63–90]. Niemniej wątpliwości wzbudza zwłaszcza ograniczenie o realizowanym celu zarobkowym [por.: Kolczyński, 2000, nr 138].

⁹ Por. analizę dyrektywy na podstawie kontraktowej koncepcji „dobrej wiary” [Dajczak, 2001, s. 79–101].

¹⁰ Definicja „na zasadzie” klasycznej definicji „konია” („koń, jaki jest – każdy widzi”) lub „psa” („pies to nie-kot”): „to co nie jest usługą ubezpieczeniową jest usługą finansową” [szerzej: Nowak-Far, 2004, s. 429 i nast.].

¹¹ Obowiązujące obecnie zasady gwarantują płatności transgraniczne według kosztu (przeliczanego w EURO – polskie banki następnie wykorzystują spread kursowy) z państwa pochodzenia.

¹² W Polsce obowiązuje Ustawa z dn. 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. nr 144, poz. 1204 z późn. zm.). Obecnie wprowadzana jest nowelizacja tej ustawy pod kontem obowiązku podawania danych teled adresowych (telefon, adres stacjonarny) podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w sieci [por. również: Konarski, 2006, s. 67–89].

¹³ Np. w art. 4 ust. 1 wskazano minimalne wymogi informacyjne, jakie musi zawierać reklama kredytu.

¹⁴ Na tej podstawie istnieje teoretyczna możliwość wcześniejszej spłaty kredytu po zmianie, np. oprocentowania. W tym wypadku w ciągu 14 dni po otrzymaniu informacji o zmianie warunków kredytu klient winien wysłać informację o odstąpieniu od umowy, a następnie w ciągu 30 dni spłacić cały kapitał oraz odsetki.

¹⁵ Jakkolwiek dyrektywa ta dotyczy przede wszystkim bezpośredniej odpowiedzialności na osobie konsumenta, niemniej jej odniesienie można, moim zdaniem, bardziej uogólnić, a zarazem – rozszerzyć. Ma ono swe odniesienie do zakresu odpowiedzialności biznesu (CSR). Jego elementy występują też w prawodawstwach krajowych, np. w Polsce – por.: opłaty produktowe, systemy kar za niewłaściwe składowanie i utylizację odpadów niebezpiecznych, znaczne segmenty regulacji sanitarnych. Choć bez wątplenia ujęcie to w prawie unijnym nie jest jeszcze w pełni usystematyzowane [Michalczyk, 2011, s. 7–16].

Bibliografia

- Bielasiński J., 2001, Krajowe systemy informowania o produktach niebezpiecznych oraz monitorowania wypadków konsumenckich, „Jurysta”, nr 5
- Bourgoigne T., 1992, Characteristics of Consumer Law, „Journal of Consumer Policy”, No. 14
- Burns T., 1998, Better lawmaking? An evolution of lawmaking in the European Community, [w:] Lawmaking in the European Union, eds P. Craig, C. Harlow, Kluwert Law International

- Dajczak W., 2001, Doświadczenie prawa rzymskiego a pojęcie dobrej wiary w europejskiej dyrektywie o klauzulach niedozwolonych w umowach konsumenckich, „Zeszyty Prawnicze UKSW”, nr 1
- Declaration No. 16 of 1991 on the hierarchy of the Community Acts
- Filipiak P., 2009, Dopuszczalność odstąpienia przez konsumenta od umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych zawartej na odległość, „Prawo Asekuracyjne”, nr 1
- Gajda K., 2008, Alternatywne metody rozwiązywania sporów w sprawach konsumenckich, „Arbitraż i Mediacja”, nr 2
- Gnela B., 2007, Pojęcie konsumenta w prawie wspólnotowym i w prawie polskim, [w:] Ochrona konsumenta usług finansowych. Wybrane zagadnienia prawne, red. B. Gnela, Wolters Kluwer, Warszawa
- Gnela B., 2008, Uwagi o regulacji umowy o sprzedaży konsumenckiej, [w:] Materiały konferencyjne, t. 1, red. W. Pazdan, W. Popiołek, E. Rott-Pietrzyk, M. Szponar, Wolters Kluwer, Warszawa
- Gnela B., Kukuryk P., 2007, Ochrona konsumenta usług finansowych. Wybrane zagadnienia prawne, Wolters Kluwer, Warszawa
- Grzybczyk K., 2005, Ochrona konsumenta przed nieuczciwą reklamą, [w:] Europejskie prawo konsumenckie a prawo polskie, red. E. Nowińska, P. Cybula, Zakamycze, Kraków
- Grzegorzczak F., 2008, Niedoskonałości dyrektyw jako aktów wspólnotowego prawa pochodnego, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 11
- Janczyk M., 2001, Umowa kredytu konsumenckiego w świetle przepisów prawa polskiego i europejskiego, [w:] Harmonizacja polskiego prawa gospodarczego z wymogami Unii Europejskiej, red. B. Gnela, R. Szostak, Zakamycze, Kraków
- Karsten J., Sinai A.R., 2003, The Action Plan on European Contract Law: Perspectives for the Future of European Contract Law and EC Consumer Law, „JCP”, Vol. 26, No. 2
- Kennedy J.F., 1962, Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest: Public Papers of the Presidents of the United States, John F. Kennedy, Containing the Public Messages, Speeches and Statements of the President
- Kłosińska A., 2001, Działalność państwa na rzecz ochrony konsumenta usługi ubezpieczeniowej, „Wiadomości Ubezpieczeniowe”, nr 7/8
- Kolczyński J., 2000, Argumentów nigdy za wiele. Przedsiębiorca i konsument w prawie polskim i unijnym, „Rzeczpospolita”, nr 138
- Konarski X., 2006, Ochrona konsumenta korzystającego z usług elektronicznych w prawie polskim i Unii Europejskiej, [w:] Prawo umów elektronicznych, red. J. Kołczyński, Zakamycze, Kraków 2006
- Kujawa M., 2002, Ochrona konsumenta usługi ubezpieczeniowej, „Przegląd Ubezpieczeniowy”, nr 7
- Lemkowski M., 2002, Materialna ochrona konsumenta, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 3
- Łętowska E., 2001, Prawo europejskie inspiracją dla dogmatyki prawa cywilnego, „Studia Prawnicze”, z. 3/4
- Łętowska E., 2004, Europejskie prawo umów konsumenckich, C.H. Beck, Warszawa
- Maliszewska M., 2007, Konsumenckie prawo uzyskania informacji pozostających w związku z ustaleniem odpowiedzialności przedsiębiorstwa ubezpieczeniowego, „Rozprawy Ubezpieczeniowe”, nr 1
- Maliszewska-Nienartowicz J., 2004, Ochrona konsumenta w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, „Prawo UE”
- Michalczyk L., 2011, CSR w pierwszej dekadzie XXI w., „Pieniądze i Więź”, nr 51(2)
- Michalczyk L., Czy klient to konsument – relacje ekonomiczno-prawne, „Pieniądze i Więź” (w druku)
- Mintoft-Czyż T., 2004, Ochrona konsumenta i wyrównanie platformy dla konkurencji: dyrektywa Unii Europejskiej z 30 września 2002 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym, [w:] Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania, red. S. Nowak, T. Kopczyńska, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa

- Muller-Graff P.H., 1998, EC Directives as a Means of Private Law Unification, [w:] *Towards European Civil Code*, eds. A. Harkamp, M. Hesslink, E. Hondius, E. Du Perron, C. Joustra, Kluwer Law International
- Nestorowicz M., 1994, Dyrektywy jako środek prawny ochrony konsumenta w Unii Europejskiej, „Państwo i Prawo”, nr 3
- Nowak-Far A., 2004, Polityka konsumencka, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, t. II, Warszawa
- Orlicki W., 2005, Konsumenckie prawo ubezpieczeniowe, [w:] *Europejskie prawo konsumenckie a prawo polskie*, red. E. Nowińska, P. Cybula, Zakamycze, Kraków
- Pawłowski A., Karolak S., 2002, *Prawo ochrony konsumentów*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa
- Pazdan W., 2000, Sprzedaż konsumencka a umowa wiedeńska o umowach międzynarodowej sprzedaży towarów, [w:] *Studia z prawa cywilnego i gospodarczego. Księga pamiątkowa dedykowana Cz. Żuławskiej*, red. B. Gnela, J. Koczanowski, R. Szostak, Kraków
- Piech M., 2008, Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych jako przejaw równoważenia interesów konsumentów i przedsiębiorców w Unii Europejskiej, Wyd. UW, Warszawa
- Principles of European Contract Law, Draft Common Frame of Reference*
- Reich N., 1992, Diverse Approaches to Consumer Protection Philosophy, „*Journal of Consumer Policy*”, No. 14
- Skrzywanek D., 2003, Kilka uwag na temat legalnych definicji konsumenta w prawie wspólnotowym, niemieckim i polskim, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*”, nr 67
- Sowa I., 2007, Polityka konsumencka w Unii Europejskiej i Polsce, [w:] *Ochrona interesów konsumentów w Polsce w aspekcie integracji europejskiej*, red. E. Kieźel, Difin, Warszawa
- Strzelbicka A., 2005, Klauzula zmiennego oprocentowania w umowach o kredyt konsumencki – porównanie polskiego i austriackiego rozwiązania prawnego, „*Prawo Bankowe*”, nr 6
- Stuyck J., 2000, European Consumer Law after Treaty of Amsterdam: Consumer Policy in of Beyond the International Market?, „*Common Market Law Review*”, No. 37
- Springer W., 1999, Ochrona konsumenta w dyrektywach Rady Unii Europejskiej, „*Podatki UE*”, nr 5
- Traple E., Preussner-Zamorska J., 1996, Interes konsumenta oraz instrumenty jego ochrony w dziedzinie reklamy, „*Kwartalnik Prawa Prywatnego*”, nr 1
- Wichrowski M.W., 2005, Doskonalenia prawa w zakresie ochrony konsumenta w świetle nowelizacji ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia OC za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych, „*Prawo Asekuracyjne*”, nr 3
- Wieczorek E., 2005, Sprzedaż konsumencka, [w:] *Europejskie prawo konsumenckie a prawo polskie*, red. E. Nowińska, P. Cybula, Zakamycze, Kraków
- Wiewiórkowska-Domagalska A., 2005, Europejskie prawo konsumenckie – rozwój, problemy, pytanie o przyszłość, [w:] *Europejskie prawo konsumenckie a prawo polskie*, red. E. Nowińska, P. Cybula, Zakamycze, Kraków
- Zachariasiewicz M.A., 1995, Niektóre problemy prawne związane z korzystaniem z nienormatywnych wzorców umownych, „*Rejent*”, nr 9.
- Zoll F., 1993, Dyrektywa Rady EWG 93/13 z 5.IV.1993 o niedozwolonych klauzulach w umowach konsumenckich, „*Kwartalnik Prawa Prywatnego*”, nr 2
- Zrałek J., 2007, Ochrona interesów konsumentów w handlu elektronicznym, [w:] *Ochrona interesów konsumentów w Polsce w aspekcie integracji europejskiej*, red. E. Kieźel, Difin, Warszawa

Dokumenty i akty prawne

Dyrektywa 93/13/EWG dot. niedozwolonych klauzul umownych, (Dz.Urz. L 095 z dn. 21 kwietnia 1993, poz. 0029-0034).

Dyrektywa EWG nr 374/85 z dn. 25 lipca 1985 r. w sprawie odpowiedzialności za wadliwe produkty (Dz.Urz. WE 1985 L 210/29, nowelizacja: Dz.Urz. WE 1999 L 141/20).

Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych (OJL 149/22 z dn. 11.06.2005).

Dyrektywa o zakresie informacji konsumenckiej (OJL 345 z dn. 19.12.2002).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnotechnicznego bezpieczeństwa produktów (Dz. Urz. WE L 011).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 8 czerwca 2000 r. o handlu elektronicznym (OJL 178 z dn. 17.07.2000).

Dyrektywa w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń OC pojazdów mechanicznych (OJL 103 z dn. 02.05.1972).

Dyrektywa z dn. 9 grudnia 2002 r. w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego (OJL 9 z dn. 15.01.2003).

Dyrektywa w sprawie tworzenia funduszy gwarantowanych chroniących przed szkodami wyrządzonymi przez właścicieli pojazdów mechanicznych (OJL 8 z dn. 11.01.1984).

Dyrektywa z dn. 18 lipca 1992 r. w sprawie ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie (OJL 228 z dn. 11.12.1992).

Dyrektywa z dn. 11 listopada 1992 r. w sprawie ubezpieczeń na życie (OJL 360 z dn. 09.12.1992).

Komunikat Komisji Europejskiej „Strategia Polityki Konsumenckiej na lata 2007–2013”, (COM (2007) 99).

Ustawa z dn. 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. nr 144, poz. 1204 z późn. zm.).

Ustawa w dn. 16 kwietnia 2003 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. nr 153, poz. 1503 z późn. zm.).

Orzeczenie SN z 26 stycznia 2006 r. (sygn.akt.: V CSK 83/05).

Consumer protection in the context of creating the EU consumer legislation

Summary

The article reviews the issues concerning the shaping of consumer law in the European Union. In the EU law, the notion of a "consumer" is perceived from two angles - the subjective and the functional one. This fact has its implications for the consumer rights, which refers to incomplete product information on the market. Simultaneously, considerable discrepancies may be observed as regards the definition of a consumer in particular EU directives and national legislation in member countries. The article analyses those aspects of the EU legislation and substantive law that are connected with defining the consumer role and rights in the European Union.

Key words: The European Union, consumer protection law, legislation system of the European Union

Słowa kluczowe: Unia Europejska, prawo konsumenckie, system legislacyjny Unii Europejskiej