

JAROSŁAW SOZAŃSKI

NIEDOSTATKI UNIJNEJ OCHRONY
INDYWIDUALNYCH PRAW KONSUMENTA W POLSCE**1. Zakres ochrony konsumenta w prawie Unii a jej ujęcie w Polsce**

Prawo Unii (unijny dorobek prawny – *acquis de l'Union*) przewiduje szeroką ochronę praw konsumenta (ze szczególnym wyeksponowaniem praw indywidualnych), ujmowaną jako istotny element rynku i konkurencji oraz interpretowany w kontekście całego *acquis*. Co więcej, w porządku unijnym ochrona ta jest ściśle powiązana z regulacyjną sferą zakazu dyskryminacji, a także praw człowieka i ogólnych zasad prawa, w tym (nowej kategorii) wartości Unii¹. Traktat z Lizbony daje nowe ujęcie praw człowieka (w tym wartości UE), sytuując je na szczycie porządku hierarchicznego *acquis*. Jednakże w polskim systemie prawnym wiele wskazuje na to, że akty chroniące prawa konsumenta są traktowane jako pojedyncze i oderwane, a istotne znaczenie przydaje się tu tylko prawom zbiorowym (interpretowanym zawężająco²), przy czym słabe i skromne są struktury indywidualnej ochrony konsumenta.³ Co więcej, są podstawy by sądzić, że UOKiK, rzecznicy konsumenta oraz sądy konkurencji i konsumenta nie dostrzegają związku indywidualnych praw konsumenta (jeśli je dostrzegają

¹ *Wartości Unii* – nowa kategoria prawa UE, niezwykle istotna dla struktury *acquis de l'Union* oraz praw podmiotowych, wprowadzona w Lizbonie przez przepis art. 2 TUE, która dotąd nie doczekała się uznania w doktrynie – por. J. Sozański, *Ogólne zasady prawa a wartości Unii*, Wyd. Adam Marszałek 2012, s. 389 i n.

² UOKiK dla przykładu, popularne u nas praktyki narzucania indywidualnym konsumentom modeli i wzorów umów oraz umieszczania w nich klauzul zabronionych nie uznaje za odnoszące się do praw zbiorowych, choć mają one bez wątpienia takie cechy.

³ Por. M. Piękowski, *Podstawy ochrony prawnej konsumenta – przepisy i przykłady*, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 15 i n.; I. Nestoruk, *Prawo konsumenckie w Polsce i Unii Europejskiej*, CH. Beck 2011, s. 21 i n.; E. Łętowska, *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2004, s. 2; J. Maliszewska-Nienartowicz, *Ewolucja ochrony konsumenta w europejskim prawie wspólnotowym*, Toruń 2004, s. 11 i n. Zob. też w literaturze zachodniej: J. Devenney, M. Kenny, *European Consumers Protection*, Oxford Publication Press 2012, s. 7 i n.; Ch. Verdure, *Environmental Law and Consumer Protection*, Brussels 2011, Ed. Larcier, s. 27 i n.; I. Lagocka-Poguntke, *The Evolution of EC Consumer Protection in the Field of Consumer Credit*, Frankfurt aM, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien 2012, s. 19 i n.; *Consumer Law & Protection: A Practical Approach for Paralegals and the Public*, by Neal R. Bevans, CAP, North Carolina 2011, s. 15 i n.

w ogóle, bo nasze prawo je chyba marginalizuje) z istotą (*hard core*) konkurencji oraz z zasadami niedyskryminacji i ochroną praw człowieka (praw podstawowych). Jeśli powyższe byłoby prawdą, to postępowanie władz oznaczałoby nie tylko brak zrozumienia obowiązku ujmowania regulacji prawa Unii w kontekście całego *acquis*, ale także działanie przeciw indywidualnym interesom konsumenta, traktowanym (wbrew prawu UE i na szkodę konkurencji) jako mało istotne. Taka pozycja władz ustawodawczych i wykonawczych RP nie pozostaje zarazem w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami dobra wspólnego, zaufania obywatela do państwa oraz proporcjonalności i subsydiarności.

Unia Europejska (UE) posiada jednolity, otwarty rynek obejmujący 27 (wkrótce 28) państw i ponad 490 mln konsumentów. Umożliwia to konsumentom dostęp do szerokiego asortymentu produktów i usług oraz daje możliwość zakupu towarów po konkurencyjnych cenach, bez trudności związanych z cłami, podatkami oraz w strefie euro – z kursami wymiany walut, a także z poszanowaniem ich praw indywidualnych. Aktualne badania wskazują, że konsumenci nie zawsze korzystają w pełni z możliwości oferowanych przez jednolity rynek, a wciąż czują się niepewnie, kupując towary lub usługi w innym kraju UE albo przez Internet. Jednakże między zakresem ochrony w poszczególnych państwach UE występują duże różnice, a zwłaszcza między państwami starej Unii a Europą Wschodnią⁴.

Ochrona konsumentów, ich interesów i bezpieczeństwa wpisuje się w ogólny cel UE, jakim jest poprawa jakości życia obywateli UE i poszanowanie ich praw (indywidualnych praw podmiotowych). Dlatego Unia dokłada starań, by zapewnić swoim obywatelom ochronę w ramach najważniejszych, podstawowych zasad ochrony konsumenta, niezależnie od tego, co kupują i w którym miejscu UE się znajdują. Zasady konsumenta (*dekalog konsumenta*)⁵ stanowią minimum praw konsumenta, które powinny być zagwarantowane we wszystkich państwach UE. Jednakże państwa mogą zapewniać szerszy i większy zakres uprawnień. Władze UE pragną ulepszyć te prawa i zagwarantować równość co do ich treści i stosowania, gdyż uznają, że zaufanie konsumentów jest bardzo ważne dla konkurencyjności i rozwoju Unii Europejskiej⁶. Należy jednak też zwrócić uwagę na aspekt *in minus* – prawo Unii (d. wspólnotowe) chroniło *prawa konsumenta* mniej intensywnie i efektywnie niż inne pozostałe prawa człowieka; ich regulacja rzadko miała charakter bezwzględny, a w Karcie Praw Podstawowych zostały

⁴ Zob. J. Devenney, M. Kenny, *European Consumers...*, s. 29 i n.

⁵ Chodzi tu o 10 *zasad konsumenta* wprowadzonych przez Komisję Europejską i traktowanych powszechnie w UE jako standard prawny. Są to: 1. Zakupy według własnego uznania i w wybranym przez siebie miejscu; 2. Jeśli artykuł jest wadliwy, zwróć go; 3. Wysokie normy bezpieczeństwa żywności i innych towarów konsumpcyjnych; 4. Dowiedz się co spożywasz; 5. Warunki umów muszą być uczciwe dla konsumentów; 6. Konsumenci mogą zmienić zdanie; 7. Ułatwione porównywanie cen; 8. Konsument nie może być wprowadzany w błąd; 9. Ochrona podczas urlopu; 10. Pomoc w skutecznym rozstrzygnięciu sporów transgranicznych.

⁶ Por. oficjalna strona UE: http://europa.eu/pol/cons/index_en.htm

ujęte jako ostatni przepis rozdziału IV, z zaznaczeniem, iż gwarantować je mają *polityki Unii*.

Obecnie konsumenci dostają wiele ofert handlowych – pocztą, telefonicznie czy przez Internet. Mogą odnosić wrażenie, że dzięki technikom sprzedaży na odległość można zaoszczędzić. Jednakże, inaczej niż w przypadku sprzedaży bezpośredniej, klient ma mniejsze możliwości zadawania pytań i nie ma pewności, czy kupowany produkt w pełni mu odpowiada. Przepisy prawa UE w zakresie sprzedaży towarów i usług finansowych, w tym na odległość **chronią prawa konsumenta w następujący sposób**:

- **Zakazują nieuczciwych praktyk** handlowych zobowiązujących konsumenta do zapłacenia za usługę, którą nie był zainteresowany.
- Ograniczają możliwość stosowania innych praktyk, takich jak przekazywanie drogą telefoniczną lub pocztą elektroniczną niezamówionych informacji handlowych (**telemarketing i spam**).
- Zobowiązują przedsiębiorstwa oferujące **usługi finansowe** do przekazania konsumentom przed zawarciem umowy **wszelkich niezbędnych informacji**, w tym danych kontaktowych dostawcy, ceny i warunków płatności, praw i obowiązków wynikających z umowy oraz sposobu wykonania oferowanej usługi.
- Dają konsumentowi **prawo do odstąpienia od umowy** w okresie wynoszącym zwykle 14 dni, a w przypadku ubezpieczenia na życie i indywidualnych planów emerytalnych – 30 dni.
- Przepisy zapewniają konsumentowi **prawo do równości**, w tym w sferze praw i obowiązków oraz formułowania treści kontraktu (jego naruszenie przez drugą stronę jest deliktem).
- Podobnie są chronione **kredyty konsumenckie**. Pożyczenie pieniędzy (kredyt konsumencki) jest użyteczne dla konsumentów kupujących samochody, wycieczki, meble czy ubrania. Zbyt duże obciążenie kredytem może być jednak ryzykowne. Biorąc kredyt konsumencki, konsumenci mają zagwarantowane minimum praw. Przepisy UE ustanawiają obowiązki kredytodawców dotyczące zarówno warunków umowy kredytu (np. prawo do przedterminowej spłaty), jak i informacji, które powinni przekazać⁷.
- Stwarzają **gwarancje bezpieczeństwa i jakości produktów**, w tym też bezpieczeństwa żywności (dwa odrębne działy regulacji unijnych, a także struktury organizacyjne).

Odpowiedzialność producentów i dystrybutorów za działania naprawcze jest zróżnicowana stosownie do okoliczności. Przedsiębiorstwa powinny zawierać umowy ze swoimi dostawcami określające zakres odpowiedzialności obu stron za działania naprawcze. Producent musi podjąć właściwe działania naprawcze, aby zapobiec niebezpieczeństwom związanym z produktem. W kontekście dzia-

⁷ Ibidem.

łań naprawczych producent jest definiowany jako: – wytwórca produktu, gdy działa na terenie Unii; – inna osoba występująca jako wytwórca (w tym inny producent), umieszczając na produkcie swoje nazwisko, nazwę, znak firmowy lub inne odróżniające oznaczenie, lub osoba, która dokonuje modyfikacji produktu, naprawia go lub regeneruje; – przedstawiciel producenta, gdy producent nie działa na terenie Unii lub jeżeli na terenie Unii nie działa przedstawiciel, importer produktu; – inne osoby uczestniczące w dowolnym etapie procesu dostarczania lub udostępniania produktu, jeżeli ich działanie może wpłynąć na właściwości produktu związane z jego bezpieczeństwem. Odrębne zagadnienie unijne (i odnośne regulacje) stanowi certyfikacja **cech technicznych** produktu.

Europejska strategia **bezpieczeństwa żywności**: a) obejmuje bezpieczeństwo żywności, zdrowie i dobrostan zwierząt oraz zdrowie roślin; b) gwarantuje możliwość śledzenia pochodzenia żywności od momentu jej wyprodukowania, aż do chwili gdy pojawi się na stole konsumenta (również wtedy, gdy przekracza granice wewnętrzne UE). Strategia przyczynia się także do zniesienia ograniczeń w handlu i zapewnienia szerokiego wyboru różnorodnej żywności; c) zakłada przestrzeganie surowych norm zarówno w odniesieniu do żywności wyprodukowanej w UE, jak i żywności importowanej. Wyniki badań naukowych to podstawa, na której UE opiera się przy podejmowaniu decyzji dotyczących żywności. Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) udziela porad przy opracowywaniu prawodawstwa oraz doradza decydentom w przypadku wystąpienia zagrożeń związanych z żywnością.

Obowiązkowa jest też przejrzystość cen. Po wprowadzeniu w 2002 r. przepisów zakazujących producentom samochodów tworzenia sieci selektywnej lub wyłącznej dystrybucji wzrosła konkurencja pomiędzy dostawcami, z korzyścią dla obywateli UE. Również wprowadzenie euro w 2002 r. ułatwiło konsumentom porównywanie cen i zakupy w różnych krajach bez potrzeby wymiany waluty. Komisja publikuje co roku sprawozdanie na temat cen samochodów pokazujące, w których krajach są one najwyższe, a w których najniższe. Istnieje również wiele stron internetowych, gdzie można znaleźć porównanie cen samochodów i najlepsze oferty dotyczące sprzedaży samochodów, części samochodowych i serwisu. Można sprawdzić, czy lokalne organizacje ochrony konsumenta szczególnie polecają którąś z tych stron⁸.

Robiąc **zakupy w innym państwie UE**, konsument za towar unijny płaci cenę całkowitą, tzn. nie musi zwracać VAT ani dopłacać ceł przywozowych (inaczej niż w przypadku wwozu towarów spoza UE). Zasada ta obowiązuje niezależnie od tego, czy konsument jedzie do innego kraju na zakupy, czy zamawia towary przez Internet, drogą pocztową lub przez telefon.

⁸ J. Devenney, M. Kenny, *European Consumers...*, s. 37 i n.

Ceny jednostkowe. Zgodnie z przepisami UE każdy sprzedawca musi w widoczny sposób **wyeksponować informację o pełnych cenach**, obejmujących VAT, wszystkich towarów przeznaczonych do sprzedaży konsumentom indywidualnym. W przypadku towarów sprzedawanych luzem, takich jak owoce, warzywa czy benzyna, powinna być wystawiona cena jednostkowa (tj. cena za kilogram lub litr). Należy ułatwiać konsumentom porównywanie cen oferowanych przez różnych sprzedawców⁹.

Nieuczciwe warunki kontraktów, w tym **klauzule zabronione**, są zakazane przez prawo UE. Przepisy te zabronią także stosowania nieuczciwych praktyk handlowych takich, jak:

- **Reklama wprowadzająca w błąd** Każdy przedsiębiorca mający siedzibę w UE, który twierdzi, że dany produkt wywołuje określony skutek, będzie musiał być w stanie to udowodnić. Reklama nie może twierdzić np., że dany produkt wyleczy jakąś chorobę, jeśli nie ma on takich właściwości, lub że jest (naj) lepszy.
- **Agresywne praktyki** oznaczają, że ceny towarów i usług muszą być stałe i wcześniej znane; nie wolno też wywierać nacisku, wykorzystując przewagę nad konsumentem. Prawo UE zabrania takich praktyk.
- **Agresywna sprzedaż obwoźna jest zabroniona.** Sprzedawca nie może ignorować prośby zaprzestania ofert. Takie zachowanie jest kwalifikowane jako agresywna praktyka i jest zakazane.
- **Klauzule niedozwolone** w umowach.
- **Podróżowanie** samolotami i innymi środkami, w tym służbowo, turystycznie, jak też ze zwierzętami, jest regulowane przepisami UE.
- **Rozstrzygnięcie sporów konsumenckich.**
- **Korzystanie z nieruchomości w systemie podziału czasu (*timeshare*)**¹⁰.

Zakres ochrony praw jest szeroki, ale wymagana jest też dbałość konsumenta o jego prawa. Kiedy np. kontrahent wywiera nacisk na zawarcie umowy, zaleca się żądanie odeń znajomości i wymienienia praw konsumenta, a także pełnej informacji o charakterze zawieranego kontraktu.

Odnosząc się do zasad zawierania umowy, jeżeli konsument zdecyduje np. podpisać umowę o **korzystanie z nieruchomości w systemie podziału czasu**, przepisy przyznają mu prawo do odstąpienia od umowy w okresie wynoszącym co najmniej 10 dni. Do końca tego okresu może on na własne życzenie anulować umowę bez konieczności ponoszenia jakichkolwiek opłat. W okresie tym przedsiębiorstwo nie ma prawa żądać przedpłaty, więc należy unikać przedpłat. Zawierając umowę o korzystanie z nieruchomości w systemie podziału czasu, nabywa się **prawo do corocznego korzystania z obiektu wypoczynkowego przez określony czas**. Takim

⁹ I. Lagoocka-Poguntke, op. cit., s. 53 i n.

¹⁰ Por. oficjalna strona UE: http://europa.eu/pol/cons/index_en.htm

obiektem wycieczkowym jest zwykle willa, dom lub mieszkanie. Przepisy UE mają zastosowanie do umów o korzystanie z nieruchomości w systemie podziału czasu zawartych na co najmniej trzy lata i gwarantujących pobyt co roku o długości co najmniej jednego tygodnia. Należy sprawdzić, **czy zachowano minimalne prawa**. Niezależnie od sytuacji i rodzaju oferowanych rozwiązań, należy sprawdzić, czy uprawnienia są zagwarantowane w podstawowym zakresie, na przykład – czy przewidziano prawo do odstąpienia od umowy w określonym czasie oraz czy prospekt i umowa są w znanym konsumentowi języku. Jeśli warunki te nie są spełnione, należy odrzucić taką ofertę. Przed podpisaniem umowy o korzystanie z nieruchomości w systemie podziału czasu warto zebrać jak najwięcej informacji, w tym szczegółowe dane na temat: **całkowitych kosztów**, w tym opłat prawnych, kosztów gazu, prądu i wody oraz rocznych opłat administracyjnych i konserwacyjnych; **okresu obowiązywania umowy; obiektu wycieczkowego**. Jeśli jest on w budowie, należy sprawdzić, czy zostało wydane pozwolenie na budowę, zapoznać się ze stanem zaawansowania prac oraz zakresem pozostałych robót; **rodzaju oferowanej umowy o korzystanie z nieruchomości w systemie podziału czasu**. Trzeba sprawdzić: własność (lub współwłasność) gruntu, czy można go sprzedać lub dokonać cesji praw, a ponadto – **warunki umowy, kwalifikacje osób zajmujących się bieżącym zarządzaniem** obiektem i **pracami konserwacyjnymi**¹¹.

Prawo Unii przewiduje obowiązek zapewnienia praw konsumenta zarówno w systemie działania urzędów antymonopolowych (ochrony konkurencji) i innych organów administracji publicznej, jak i wyspecjalizowanych struktur (w tym powiązanych z niedyskryminacją), a także ochronę tych praw ze strony władz, w tym sądów.

2. Rozwój ochrony konsumenta w UE i regulacje problemu

Choć Traktat Rzymski nie wymieniał ochrony konsumenta, to jednak zawierał takie postanowienia, które mogły stanowić uzasadnienie do jej podjęcia. Chodzi tu głównie o przepisy mające na celu zapewnienie swobody przepływu towarów, osób i usług oraz regulujące zasady konkurencji we Wspólnocie. One to właśnie miały, w pośredni sposób, zabezpieczyć słuszne interesy konsumentów.

Kilkanaście lat po przyjęciu Traktatu Rzymskiego, panujące wcześniej przekonanie, że wolny rynek i konkurencja zabezpieczy pozycje konsumenta, okazało się nieprawdziwe¹². Zachwiana została naturalna równowaga pomiędzy konsumentami a firmami, w czym można upatrywać genezy pierwszego programu ochrony konsumentów EWG z 1975 r. Drugi etap rozwoju prawa konsumenckiego był

¹¹ Ibidem. Zob. też Ch. Verdure, op. cit., s. 49 i n.

¹² Por. J. Maliszewska-Nienartowicz, op. cit., s. 20 i n.; I. Lagocka-Poguntke, *The Evolution...*, s. 57 i n.

związany z przyjęciem programu Rady z 19 maja 1981 r., dotyczącym polityki informowania i ochrony konsumentów. Zachowano w nim główne cele i zasady starego programu, intensyfikując działania Wspólnoty na rzecz ochrony konsumenta¹³. Mimo braku mocy wiążącej obu programów, nie można lekceważyć ich znaczenia. Stanowiły one wyraz konsensusu na rzecz ochrony konsumenta, jaki udało się osiągnąć państwom członkowskim. Dały one niezbędny impuls instytucjom Wspólnoty, przede wszystkim Komisji, do występowania z projektami aktów prawnych w tej dziedzinie.

Oceny realizacji dotychczasowych programów dokonała Komisja w Komunikacie w sprawie nowego impulsu dla polityki ochrony konsumentów wydanym 14 lipca 1985 r.¹⁴ Wśród przyczyn niewielkiego jedynie postępu podano wymóg jednomyślności przewidziany w przepisach art. 100 i 235 TEWG (potem art. 94 i 308 TWE). Wystarczył wtedy brak zgody jednego z państw członkowskich, aby projekt upadł, co hamowało rozwój prawa konsumenckiego. Przyjęto jednak szereg aktów prawnych, poświęconych ochronie konsumenta, w tym: dyrektywę Rady 84/45/EWG z 10 września 1984 r. o reklamie wprowadzającej w błąd i dyrektywę Rady 85/577/EWG z 20 grudnia 1985 r. w sprawie ochrony konsumentów w umowach zawieranych poza siedzibą przedsiębiorstwa¹⁵ oraz dyrektywę Rady 87/102/EWG z 22 grudnia 1986 r. w sprawie harmonizacji ustaw i przepisów wykonawczych państw członkowskich dotyczących kredytów konsumenckich¹⁶.

Duże znaczenie miał tu Jednolity Akt Europejski (JAE) przyjęty ostatecznie 28 lutego 1986 r.¹⁷ Nie wprowadził on wprawdzie odrębnej polityki ochrony konsumenta, ale dodał nowy art. 100 A (potem art. 95 TWE), stanowiący zasadę głosowania w Radzie większością kwalifikowaną. Wpłynęło to na przyspieszenie harmonizacji prawa w omawianej dziedzinie. Ponadto JAE nakładał na Komisję obowiązek zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumenta. Wszystko to nadało tej ochronie nową dynamikę. Rozszerzono też katalog środków prawnych ochrony konsumenta, dopuszczając tu także rozporządzenia.

Dalsze priorytety polityki ochrony konsumenta wytyczyła rezolucja Rady Ministrów z 9 listopada 1989 r.¹⁸ Były to: reprezentacja konsumentów, ogólne bezpieczeństwo towarów i usług, ułatwienie otrzymania odszkodowania oraz integracja polityki prokonsumenckiej z innymi priorytetami Wspólnoty. Formalne uznanie ochrony konsumenta za jeden z podstawowych obszarów zainteresowania Wspólnot Europejskich nastąpiło dopiero w Traktacie z Maastricht, podpisanym 7 lutego 1992 r., a obowiązującym od 1 listopada 1993 r. Do TWE został wpro-

¹³ Program – OJ C 133 z 3.06.1981 r. (używam tu powszechnie znanego skrótu od nazwy angielskie Dziennika Urzędowego UE – OJ ze względu na stosowanie u nas wielu różnych mało czytelnych skrótów).

¹⁴ COM (85) 314 final.

¹⁵ OJ L 250 z 19.09.1984 r.; OJ L 37 z 31.12.1985 r.

¹⁶ OJ L 42 z 12.02.1987 r.

¹⁷ OJ L 169 z 11.01.1987 r.

¹⁸ OJ C 294 z 22.11.1989 r.

wadzony nowy tytuł „Ochrona konsumenta” (art. 129 A, potem art. 153 TWE), do którego dodany punkt podniósł ochronę konsumenta do rangi zasadniczych celów Wspólnot. Wprowadzono regułę minimalnej harmonizacji, która pozwalała państwom członkowskim na dalej idącą ochronę konsumenta niż przewiduje to prawo wspólnotowe. Znaczenie Traktatu z Maastricht polega na tym, że prawo konsumenckie mogło rozwijać się jako autonomiczny cel Wspólnoty, a nie jak wcześniej, część regulacji wspólnego (wewnętrznego) rynku¹⁹.

Ochrona konsumentów w zakresie usług finansowych pojawia się po raz pierwszy w planie Komisji na lata 1996-1998²⁰, zapewniając zwiększoną ochronę w związku ze stworzeniem rynku wewnętrznego i szybkim rozwojem instytucji finansowych. Kolejnym istotnym aktem prawa pierwotnego był Traktat Amsterdamski z 1997 r., który wszedł w życie 1 maja 1999 r. Rozszerzył on zakres ochrony konsumenta (art. 153 TWE) o prawo do informacji, edukacji i organizowania się w celu ochrony własnych interesów. Wprowadził również nowy art. 153 ust. 2 TWE nakładający na instytucje Wspólnoty obowiązek uwzględniania wymogów ochrony konsumenta przy definiowaniu i realizacji innych celów Wspólnoty. Następnym działaniem był program dotyczący polityki ochrony konsumenta przyjęty przez Komisję Europejską na lata 1999–2001²¹. Wyeksponowano tu: wzmocnienie głosu konsumentów na forum Unii Europejskiej, zapewnienie wysokiego poziomu zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów oraz pełne respektowanie ekonomicznych interesów konsumentów. Pewnego podsumowania osiągnięć Wspólnoty w omawianej dziedzinie dokonała Komisja w Zielonej Księdze o ochronie konsumenta w UE z 2001 r.²² Wskazano tam, że w zakresie ochrony konsumenta na rynku wewnętrznym występuje fragmentaryczny zespół regulacji i system ich stosowania. Z drugiej jednak strony wszystkie państwa członkowskie mają dobrze rozwinięty system przepisów służących ochronie konsumenta. Z uwagi na zakończenie poprzedniego planu działania 7 maja 2002 r. Komisja skierowała Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomicznego i Społecznego oraz Komitetu Regionów o strategii polityki konsumenckiej na lata 2002–2006²³. Celami, które Komisja uznała tu za priorytetowe, były: wysoki wspólny poziom ochrony konsumenta, efektywne wdrażanie przepisów prawnych służących tej ochronie, a także włączenie organizacji konsumenckich w realizację celów Unii Europejskiej. 6 kwietnia 2005 r. Komisja przyjęła kolejny program ochrony zdrowia i konsumentów eksponujący: zwiększenie umiejętności obywateli do podejmowania korzystnych decyzji w sprawach ich zdrowia i interesów konsumenckich, zapewnienie wysokiego poziomu ochrony dla wszystkich konsumentów w Unii Europejskiej, zwiększenie możliwości konsumentów do samodzielnego promowania swoich interesów (*helping consumers help*

¹⁹ Por. E. Łętowska op. cit., s. 18 i n. oraz I. Łagocka-Poguntke, op. cit., s. 61 i n.

²⁰ COM (95) 519 final, Bruksela 31.10.1995 r.

²¹ COM (98) final.

²² COM (2001) final, Brussels 2.10.2001 r.

²³ OJ C 121 z 25.06.2002 r.

themselves). 20 czerwca 2005 r. Rada UE przyjęła dyrektywę 2005/29/EC dotyczącą praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów, mającą przede wszystkim przeciwdziałać oszukańczym i agresywnym praktykom²⁴. Duże znaczenie ma dyrektywa 2006/114/WE PE i Rady z 12 grudnia 2006 r. dotycząca reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej²⁵. Ważne jest też **rozporządzenia PE i Rady nr 2006/2004/WE z 27.10.2004 r. o współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów**²⁶. Istotne są tu normy traktatowe TFUE i KPP²⁷.

Dyrektywy konsumenckie odgrywają ważną rolę w przedmiotowej ochronie. 10.10.2011 r., po trzech latach negocjacji, Rada UE przyjęła nową Dyrektywę w sprawie praw konsumentów. Przyjęty przez Radę UE dokument harmonizuje, a jednocześnie zastępuje Dyrektywę 85/577/EWG w sprawie umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa i Dyrektywę 97/7/WE w sprawie umów zawieranych na odległość.

Obowiązujące do tej pory regulacje dotyczące e-commerce oraz sprzedaży bezpośredniej zostały objęte Dyrektywą, która zakłada pełną harmonizację przepisów w tym zakresie w UE. Jak wynika z jej treści, państwa członkowskie nie będą mogły utrzymać ani przyjąć przepisów odbiegających od określonych Dyrektywą²⁸. Na pełną transpozycję przepisów państwom członkowskim wyznaczono termin 2 lat od daty wejścia w życie Dyrektywy. Istotne jest przedstawienie najważniejszych zmian, które wprowadza Dyrektywa w zakresie praw konsumentów. Oto one:

- wprowadzenie jednego wspólnego, dłuższego okresu na odstąpienie od umowy, tj. 14 dni;
- wprowadzenie obowiązku dołączenia do każdej zawieranej umowy standardowego formularza odstąpienia od umowy. Zaniechanie tego obowiązku spowoduje wydłużenie terminu do odstąpienia od umowy do 12 miesięcy;

²⁴ OJ L 2005, 149.

²⁵ OJ L 2006, 376/21.

²⁶ OJ L 2006, 379.

²⁷ TYTUŁ XV. OCHRONA KONSUMENTÓW. Artykuł 169 (d. art.153 TWE): 1. *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.* 2. *Unia przyczynia się do osiągnięcia celów określonych w ustępie 1 poprzez: a) środki, które przyjmuje na podstawie artykułu 114 w ramach urzeczywistniania rynku wewnętrznego; b) środki, które wspierają, uzupełniają i nadzorują politykę prowadzoną przez Państwa Członkowskie.* 3. *Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przyjmują środki określone w ustępie 2 litera b).* 4. *Środki przyjęte na podstawie ustępu 3 nie stanowią przeszkody dla Państwa Członkowskiego w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych. Środki te muszą być zgodne z Traktatami. Są one notyfikowane Komisji.* Prawa konsumenta w KPP chroni art. 38.

²⁸ Dyrektywa PE i rady z 25.10.2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE PE i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE PE i Rady – OJ L 2011 304/64.

- obowiązek zwrotu przez sprzedającego kupującemu odstępującemu od umowy, poza zapłaconą ceną, także kosztów odesłania towaru, chyba że sprzedający poinformuje kupującego w sposób wyraźny przed zawarciem umowy, że w takich przypadkach to kupujący ponosi koszty odesłania;
- obowiązek odesłania przez kupującego, który odstąpił od umowy towarów albo przekazania ich przedsiębiorcy albo osobie upoważnionej przez niego do ich odbioru, bez zbędnej zwłoki, a w każdym razie nie później niż 14 dni od dnia, w którym poinformował przedsiębiorcę o decyzji odstąpienia;
- obowiązek umieszczania przez sprzedających na stronach internetowych wykazu państw, na terenie których jest prowadzona wysyłka oraz szczegółowych informacji na temat możliwości zwrotu towaru.

Oprócz tego, nowa Dyrektywa zmienia Dyrektywę 93/13/EWG w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich i Dyrektywę 99/44/WE w sprawie sprzedaży konsumenckiej i gwarancji.

W tym zakresie najważniejsze zmiany to:

- obowiązek uzyskania przez przedsiębiorcę, przed zawarciem umowy, wyraźnej zgody konsumenta na każdą dodatkową płatność należną, oprócz ceny. Jeżeli przedsiębiorca nie otrzymał wyraźnej zgody konsumenta, lecz założył jej istnienie poprzez stosowanie domyślnych opcji, które konsument musi odrzucić w celu uniknięcia dodatkowej płatności, konsument ma prawo do zwrotu tej płatności;
- zaostrzenie przepisów dotyczących dostawy (maksymalny okres dostawy 30 dni, w razie opóźnienia – zwrot pieniędzy w ciągu 7 dni, ryzyko utraty i uszkodzenia w czasie transportu będzie ponosił przedsiębiorca).

Zmiany dotyczyć będą wszystkich 27 porządków prawnych w UE, w tym Polski. Oznacza to, że wszyscy przedsiębiorcy i konsumenci w UE będą poddani tym samym zasadom, które niewątpliwie wzmacniają jeszcze bardziej pozycję konsumenta w relacji do przedsiębiorcy. W Polsce już pojawiły się głosy, że poszerzenie praw konsumentów w sposób, jaki zakłada Dyrektywa, jest zbyt daleko idące. Dotyczy to w szczególności przepisów wprowadzających wydłużony termin odstąpienia od umowy i ponoszenie kosztów przesyłki przez sprzedawcę. Z drugiej strony Dyrektywa stanowi kompromis pomiędzy zwiększeniem ochrony konsumentów w przypadku umów w tzw. okolicznościach nietypowych a dążeniem przedsiębiorców do ujednoczenia zasad zawierania umów. Na tym tle nasuwa się pytanie, czy przyjęte regulacje realizują postulat pewności obrotu w relacji przedsiębiorca-konsument. O ile bowiem prawo konsumenckie wymaga uwzględnienia dobra konsumenta, jako słabszego uczestnika obrotu, o tyle praktyka obrotu wymaga uwzględniania interesów przedsiębiorców, którzy – przy pełnym respektowaniu praw konsumentów – muszą realizować swoje cele gospodarcze.

Na uwagę zasługują również inne unijne regulacje praw konsumenta²⁹.

Obecny *program UE* w tej dziedzinie na lata 2007–2013 ma zapewnić: wysoki poziom *ochrony konsumentów* oraz skuteczne egzekwowanie przepisów³⁰.

²⁹ Oto wykaz ważniejszy aktów prawa UE, według przedmiotu ich regulacji. **Podróże samolotem:** Konwencja o ujednoczeniu niektórych zasad dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego (Konwencja montrealaska) z 28 maja 1999 r. (OJ L 2001.194.39). Rozporządzenie WE 261/2004 z 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (OJ L 2004.46.1). **Usługi turystyczne:** Dyrektywa 90/314/WE z 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (OJ L.90.158.59). **Timesharing:** Dyrektywa 94/47/WE z 26 października 1994 r. w sprawie ochrony nabywców w odniesieniu do niektórych aspektów umów odnoszących się do nabywania praw do korzystania z nieruchomości w oznaczonym czasie (OJ L.94.280.83). Dyrektywa 2008/122/WE PE i Rady z 14 stycznia 2009 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do niektórych aspektów umów timeshare, umów o długoterminowe produkty wakacyjne, umów odsprzedaży oraz wymiany (OJ L.09.33.10). **Handel elektroniczny:** Dyrektywa PE i Rady Nr 2000/31/EC z 8 czerwca 2000 roku o niektórych aspektach prawnych usług społeczeństwa informacyjnego (Dyrektywa o handlu elektronicznym) (OJ L.00.178.1). Dyrektywa PE i Rady Nr 97/7/WE z 20 maja 1997 dotycząca ochrony konsumentów w umowach zawieranych na odległość (OJ L.97.144.19). Dyrektywa 2007/64/WE z 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniająca dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylająca dyrektywę 97/5/WE (OJ L 07.319.1). Dyrektywa 2005/29/WE PE i Rady z 11 maja 2005 r. dot. nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniającej dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE, 2002/65/WE PE i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 PE i Rady („Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych”) (OJ L 05.149.22). **Zakupy towarów i usług:** Dyrektywa 1999/44/EC z 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji (OJ L 99.171.12). Dyrektywa 97/7/WE z 20 maja 1997 r. w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość (OJ L 97.144.19). Dyrektywa 85/577/EWG z 20 grudnia 1985 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa (OJ L 85.372.31). **Wynajem samochodów:** Dyrektywa 92/49/EWG z 18 czerwca 1992 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie oraz zmieniająca dyrektywy 73/239/EWG i 88/357/EWG (trzecia dyrektywa w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie) (OJ L 92.228.1). Dyrektywa 2009/103/WE z 16 września 2009 r. w sprawie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności (OJ L 09.263.11). Dyrektywy 2001/17/WE z 19 marca 2001 r. w sprawie reorganizacji i likwidacji zakładów ubezpieczeń (OJ L 01.110.28). Dyrektywa 2002/83/WE z 5 listopada 2002 r. dot. ubezpieczeń na życie (OJ L 02.345.1). **Podróże koleją:** Rozporządzenie (WE) 1371/2007 PE i Rady z 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (OJ L 07.315.14). **ADR:** Dyrektywa PE i Rady 2008/52/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych (OJ L.08.136.3). Rozporządzenie (WE) nr 861/2007 PE i Rady z 11 lipca 2007 r. ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń (OJ L 07.199.1).

³⁰ Decyzja nr 1926 PE i Rady z 18.12.2006 r. (OJ L 2006, 404/21) określa jako cele programu na lata 2007–13: zapewnienie wspólnego, wysokiego poziomu ochrony konsumentkiej pod względem bezpieczeństwa i interesów ekonomicznych dla wszystkich obywateli UE niezależnie od tego, gdzie mieszkają, dokąd podróżują i gdzie robią zakupy oraz zwiększenie udziału konsumentów w promowaniu ich własnych interesów tzn. pomoc w pomaganiu samym sobie. Na podstawie programu KE opracowała odnośną strategię. Natomiast w projekcie KE programu na lata 2014–2020 wyeksponowano nadanie konsumentom centralnej roli na jednolitym rynku oraz umożliwienie im czynnego udziału w rynku i czerpania z niego korzyści, w szczególności: – zwiększenie bezpieczeństwa produktów przez skuteczne monitorowanie rynku; – poprawa informacji dla konsumentów, edukacja i zwiększanie wiedzy konsumentów na temat przysługujących im praw; – konsolidacja praw konsumentów i poprawa skuteczności dochodzenia roszczeń, zwłaszcza za pośrednictwem alternatywnych metod rozwiązywania sporów; – skuteczniejsze transgraniczne egzekwowanie praw konsumentów.

W 1997 r. pod naciskiem Parlamentu Europejskiego dawna Dyrekcja Generalna XXIV ochrony środowiska i polityki konsumenckiej została zreorganizowana i przekształcona w Dyrekcję Generalną „do spraw ochrony zdrowia i konsumentów” (Directorate General Health and Consumers). Wyrazem realizacji prawa konsumentów do zrzeszania się i reprezentacji jest w UE działalność organizacji konsumenckich, które szczególnie w ostatnich latach bardzo aktywnie wpływają na politykę Unii w tym zakresie. Do najważniejszych należą: Europejskie Biuro Stowarzyszeń Konsumenckich (BEUC), Europejska Wspólnota Towarzystw Konsumenckich (Euro-coop), Związek Organizacji Rodziny Wspólnoty Europejskiej (COFACE) oraz Europejski Instytut Regionalnych Organizacji Konsumenckich (IEIC). Na uwagę zasługują Europejskie Centra Konsumenta (ECK)³¹, w tym ich sieć i sieci elektroniczne (Solvit, EEC, ECJ) oraz inne struktury ADR. Unia promuje ochronę konsumenta przez organy administracji, a także pozasądowe sposoby ochrony. Powołano wiele struktur i mechanizmów, w tym: Europejską Sieć Konkurencji (ECN), Sieć Consumer Protection Cooperation (CPC), do której należą publiczne instytucje ochrony konsumentów (w tym prezes UOKiK)³², oraz obowiązkową współpracę publicznych struktur ochrony konsumenta³³.

3. Ochrona konsumenta w Polsce

3.1. Zagadnienia prawa materialnego

Formalnie rzecz biorąc, w Polsce istnieją wymagane przez UE podstawy prawne ochrony konsumenta. Regulacje prawne zagadnienia można podzielić na trzy grupy norm: a) te, które wynikają bezpośrednio z *acquis*, b) na wynikające z regulacji rynku i konkurencji, c) na specjalne regulacje ochrony konsumenta. Jednolitość porządku prawnego UE oznacza, że w każdym z państw członkowskich, w tym w Polsce, regulacje te funkcjonują jednakowo (są stosowane bezpośrednio). Jednakże wątpliwości może budzić efektywność ochrony oraz jej realny

³¹ SIEĆ EUROPEJSKICH CENTRÓW KONSUMENCKICH (ECK) została powołana dla szybkiego, taniego i skutecznego rozwiązywania sporów transgranicznych w państwach należących do UE oraz w Norwegii i Islandii. ECK zrzeszone są w jedną sieć ECC-Net. ZADANIA SIECI ECK TO: informowanie konsumentów o możliwościach jakie stwarza Jednolity Rynek UE; pomoc w rozwiązywaniu indywidualnych problemów/skarg konsumenckich związanych z transakcjami ponadgranicznymi; pomoc konsumentom w korzystaniu z pozasądowych procedur rozstrzygania sporów o zasięgu europejskim; pomoc w łatwym i świadomym korzystaniu z tych procedur w kontekście ponadgranicznym; współpraca wewnątrz sieci a także z innymi europejskimi sieciami takimi jak: FIN-NET (Financial Network), SOLVIT oraz Europejska Sieć Sądownicza (EJN) w sprawach cywilnych i handlowych; dostarczanie informacji na temat krajowego i unijnego prawodawstwa oraz orzecznictwa; dostarczanie analiz porównawczych w zakresie cen, legislacji i innych kwestii istotnych dla konsumentów; dostarczanie Komisji Europejskiej informacji na temat problemów konsumenckich w UE.

³² Zwalcza ona naruszenia interesów słabszych uczestników rynku transgranicznego, wykraczającego poza obszar jednego państwa.

³³ Decyzja nr 2011/C 260/01 – OJ C 2011, 260/1 oraz Addendum 2011/C 356/01 – OJ C 2011, 190/1.

kształt i rzeczywisty poziom. W tym miejscu zajmiemy się głównie regulacjami z trzeciej grupy. Należy zwrócić też uwagę na stosunek władz polskich do ochrony praw indywidualnych (stanowiących niemal 90% całej sfery praw konsumenta).

Ważnym etapem dostosowania prawa polskiego do wymogów UE było uchwalenie dwóch ustaw: z 12 grudnia 2000 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów oraz z 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów i odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny³⁴, do których wydano akty wykonawcze. Działania na rzecz harmonizacji prawa uwzględniały także konwencje i zalecenia Rady Europy. Pomimo że termin wprowadzenia **rozporządzenia PE i Rady nr 2006/2004/WE** minął 29.12.2006 r., polską, nową ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów³⁵ uchwalono dopiero 16.02.2007 r. Co więcej wyłączyła ona jako przedmiot zainteresowania UOKiK skargi indywidualne konsumentów, pomimo że to one stanowią istotę respektowania ich praw (można się zastanawiać jak jest możliwe takie potraktowanie praw indywidualnych przez władze publiczne), a określenie praw zbiorowych pozostawiono do decyzji Urzędu.

Po wniesieniu przez Komisję Europejską skargi przeciw Polsce (sprawa 142/08)³⁶ o niewłaściwą transpozycję dyrektyw MiFID³⁷ oraz po jej wycofaniu Rada Ministrów RP złożyła wyjaśnienia, które streszczam: *Polska notyfikowała transpozycję przepisów dyrektywy MiFID I w bazie krajowych środków wykonawczych, która została dokonana ustawą z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi³⁸ oraz w aktach wykonawczych do tej ustawy. Jednocześnie została*

³⁴ Ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów – Dz.U. Nr 15, poz. 179; Dz.U. 2000 Nr 22, poz. 271.

³⁵ Zob. OJ L 2006, 379; Dz.U. 2007 Nr 50, poz. 331 z późn. zm.

³⁶ OJ C 2011, 142/45.

³⁷ MiFID I – Dyrektywa 2004/39/WE PE i Rady z 21 kwietnia 2004 roku w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID) określająca szczegółowy zakres przepisów. MiFID II – Dyrektywa Komisji 2006/73/WE z 10 sierpnia 2006 roku wprowadzająca środki wykonawcze do dyrektywy 2004/39/WE PE i Rady w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby teże dyrektywy (akt wykonawczy). Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1287/2006 z 10 sierpnia 2006 roku wprowadzające środki wykonawcze do dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do zobowiązań przedsiębiorstw inwestycyjnych w zakresie prowadzenia rejestrów, sprawozdań z transakcji, przejrzystości rynkowej, dopuszczenia instrumentów finansowych do obrotu oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby teże dyrektywy (akt wykonawczy). Zob. OJ C 2008 248/18.

Dyrektywa MiFID I zastąpiła dyrektywę 93/22/EWG z 10.05.1993 r. o usługach inwestycyjnych (tzw. dyrektywa ISD), która wprowadziła ogólne pojęcia i zasady autoryzowania firm inwestycyjnych, nadzorowania ich działalności, jak również praw i obowiązków związanych ze świadczeniem usług inwestycyjnych. Po 10 latach obowiązywania dyrektywa ta przestała odpowiadać potrzebom rynków i ich uczestników. W listopadzie 2000 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat w sprawie aktualizacji dyrektywy, celem zainicjowania prac dla dokonania analizy przepisów i dostosowania ich zmian w zakresie usług inwestycyjnych dotyczących obrotu papierami wartościowymi w UE. KE w listopadzie 2002 r. przedstawiła projekt dyrektywy w sprawie rynku instrumentów finansowych MiFID I, który stanowił podstawę do wypracowania ostatecznego kształtu regulacji. Dyrektywa została wdrożona w Europejskim Obszarze Gospodarczym 1 listopada 2007 r. Objęła 27 państw członkowskich Unii oraz Norwegię, Islandię i Liechtenstein.

³⁸ Dz.U. 2005 Nr 183, poz. 1538 z późn. zm.

notyfikowana częściowa transpozycja dyrektywy MiFID II. Całkowitą implementację notyfikowano po uchwaleniu 4 września 2008 r. ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw. Powyższe zostało uznane i potwierdzone w szczególności przez: – wycofanie w dniu 7 listopada 2008 r. przez Komisję Europejską skargi przeciwko Polsce w sprawie o sygnaturze C-142/08, dotyczącej braku przyjęcia bądź braku notyfikacji przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy MiFID I; – wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z 19 marca 2009 r. w sprawie o sygnaturze C-143/08, w którym stwierdzono jedynie, że poprzez nieprzyjęcie w przewidzianym terminie wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych koniecznych do wykonania dyrektywy MiFID II RP uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy wymienionej dyrektywy. Ponadto konsumenci indywidualni (rzekomo –JS) nie składali skarg na niestosowanie MiFID³⁹.

Takie stanowiska oraz działania (podzielane przez UOKiK i KNF) oznaczają przede wszystkim brak szacunku dla indywidualnych praw konsumenta, a także ignorowanie istoty prawa Unii. Wyrok stwierdzający uchybienie zobowiązaniom ciążącym na państwie na mocy wymienionej dyrektywy oznacza zaniechanie zobowiązań traktatowych i jest skazujący (a nie stanowi, jak chce nasz rząd, jedynie upomnienia). Rząd w ogóle nie uważa za naganne istotnych opóźnień w przystąpieniu do transpozycji dyrektyw. Zaś stwierdzenie, że dyrektywy transponowano (rząd nie przyjmuje do wiadomości, że niepełna transpozycja jest niemal równoznaczna z jej brakiem, a także iż późniejsze orzeczenie TS – w sprawie 143/08 – częściowo konsumuje wcześniejsze zarzuty), w sytuacji kiedy badania Deloitte dowodziły czegoś przeciwnego, musi dziwić. Tym bardziej że dyrektywy MiFID nakazują sprawdzanie poziomu wiedzy klienta o danych instrumentach, ich podział na grupy i procesowanie według poziomu wiedzy. A o takim postępowaniu polskich banków i innych instytucji finansowych nikt w Polsce nie słyszał. Poza tym, jak konsumenci mogli składać skargi na niestosowanie MiFID, kiedy prawie nikt z nich o niej nie słyszał (brak było informacji i promocji). Cóż, powyższe postawy mówią samo za siebie.

Istotne znaczenie dla konsumenta ma **bezpieczeństwo produktów**. Produktem jest rzecz ruchoma: nowa, używana, naprawiana lub regenerowana, przeznaczona do użytku konsumentów lub co do której istnieje prawdopodobieństwo, że może być używana przez konsumentów, nawet jeżeli nie była dla nich przeznaczona; dostarczana lub udostępniana przez producenta lub dystrybutora zarówno odpłatnie, jak i nieodpłatnie, w tym również w ramach świadczenia usługi (art. 3 ustawy z 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów). Produktem nie jest rzecz używana, dostarczana jako antyk albo jako rzecz wymagająca naprawy lub regeneracji przed użyciem, o ile dostarczający powiadomił konsumenta o tych

³⁹ Odpowiedź na interpelację 14101 do ministra finansów w sprawie MiFID oraz uprzednie – nr 8201 i 11399.

właściwościach rzeczy. Produkt bezpieczny jest to produkt, który w zwykłych lub w innych, dających się w sposób uzasadniony przewidzieć, warunkach jego używania, z uwzględnieniem czasu korzystania z produktu, a także w zależności od rodzaju produktu, sposobu uruchomienia oraz wymogów instalacji i konserwacji nie stwarza żadnego zagrożenia dla konsumentów lub stwarza znikome zagrożenie, dające się pogodzić z jego zwykłym używaniem i uwzględniające wysoki poziom wymagań dotyczących ochrony zdrowia i życia ludzkiego. Za kontrolę jakości produktów, przed wprowadzeniem ich na rynek, **odpowiadają producenci i/lub dystrybutorzy**. Mają oni obowiązek wprowadzać na rynek tylko produkty bezpieczne – spełniające wymogi przepisów dotyczących ogólnego bezpieczeństwa produktów oraz wymogi właściwe dla danego produktu. Kompetencje w zakresie kontroli bezpieczeństwa produktów ma Inspekcja Handlowa oraz UOKiK. W przypadku gdy istnieje podejrzenie, że produkt stwarza zagrożenie lub nie spełnia odpowiednich wymogów, Inspekcja Handlowa może przeprowadzić jego kontrolę. Niezależnie od powiadomień, Wojewódzkie Inspektoraty Inspekcji Handlowej prowadzą również profilaktyczne kontrole różnych grup produktów, sprawdzając ich bezpieczeństwo. Prezes UOKiK natomiast przeprowadza postępowanie w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, jeśli z ustaleń kontroli przeprowadzonej przez Inspekcję Handlową lub z innych informacji wstępnych wynika znaczne prawdopodobieństwo, że produkt nie spełnia ogólnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa. Do kompetencji UOKiK należy prowadzenie rejestru produktów niebezpiecznych, który znajduje się na stronie internetowej Urzędu. Z kolei system RAPEX to instrument służący do wymiany informacji o produktach, które stwarzają zagrożenie dla życia i zdrowia konsumentów na poziomie europejskim. Ważne jest tu bezpieczeństwo zabawek⁴⁰.

3.2. Instrumenty ochrony praw konsumenta

W Polsce organami wyspecjalizowanymi administracji publicznej w zakresie konkurencji i konsumenta są urzędy antymonopolowe. I tu pojawiło się zjawisko „pączkowania” administracji – mamy już bowiem 3 urzędy: UOKiK, UKE i URE.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) powstał w 1990 r. jako Urząd Antymonopolowy (UA). 24.02.1990 r. uchwalono ustawę o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym dla promowania konkurencji i przeciw-

⁴⁰ Najważniejszym aktem prawa UE w kwestii zabawek jest Dyrektywa nr 2009/48/WE PE i Rady z 18 czerwca 2009 r. ws. bezpieczeństwa zabawek (OJ L 2009, 170/1). W Polsce implementuje ją rozporządzenie ministra gospodarki ws. zasadniczych wymagań dla zabawek z 5 kwietnia 2011 r. Przy kupowaniu i używaniu zabawek warto przestrzegać następujących zasad: nigdy nie kupuj zabawek nieposiadających oznakowania CE; nie kupuj zabawek z małymi odłączanymi częściami dzieciom w wieku poniżej 3 lat; przeczytaj wszystkie ostrzeżenia i instrukcje; zwracaj uwagę na bawiące się dzieci; zabawki kupuj zawsze w godnych zaufania miejscach; jeśli wystąpią problemy z bezpieczeństwem zabawki, zawsze informuj o tym producenta lub sprzedawcę.

działania antyrynkowym zachowaniom monopolistów. UA rozpoczął działalność po uchwaleniu statutu przez Radę Ministrów. W 1996 r. UA zmienił nazwę na UOKiK. Rozszerzono zakres jego działań o ochronę interesów konsumentów. Prezesowi Urzędu podporządkowano Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej. W 2000 roku Urząd rozpoczął monitorowanie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom oraz nadzorowanie ogólnego bezpieczeństwa produktów. Istotne znaczenie w rozwoju miała uchwalona 15.12.2000 r. ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów (weszła w życie w kwietniu 2001 r.). Ważną zmianą było wprowadzenie kadencyjności prezesa oraz obowiązku wyłaniania go w drodze konkursu. W 2002 r. UOKiK zaczął tworzyć system nadzoru rynku dla wyrobów podlegających dyrektywom WE oraz system monitorowania jakości paliw. Prezes UOKiK udziela jednak zgody na niedozwolone przejęcia (sprzeczne z prawem UE), które doprowadziły do likwidacji przedsiębiorstw, celem zmniejszenia konkurencji⁴¹. Wstąpienie do Unii Europejskiej (2004) dla UOKiK oznaczało zakończenie procesu harmonizacji prawa PL z regulacjami unijnymi. Odtąd Urząd działa w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji (ECN). Prezes reprezentuje Polskę w sieci Consumer Protection Cooperation (CPC), do której należą publiczne instytucje ochrony konsumentów; zwalcza ona naruszenia interesów słabszych uczestników rynku transgranicznego – wykraczającego poza obszar jednego państwa. 16.02.2007 r. uchwalono nową ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów; odstąpiono od postępowań na wniosek w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Wprowadzono również możliwość nakładania przez Prezesa UOKiK kar pieniężnych na przedsiębiorców, którzy naruszyli zbiorowe interesy konsumentów. Jednak nadal aż 1/3 konsumentów jest przekonana, że UOKiK rozpatruje indywidualne skargi, co świadczy o niskiej efektywności informacyjnej Urzędu.

14.01.2006 r. na mocy ustawy z 29.12.2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2005, nr 267, poz. 2258) został utworzony centralny organ administracji rządowej – **Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE)** w miejsce zniesionego 13 stycznia 2006 r. Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (URTiP). Ustawa określa zasady przeniesienia zadań i kompetencji organów państwowych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji oraz reguluje zasady, zakres i tryb przekształceń w administracji łączności. Nadzór nad Prezesem UKE sprawuje minister właściwy ds. łączności (obecnie Minister Transportu, w którego kompetencjach jest dział łączność). Do zakresu działania Prezesa UKE przeszły wszystkie dotychczasowe zadania i kompetencje Prezesa URTiP, a także niektóre kompetencje Przewodniczącego KRRiT. Jednak również on nie zajmuje się skargami indywidualnymi.

⁴¹ Nie było to jednak przedmiotem postępowań związanych z naruszeniem prawa.

Urząd Regulacji Energetyki (URE), powołany w 2007 r., jest centralnym urzędem państwowym, regulującym polski rynek energii (m.in. energii elektrycznej, gazu). Prezes URE jest członkiem Europejskiej Grupy Regulatorów Energii i Gazu. Działania podejmowane przez niezależny organ regulacyjny – Prezesa URE są skierowane na wypełnienie celu wytyczonego przez ustawodawcę, a mierzącego do tworzenia warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Kompetencje Prezesa URE określa ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁴². Prezes URE wykonuje swoje zadania przy pomocy Urzędu Regulacji Energetyki oraz jego oddziałów terenowych. Jednak nie zajmuje się on także skargami indywidualnymi. A dokonana przed kilku laty deregulacja rynku dostawców energii nie wprowadziła na nim konkurencji (pozycję dominującą posiada bowiem RWE).

Istotnym, a właściwie jedynym stałym i publicznym, instrumentem ochrony prawa indywidualnych są (powiatowi) **rzecznicy praw konsumenta**, co do których efektywności i zaangażowania można mieć wątpliwości. Jednak przede wszystkim są oni mało widoczni; nie propagowanie ich aktywności oraz ich liczba pozostaje w jaskrawej dysproporcji z liczbą konsumentów i naruszeń ich praw. Istnieje też **konsumenckie sądownictwo polubowne**.

Prawa zbiorowe konsumenta powinien chronić UOKiK. Natomiast w **sprawach indywidualnych** bezpłatną pomoc prawną konsumenci mogą uzyskać m.in. u **miejskich lub powiatowych rzeczników konsumentów**. Do ich kompetencji należy: a) zapewnienie **bezpłatnego poradnictwa** konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów, b) **składanie wniosków** w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów, c) **występowanie do przedsiębiorców** w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów, d) **współdziałanie z właściwymi miejscowo delegaturami** Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, **organami Inspekcji Handlowej** oraz **organizacjami konsumenckimi, wytaczanie powództwa** na rzecz konsumentów oraz **wstępowanie**, za ich zgodą, **do toczącego się postępowania** w sprawach o ochronę interesów konsumentów. **Rzecznik konsumentów** w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów jest **oskarżycielem publicznym** w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Konsumentom mogą korzystać również z sieci **polubownych sądów konsumenckich**⁴³. Działają one przy Wojewódzkich Inspektoratach Inspekcji Handlowej.

⁴² Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504, z późn. zm.

⁴³ Nie każdy jednak spór na linii przedsiębiorca – konsument (lub na odwrót) nadaje się do rozpatrzenia przez arbitrów stałego polubownego sądu konsumenckiego. Są one bowiem uprawnione do rozpatrywania sporów o prawa majątkowe, wynikające z umów sprzedaży produktów i świadczenia usług

Obecnie jest ich 16 oraz 15 ośrodków zamiejscowych. Wyroki sądu konsumenciekiego, a także ugoda przed nim zawarta mają taką samą moc jak wyrok sądów powszechnych, po stwierdzeniu przez ten sąd ich wykonalności. Jednak zgodę na sąd konsumencki muszą wyrazić obie strony. Trafić tu mogą **tylko spory między konsumentami i przedsiębiorcami**, wynikające z **umów sprzedaży i świadczenia usług. Chodzi wyłącznie o prawa majątkowe.**

Do **sądów konsumenckich**, funkcjonujących przy **wojewódzkich inspektorach Inspekcji Handlowej**, można kierować sprawy, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza **10 tys. zł**, z wyjątkiem **Sądu Konsumenckiego w Warszawie**, który rozpatruje sprawy bez względu na wartość przedmiotu sporu.

Do **sądu polubownego** sprawę może wnieść nie tylko konsument, ale także przedsiębiorca, organizacja konsumencka, miejski (powiatowy) rzecznik konsumentów. Każda ze stron może mieć pełnomocnika. Nie musi nim być adwokat czy radca prawny. Rozprawy są jawne, sporządza się z nich protokoły. **Wyrok zapada większością głosów i w ciągu 14 dni od ogłoszenia przesyła się go stronom wraz z pisemnym uzasadnieniem.** Koszty postępowania ponosi ten, kto przegrał sprawę. Przewodniczący może również z nich zwolnić. **W sprawach związanych ze świadczeniem usług telekomunikacyjnych** (na przykład spór z operatorem telefonicznym) i pocztowych można zwrócić się do polubownego sądu konsumenckiego przy Prezesie Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE), o czym wiedzą jedynie nieliczni konsumenci. Natomiast **w rozwiązywaniu problemów z bankami** (np. roszczenia pieniężne z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania czynności bankowych) pomoc może Arbiter bankowy – instytucja działająca przy Związku Banków Polskich. **Spory pomiędzy uczestnikami rynku finansowego**, w szczególności pomiędzy konsumentami a podmiotami podlegającymi nadzorowi KNF (przede wszystkim zakładami ubezpieczeń, towarzystwami funduszy inwestycyjnych, otwartymi funduszami emerytalnymi, domami maklerskimi), rozstrzyga Sąd Polubowny przy Komisji Nadzoru Finansowego. **Spory z zakładami ubezpieczeń, powszechnymi towarzystwami emerytalnymi**, Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym oraz Polskim Biurem Ubezpieczycieli Komunikacyjnych rozstrzyga Sąd Polubowny przy Rzeczniku Ubezpieczonych. **W sprawach spornych na linii konsument – przedsiębiorstwo energetyczne** (dostawca paliw gazowych i energii) należy zwracać się do Punktu Informacyjnego dla Odbiorców Paliw i Energii. **W sprawach spornych na linii konsument – przewoźnik lotniczy** należy zwracać się do Komisji Ochrony Praw Pasażera przy Prezesie Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

zawartych pomiędzy konsumentami i przedsiębiorcami. Warunkiem jest też zgoda obu stron. Przedsiębiorca może być również zainteresowany polubownym rozstrzygnięciem, gdy konsument odstępuje od umowy lub zgłasza roszczenia z tytułu udzielonej gwarancji czy ustawowej odpowiedzialności za produkt. Instytucje te nie są natomiast właściwe m.in. w przypadku spraw z zakresu usług energetycznych, pocztowych i telekomunikacyjnych czy finansowych, w tym ubezpieczeniowych i bankowych. Ich odpowiednikami są w przypadku tego rodzaju spraw (za wyjątkiem energetyki) takie instytucje konsumenckie, jak: Sąd Polubowny przy Prezesie UKE, Sąd Polubowny przy Rzeczniku Ubezpieczonych czy Sąd Polubowny przy Komisji Nadzoru Finansowego.

Natomiast informację o **prawach konsumentów w Unii Europejskiej** oraz **pomoc prawną** (formułowanie skarg, przesłanie dokumentów) i **organizacyjną** dotyczącą **sporów transgranicznych** można uzyskać w Europejskim Centrum Konsumentckim.

Ważnym instrumentem jest też zakaz (wymieniony w kodeksie cywilnym) i rejestr klauzul niedozwolonych. Do rejestru są wpisywane klauzule uznane za niedozwolone w orzeczeniach unijnego sądu ochrony konkurencji i konsumenta (SOKiK)⁴⁴ (jako taki działa wydział XVII SO w Warszawie, z odwołaniami do sądu apelacyjnego). Do tej pory (maj 2012) SOKiK zarejestrował ponad 3100 takich klauzul (a taka ich liczba musi oznaczać niesterowalność zbioru i deprecjację jego roli prawnej). Do SOKiK wnoszone są odwołania od decyzji Prezesa UOKiK, a mechanizm ten dotyczy głównie przedsiębiorców. W powyższych uwarunkowaniach konsumentowi indywidualnemu pozostaje jedynie droga w powszechnym postępowaniu sądowym lub skarga do (niewyspecjalizowanych) organów administracji publicznej.

Klauzule niedozwolone (zakazane, abuzywne) to postanowienia, które kształtują prawa i obowiązki konsumenta w sposób sprzeczny z prawem, dobrymi obyczajami i rażąco naruszają jego interesy. Dana klauzula umowna może być uznana za niedozwoloną, jeśli nie była uzgadniana indywidualnie, tzn. konsument nie miał rzeczywistego wpływu na jej treść. Należy pamiętać, że klauzule wymienione w kodeksie cywilnym to tzw. klauzule nazwane, które nie stanowią zamkniętego katalogu zakazanych wzorców umownych⁴⁵.

Za niedozwolone kodeks cywilny uznaje w szczególności takie postanowienia umowne, które:

- wyłączają lub ograniczają odpowiedzialność względem konsumenta za szkody na osobie,
- wyłączają lub ograniczają odpowiedzialność względem konsumenta za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania,
- wyłączają lub istotnie ograniczają potrącenie wierzytelności konsumenta z wierzytelnością drugiej strony,
- przewidują postanowienia, z którymi konsument nie miał możliwości zapoznać się przed zawarciem umowy,

⁴⁴ Do Rejestru wpisywane są postanowienia umowne uznane za niedozwolone prawomocnym wyrokiem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Aktualnie jest ponad 3100 takich wpisów, np.: – Numer wpisu: **3196** Data wyroku: **2010-01-27** Monika Rogulska – „Octopus Adventure Monika Rogulska” w Piasecznie: „Uczestnik jest zobowiązany do pokrycia kosztów szkód wyrządzonych przez siebie lub inne osoby niepełnoletnie będące pod jego opieką w czasie trwania imprezy i w miejscu jej powstania”; – Numer wpisu: **3195** Data wyroku: **2010-10-12** „Nordea Polska Towarzystwo Ubezpieczeń na Życie” S.A. z siedzibą w Warszawie: „Wraz z wnioskiem o wypłatę Świadczenia Ubezpieczeniowego z tytułu zgonu Ubezpieczonego z przyczyn innych niż Nieszczęśliwy Wypadek należy złożyć w Nordea: oryginał Certyfikatu Ubezpieczenia”; – Numer wpisu: **3194** Data wyroku: **2010-10-12** „Nordea Polska Towarzystwo Ubezpieczeń na Życie” S.A. z siedzibą w Warszawie: „Umowa Ubezpieczenia może być zawarta na okres, w jakim Ubezpieczony zobowiązany jest spłacić kredyt zgodnie z postanowieniami Umowy Kredytowej, z zastrzeżeniem, że okres, na jaki zawierana jest Umowa Ubezpieczenia nie może być krótszy niż 5 lat”.

⁴⁵ Por. E. Łętowska, op. cit., s. 49 i n. Zob. też E. Łętowska, *Ochrona niektórych praw konsumentów, Komentarz*, wyd. 3, C.H. Beck, Warszawa 2001, s. 75 i n.

- zezwalają kontrahentowi konsumenta na przeniesienie praw i przekazanie obowiązków wynikających z umowy bez zgody konsumenta,
- uzależniają zawarcie umowy od przyrzeczenia zawierania przez konsumenta podobnych umów w przyszłości,
- uzależniają zawarcie, treść lub wykonanie umowy od zawarcia innej umowy, niemającej bezpośredniego związku z umową zawierającą oceniane postanowienie,
- uzależniają spełnienie świadczenia od okoliczności zależnych tylko od woli kontrahenta konsumenta,
- przyznają kontrahentowi konsumenta uprawnienie do dokonywania wiążącej interpretacji umowy,
- uprawniają kontrahenta konsumenta do jednostronnej zmiany umowy, bez ważnej przyczyny wskazanej w tej umowie,
- przyznają tylko kontrahentowi konsumenta uprawnienie do stwierdzania zgodności świadczenia z umową,
- wyłączają obowiązek zwrotu konsumentowi uiszczonej zapłaty za świadczenie niespełnione w całości lub w części, jeżeli konsument zrezygnuje z zawarcia umowy lub jej wykonania,
- przewidują utratę prawa żądania zwrotu świadczenia konsumenta spełnionego wcześniej niż świadczenie kontrahenta, gdy strony wypowiedzą, rozwiązują bądź odstępują od umowy,
- pozbawiają wyłącznie konsumenta prawa do rozwiązania umowy, odstąpienia od niej bądź jej wypowiedzenia,
- zastrzegają dla kontrahenta konsumenta uprawnienie wypowiedzenia umowy zawartej na czas nieoznaczony, bez wskazania ważnych przyczyn i stosownego terminu wypowiedzenia,
- nakładają wyłącznie na konsumenta obowiązek zapłaty ustalonej sumy na wypadek rezygnacji z zawarcia lub wykonania umowy,
- nakładają na konsumenta, który nie wykonał zobowiązania bądź odstąpił od umowy, obowiązek zapłaty rażąco wygórowanej kary umownej lub odstępnego,
- stanowią, że umowa zawarta na czas oznaczony ulega przedłużeniu, jeśli konsument, dla którego zastrzeżono rażąco krótki termin, nie złoży przeciwnego oświadczenia,
- przewidują wyłącznie dla kontrahenta konsumenta jednostronne uprawnienie do zmiany, bez ważnych przyczyn, istotnych cech świadczenia,
- przewidują uprawnienie kontrahenta konsumenta do określenia lub podwyższenia ceny lub wynagrodzenia po zawarciu umowy, bez przyznania konsumentowi prawa odstąpienia od umowy,
- uzależniają odpowiedzialność kontrahenta konsumenta od wykonania zobowiązań przez osoby, za pośrednictwem których kontrahent zawiera umowę lub przy pomocy których wykonuje swoje zobowiązanie, albo uzależniają tę odpowiedzialność od spełnienia przez konsumenta nadmiernie uciążliwych formalności,

- przewidują obowiązek wykonania zobowiązania przez konsumenta, mimo niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania przez jego kontrahenta,
- wyłączają jurysdykcję sądów polskich lub poddają sprawę pod rozstrzygnięcie sądu polubownego polskiego lub zagranicznego albo innego organu, a także narzucają rozpoznanie sprawy przez sąd, który według ustawy nie jest właściwy miejscowo⁴⁶.

Zgodnie z postanowienia kodeksu cywilnego klauzula jest zawsze niedozwolona, jeśli nie była uzgadniana indywidualnie, a konsument nie miał rzeczywistego wpływu na jej treść i umieszczenie w umowie. Tymczasem wszyscy przedsiębiorcy świadczący usługi masowe dają do podpisania ustalone przez siebie bez udziału konsumenta wzory umów (których klient nie może w żaden sposób zmienić oraz nie ma wpływu na ich treść). Co więcej, znaczna część tych umów (a zwłaszcza niekorzystne dla konsumenta klauzule) jest pisana nie tyle małym drukiem, co drobnym *petitem* (zwykle trudno czytelnym), a często również odsyła do niedostępnych zwykle i jeszcze bardziej obszernych oraz zawiłych regulaminów firm⁴⁷. W *petitach* i regulaminach często jest wiele klauzul niedozwolonych. Klauzule niekorzystne dla klienta są często zawiłe i niezbyt jasne. Przy takich umowach klient nie ma pozycji równoprawnej (jego prawa są ograniczone, a obowiązki dysproporcjonalnie duże i narzucone). Nie ma natomiast w Polsce władzy publicznej, która z urzędu interesowałaby się takimi praktykami. Z drugiej strony przedsiębiorcy świadczący usługi masowe muszą trzymać się jednego modelu umów, a także dbać o własny interes ekonomiczny. Stąd wskazany byłby organ publiczny mogący ustalić, czy przedsiębiorca przekracza dopuszczalne prawem granice lub działa w złą wierz. Tego indywidualni konsumenci ani nie mogą ustalić, ani też zapewnić jednolitości i przyzwoitości (uczciwości) postępowania. Warto przypomnieć, że powyższe zjawisko dotyczy zwykle indywidualnych klientów sieci telekomunikacyjnych, kablówek oraz korzystających z usług finansowych, w tym bankowych, czyli zdecydowanie największej grupy klientów znajdujących się na rynku. Niezwykle trudno więc uznać (chyba że przy przyjęciu złej woli), że w grę nie wchodzi tu prawa zbiorowe. A instytucje publiczne, w tym rządowe, nie mają obowiązku interweniowania. Jeśli więc UOKiK prowadzi rejestr klauzul niedozwolonych, to trudno zrozumieć dlaczego nie monitoruje ich ewentualnego stosowania w najczęściej stosowanych typach umów lub przez podmioty zawierające największą liczbę umów z klientami indywidualnymi, w tym także praktyk narzucania umów tym konsumentom.

3.3. Ruch konsumencki w Polsce

W Polsce istnieją podstawy prawne dla rozwoju ruchu konsumenckiego⁴⁸. Były przyjmowane programy rządowe polityki konsumenckiej. Wdrożono ustawę

⁴⁶ Art. 385¹–385³ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

⁴⁷ Należy wątpić, by praktyki te były dopuszczalne.

⁴⁸ Na podkreślenie zasługuje przyjęcie pakietu ustaw, chroniących interesy zdrowotne i ekonomiczne nabywców, w tym między innymi: ustawy z 22 stycznia 2000 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów

o ogólnym bezpieczeństwie produktów⁴⁹, tworząc Krajowy System Informowania o Produktach Niebezpiecznych (KSIPN) oraz Krajowy System Monitorowania Wypadków Konsumentkich. Delegacje zawarte w ustawie zostały zrealizowane poprzez wydanie rozporządzeń w sprawie bezpieczeństwa zabawek, bezpieczeństwa i znakowania wyrobów włókienniczych, wyrobów stwarzających zagrożenie przez to, że ich wygląd wskazuje na przeznaczenie inne niż rzeczywiste. Wprowadzono rozporządzenie o zasadach kontroli towarów wprowadzanych na polski obszar celny. Rozpoczęły działalność systemy: KSPIN, który działa w UOKiK i monitoringu wypadków konsumentkich w Ministerstwie Zdrowia.

Istnieje wprawdzie Stowarzyszenie Konsumentów Polskich⁵⁰. Działa też Federacja Konsumentów (FK) współpracująca z administracją publiczną⁵¹.

(Dz.U. Nr 15, poz. 179); ustawy z 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz.U. nr 22, poz. 271); ustawy z 13 lipca 2000 r. o ochronie nabywców prawa korzystania z budynku lub pomieszczenia mieszkalnego w oznaczonym czasie w każdym roku (Dz.U. Nr 74, poz. 855); ustawy z 25 maja 2001 r. o kredycie konsumentkim (Dz.U. Nr 100, poz. 1081).

⁴⁹ Ustawa z 12.12.2003 r. – Dz.U. 2003 Nr 229, poz. 2275, z późn.zm.

⁵⁰ Stowarzyszenie to jest niezależną, pozarządową organizacją konsumencką. Tak pisze ono o sobie: SKP zostało założone w marcu 1995 roku, a za cel postawiliśmy sobie rozwijanie świadomości konsumentów w zakresie posiadanego przez nich prawa do bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, informacji, edukacji i reprezentacji, jak również ochrony ich interesów ekonomicznych i prawnych. Prowadzimy **Warszawskie Centrum Porad Konsumentkich**, które finansowane jest ze środków Urzędu Miasta st. Warszawy. W Centrum tym konsumenci z Warszawy mogą otrzymać bezpłatną poradę prawną w sprawach konsumenckich. Przyznajemy certyfikat **Dobra Umowa** wzorcom umownym, które są zgodne z prawem i interesem konsumentów. Stowarzyszenie Konsumentów Polskich (SKP) nadaje wzorcom umownym certyfikat Dobra Umowa. Nadając certyfikat, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich potwierdza, że umowa jest zgodna z przepisami polskiego prawa konsumenckiego oraz z szeroko rozumianym interesem konsumentów. Certyfikat gwarantuje, że umowa, którą mamy przed sobą, nie zawiera niebezpiecznych zapisów. **Opiniujemy** projekty aktów prawnych i kodeksów dobrych praktyk. Uczestniczymy w konsultacjach nowych przepisów konsumenckich, namawiamy przedsiębiorców do przestrzegania zasad etyki biznesu i tworzenia korzystnych dla konsumentów kodeksów dobrych praktyk. **Informujemy** Na naszych stronach internetowych zamieszczamy ważne dla konsumentów informacje. Publikujemy ulotki, broszury, książki, a także płyty CD o tematyce konsumenckiej. Ponadto z naszymi wydawnictwami zapoznać się można np. w biurach rzeczników konsumentów w całym kraju. **Edukujemy** We współpracy ze szkołami i organizacjami konsumenckimi z całej Europy tworzymy programy edukacji konsumenckiej dla szkół ponadpodstawowych. Opracowujemy materiały edukacyjne, prowadzimy szkolenia dla nauczycieli. Współtworzymy polską wersję portalu edukacyjnego dla dorosłych DOLCETA. Organizujemy **Targi Wiedzy Konsumenckiej** Targi organizowane są z okazji Światowego Dnia Praw Konsumenta, który obchodzony jest 14 marca. W czasie targów Konsumenti mają okazję porozmawiać z ekspertami z wielu ważnych i znanych instytucji państwowych, pro-konsumentkich organizacji oraz zreszeń przedsiębiorców – gotowych na udzielenie odpowiedzi na każde pytanie, a także wziąć udział w konkursach i wygrać ciekawe nagrody. **Prowadzimy badania** Aby działać skutecznie, monitorujemy na bieżąco: -jakie problemy mają polscy konsumenci – jaki wpływ na sytuację konsumentów ma określona polityka gospodarcza -co konsumenci wiedzą o swoich prawach, jakiej wiedzy im brakuje. Badamy również poszczególne rynki produktów i usług analizując stopień konkurencji między firmami i jego wpływ na pozycję konsumentów.

⁵¹ FK pisze o sobie: Dzięki aktywnemu działaniu grupy inicjatywnej złożonej z 40 osób (dziennikarzy, naukowców, prawników) 7. lipca 1981 roku zarejestrowane zostało ogólnopolskie stowarzyszenie – Federacja Konsumentów. Od 2004 roku jesteśmy Organizacją Pożytku Publicznego. W ciągu minionych lat nie zmieniła się jedynie nasza podstawowa działalność – bezpłatne poradnictwo i pomoc prawną, świadczone przez terenowe oddziały FK – centra doradztwa konsumenckiego pracujące na terenie całego kraju. Z codzienną pracą prawników, doradców konsumenckich i wolontariuszy jesteśmy najczęściej kojarzeni przez indywidualnych konsumentów. Ale to nie wszystko, co robimy. Rzeczywistość społeczna, gospodarcza, jak i ustrojowa zmieniały się i nadal każdy dzień przynosi nowe oczekiwania w stosunku do organizacji społecznej, która chce mieć

Istniej też Stowarzyszenie Rzeczników Konsumentów. Jednakże ruch konsumencki w Polsce jest bardzo słaby i daleki od powszechności. W tym właśnie można upatrywać głównych powodów znacznej powszechności i bezkarności naruszania praw konsumenckich.

3.4. Prawa konsumenta a niedyskryminacja

Prawo Unii wyróżnia więcej form dyskryminacji, niż inne porządki prawne; wyróżnia bowiem dyskryminację negatywną, pozytywną odwrotną, ukrytą i bezpośrednią, a także wielokrotną⁵². Zgodnie z art. 40 ust. 2 TFUE dotyczącym wspólnej polityki rolnej jest zabroniona dyskryminacja w stosunkach między producentami a konsumentami. Zakaz ten odnosi się głównie do relacji o charakterze wspólnotowym, ale wiąże również państwa członkowskie o ile działają na podstawie upoważnienia wynikającego z prawa Unii. Do takich konkluzji doszedł Trybunał Sprawiedliwości UE (TS) w połączonych sprawach 201 i 202/85 *Klensch*⁵³. Dyskryminacja traktowana jest w UE coraz szerzej (konsument jako słabszy partner jest z reguły narażony na dyskryminację przez przedsiębiorcę), stąd możliwe i jest tu wskazane stosowanie regulacji antydyskryminacyjnych. Konieczne zaś jest stosowanie ogólnych zasad prawa odnoszących się do praw podmiotowych.

Dyrektywy wprowadzone w ostatnich latach określają konieczność powołania przez państwa członkowskie **wyspecjalizowanych organów** służących promowaniu równego traktowania, monitorujących realizację polityki równościowej i udzielających pomocy w dochodzeniu roszczeń. Polska nie przystąpiła nawet do projektowania wprowadzenia takiej regulacji. Zastrzeżenia do naszego kraju instytucje UE zgłaszały już wcześniej⁵⁴.

wpływ na kształtowanie rynku prokonsumenckiego tym bardziej, że nie jest on już ograniczony do naszego kraju, Jednolity Rynek europejski dziś jest już faktem.

⁵² Do tej ostatniej dyskryminacji dochodzi, gdy dana osoba doświadcza dyskryminacji lub napastowania z kilku powodów, które są częścią jej tożsamości.

⁵³ Wyrok TS: ECR 1986, s. 3477.

⁵⁴ Komisja Europejska w sierpniu 2008 r. zwróciła się do władz polskich o wyjaśnienia dotyczące sposobu i skuteczności wdrożenia dyrektywy 2004/113/WE do prawa krajowego. Polska wskazała przepisy, które jednak nie do końca wdrażały dyrektywę. Wcześniej, już w 2006 r. Komisja Europejska przedstawiła Polsce zarzuty w sprawie niewłaściwego lub niepełnego wdrożenia unijnych przepisów dotyczących antydyskryminacji. Sprawy te skończyły się wniesieniem skargi przeciw Polsce do TS.

Warto też wskazać, że Komisja Europejska opublikowała informację, iż UE proponuje wprowadzenie ochrony przed dyskryminacją poza miejscem pracy (IP/08/1071) w zakresie *równe traktowanie w dziedzinie ochrony socjalnej (w tym zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia), edukacji, dostępu do towarów i usług oferowanych powszechnie na zasadach komercyjnych oraz dostarczania takich towarów i świadczenia takich usług (w tym również w zakresie mieszkalnictwa).*

4. Próba podsumowania

4.1. Ogólna ocena sytuacji konsumentów w Polsce

Założona wstępnie hipoteza, że ochrona konsumenta w Polsce jest słaba i niezgodna z prawem Unii, w trakcie analizy stanu prawnego i praktyki nie znalazła pełnego potwierdzenia. Polski porządek prawny posiada bogate, kompleksowe i kompletne regulacje praw konsumenta i ich ochrony. Formalnie zakres ochrony i stosowane instrumenty są *generalnie* zgodne z prawem Unii oraz zbliżone standardami do państw starej UE. Jednakże w polskim systemie ochrony konsumenta, zwłaszcza w jego segmentach stosujących prawo Unii, istnieje wiele słabości zarówno po stronie władz publicznych, jak i aktywności społecznej.

W pierwszej sferze należy tu wskazać zwłaszcza na: rozdrobnienie państwowych organów antymonopolowych (co najmniej trzy duże, niezbyt sprawne i zbiurokratyzowane struktury), z których żaden jednak nie zajmuje się monitorowaniem respektowania indywidualnych praw konsumenta, a także poszanowaniem zasad zawierania umów konsumenckich (w tym ochroną przed niedozwolonymi klauzulami), nie mówiąc już o ochronie konsumenckich praw indywidualnych. Jest sprawą bardzo przykrą, kiedy urzędy antymonopolowe akceptują wrogie przejęcia lub utrzymywanie braku konkurencji i pozycji dominującej na rynku dostawców energii. Jeszcze bardziej jest przykre, kiedy niektóre z nich pozbywają się ustawowo (korzystając ze zmian legislacyjnych) części obowiązków i mimo niezwykle rozbudowanych struktur i dużych budżetów, nie prowadzą działalności interwencyjnej, informacyjnej i edukacyjnej. Pewną słabość władze publiczne wykazują też w zapewnieniu odpowiednich i skutecznych pozasądowych procedur ochrony praw oraz dotyczących skarg i odwołań służących rozstrzygnięciu sporów (czego wymaga prawo Unii). W drugiej sferze trzeba wskazać na słabość ruchu konsumenckiego, związaną też ze słabością liczebną i aktywnościową organizacji pozarządowych. Władze nie akceptują też dotąd, nakazanego przez Unię, stworzenia publicznych struktur antydystryminacyjnych.

4.2. Oceny Komisji Europejskiej

Komisja Europejska do problematyki praw konsumenta podchodzi kazuistycznie, badając wprowadzanie przepisów UE (a zwłaszcza dyrektyw przez państwa członkowskie). W kilkunastu przypadkach zwracała dotąd Polsce uwagę na naruszenia praw konsumenta, w większości kierując sprawy do Trybunału Sprawiedliwości UE (TS). O dwóch takich skargach w sprawie MiFID już wspomniano. Spójrzmy na inne zarzuty KE wobec Polski.

Pojazdy. Komisja Europejska skierowała skargę przeciwko Polsce do TS za utrzymywanie przeszkód w rejestrowaniu w Polsce pojazdów przystosowanych do ruchu lewostronnego. Polskie przepisy wymagają, by kierownica znajdowała się po lewej stronie pojazdu. Oznacza to, że nie można w praktyce zarejestrować

ani nowych, ani używanych samochodów, które są przystosowane do ruchu lewostronnego. Komisja uważa, że takie ograniczenia stanowią nieproporcjonalną barierę dla przywozu do Polski takich pojazdów z innych państw członkowskich UE. We wrześniu 2010 r. Komisja wezwała polskie władze do zniesienia tych ograniczeń (notyfikacja IP/10/1221), lecz obowiązują one nadal. KE uważa, że jeśli pojazd silnikowy spełnia wymogi homologacji UE, można nim bezpiecznie jeździć we wszystkich państwach członkowskich bez względu na to, czy jest przystosowany do ruchu prawo- czy lewostronnego. W związku z powyższym całkowity zakaz rejestrowania pojazdów przystosowanych do ruchu lewostronnego jest nieproporcjonalny w stosunku do uzasadnionych wymogów porządku publicznego związanych z bezpieczeństwem na drogach i ochroną zdrowia i życia ludzi. Jeżeli chodzi o nowe samochody, Komisja jest zdania, iż przeszkody w rejestrowaniu pojazdów przystosowanych do ruchu lewostronnego naruszają przepisy dyrektywy 70/311/EWG dotyczącej homologacji typu układów kierowniczych oraz dyrektywy ramowej 2007/46/WE dotyczącej homologacji typu WE pojazdów silnikowych⁵⁵. Co do samochodów używanych, Komisja uważa, że Polska narusza unijne przepisy w zakresie swobodnego przepływu towarów (art. 34 TFUE).

Humanitarna polityka powrotów. Komisja zwróciła się do 8 państw członkowskich o zapewnienie pełnej zgodności z unijnymi przepisami dotyczącymi powrotów i wydalania nielegalnych imigrantów. Jak dotąd, Austria, Belgia, Cypr, Litwa, Niderlandy, Niemcy, **Polska** i Szwecja nie zgłosiły KE środków krajowych wdrażających dyrektywę 2008/115/WE w sprawie powrotów imigrantów z 2008 r. Miały one obowiązek przetransponować przepisy dyrektywy do 24.12.2010 r. Fakt, że tego nie uczyniły, zagraża skutecznej i sprawiedliwej realizacji wspólnej procedury powrotów, jak również podważa unijną politykę migracyjną. Pomimo not przesłanych przez Komisję 27 stycznia 2011 r., wymienione państwa wciąż nie poinformowały Komisji o przyjęciu przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, koniecznych dla zapewnienia pełnej zgodności z dyrektywą. W związku z tym Komisja postanowiła przesłać tym państwom uzasadnione opinie (zgodnie z art. 258 TFUE). W przypadku braku zadowalającej reakcji w terminie dwóch miesięcy Komisja może zgłosić przypadki uchybienia obowiązkowi państw członkowskich do Trybunału Sprawiedliwości i wnieść o nałożenie sankcji finansowych na wymienione państwa członkowskie. Dyrektywa w sprawie powrotów imigrantów przewiduje wyraźne, przejrzyste i sprawiedliwe wspólne przepisy dotyczące powrotów, wydalenia, zatrzymania i ponownego wjazdu, które uwzględniają w pełni poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności poszczególnych osób. W przeszłości ustawodawstwo i praktyka państw członkowskich w dziedzinie powrotów była zróżnicowana. Dyrektywa to pierwszy instrument prawa UE, który wprowadza wspólny katalog praw szczególnych przysługujących nielegalnym imigrantom. W szczególności dyrektywa rozszerza

⁵⁵ OJ 2007 L 263/1.

zasadę niewydalania (*non-refoulement*) na każdą osobę przebywającą w danym państwie nielegalnie, podczas gdy wcześniej prawo to gwarantowano jedynie osobom ubiegającym się o azyl. Stanowi ona element kompleksowej i zrównoważonej unijnej polityki migracyjnej, która obejmuje również środki służące organizacji legalnej imigracji oraz walce z osobami zaangażowanymi w handel ludźmi i gospodarczy wyzysk imigrantów.

Dyrektywa 2008/115/WE w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich weszła w życie 16 grudnia 2008 r. Wszystkie państwa związane dyrektywą w sprawie powrotów imigrantów (wszystkie państwa członkowskie UE z wyłączeniem Irlandii i Zjednoczonego Królestwa, a także państwa strefy Schengen – Szwajcaria, Norwegia, Islandia i Liechtenstein) są zobowiązane dostosować swoje prawodawstwo krajowe do przepisów dyrektywy. Z dniem 15 września 2011 r. dziewiętnaście państw członkowskich UE oraz państw strefy Schengen powiadomiło Komisję o pełnej transpozycji dyrektywy (Bułgaria, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Luksemburg, Łotwa, Malta, Norwegia, Portugalia, Republika Czeska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria, Węgry i Włochy). Cztery państwa członkowskie UE zgłosiły częściową transpozycję dyrektywy (Belgia, Litwa, Holandia i Szwecja). Zgodnie z art. 4.1 Protokołu dotyczącego stanowiska Danii, załączonego do tych Traktatów, Dania zdecydowała się wprowadzić dyrektywę do swojego prawa krajowego⁵⁶.

Timeshare. Komisja Europejska podjęła decyzję o podjęciu kroków prawnych przeciwko Hiszpanii, **Polsce**, Słowenii i Litwie w celu zapewnienia konsumentom ochrony przewidzianej w unijnych przepisach dotyczących umów timeshare (dyrektywa 2008/122/WE)⁵⁷. W międzyczasie zamknięto sprawy toczące się przeciwko dziesięciu innym państwom członkowskim, jako że państwa te dokonały niedawno transpozycji dyrektywy do swoich przepisów krajowych. Przepisy dyrektywy zapewniają konsumentom ochronę przed niepożądanymi umowami timeshare – umowami zawieranim na okres ponad roku, na podstawie których konsumenci nabywają prawo do korzystania w określonym czasie z zakwaterowania, takiego jak np. apartament w kurorcie wakacyjnym. Państwa członkowskie miały ponad dwa lata na dopełnienie swoich obowiązków. Wszystkie państwa członkowskie zostały zobowiązane do przeniesienia nowej dyrektywy dotyczącej umów timeshare do swoich przepisów krajowych do 23 lutego 2011 r. Czternaście państw członkowskich (Belgia, Cypr, Finlandia, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Malta, Polska, Republika Czeska, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Włochy) nie transponowało dyrektywy w przewidzianym czasie, w związku z czym 17 marca 2011 r. Komisja wszczęła przeciwko tym państwom postępowania

⁵⁶ Z dyrektywą tą związana jest Decyzja nr 575/2007/WE PE i Rady z 23 maja 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” – OJ L 2007, 144/45. Polska korzystała ze środków EFPI.

⁵⁷ OJ 2009 L 33/10.

w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Po tej dacie dziesięć spośród wspomnianych państw poinformowało Komisję, że niezbędne środki transponujące zostały przez nie podjęte. Jednak Komisja nie otrzymała informacji o podjęciu takich środków od Hiszpanii, Polski, Słowenii i Litwy. Komisja podjęła zatem decyzję o przesłaniu tym państwom uzasadnionych opinii i wezwaniu ich do dostosowania się do dyrektywy w ciągu dwóch miesięcy. Po zgłoszeniu przepisów transponujących przez wszystkie państwa, Komisja przeprowadzi szczegółową analizę ogólnej jakości i kompletności transpozycji. Na podstawie dyrektywy przedsiębiorcy muszą dostarczyć konsumentom – w odpowiednim czasie przed związaniem konsumentów umową – informacji, w tym informacji dotyczących ceny, jaka ma zostać zapłacona, opisu produktu oraz dokładnego czasu i długości pobytu, do jakich konsument jest uprawniony na mocy umowy. Zgodnie z życzeniem konsumenta, informacje te powinny być udostępnione w jego języku ojczystym. Ponadto dyrektywa gwarantuje konsumentom możliwość odstąpienia od umowy w ciągu 14 dni kalendarzowych; przedsiębiorcy nie mogą w tym okresie zażądać od konsumenta wpłacenia zaliczki czy też kaucji. Przed zawarciem umowy przedsiębiorca ma obowiązek wyraźnie zwrócić uwagę konsumenta na prawo do odstąpienia od umowy, na termin odstąpienia od umowy oraz na zakaz uiszczania zaliczek przed upływem terminu odstąpienia od umowy. Ochrona ustanowiona na podstawie dyrektywy obejmuje również nowe produkty i umowy, które zostały opracowane w taki sposób, aby nie miały do nich zastosowania przepisy poprzedniej dyrektywy o umowach timeshare z 1994 r. Nowa dyrektywa obowiązuje również w odniesieniu do umów timeshare zawieranych na mniej niż trzy lata oraz ofert umożliwiających konsumentom wykorzystywanie do zakwaterowania różnych rodzajów ruchomości (np. statków wycieczkowych, przyczep turystycznych lub barek). Dyrektywa obejmuje także umowy odsprzedaży oraz długoterminowe oferty wakacyjne. Państwa członkowskie mają obowiązek poinformowania konsumentów o przepisach prawa krajowego transponujących dyrektywę i zapewnienia stosownych kar dla przedsiębiorców nieprzestrzegających przepisów. Państwa członkowskie muszą także wspierać ustanawianie oraz rozwój odpowiednich i skutecznych pozasądowych procedur dotyczących skarg i odwołań służących rozstrzygnięciu sporów.

Dyrektywa timeshare adekwatnie wskazuje na duży zakres obowiązków państw związanych z wprowadzaniem dyrektyw konsumenckich.

4.3. Uwagi końcowe

Reasumując, zakres ochrony indywidualnych praw konsumenta oraz stosowane instrumenty są zgodne z prawem Unii oraz porównywalne ze standardami istniejącymi w państwach starej Unii. Jednak zarówno władze publiczne RP, jak i ruchy społeczne powinny razić nadmierna rozbudowa, etatyżacja i rozczłonkowanie urzędów antymonopolowych, przy niskiej ich dbałości o respektowa-

nie indywidualnych prawa konsumenta oraz o informowanie o tych prawach, a także braku zaangażowania w efektywne monitorowanie ich respektowania oraz w polubowne rozstrzyganie sporów. W interesie publicznym jest konieczne monitorowanie zwłaszcza treści umów konsumenckich przedsiębiorców mających kontrakty masowe. Wskazana byłaby też większa inicjatywność władz w pobudzaniu rozwoju ruchu konsumenckiego (w tym NGOs), jako istotnego elementu społeczeństwa obywatelskiego. Problem sądowej ochrony praw konsumenta jest natomiast związany z ogólnym problemem efektywności i sprawności organów wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Kształtowanie polskich regulacji prawnych wydaje się też nie uwzględniać ścisłego związku ochrony praw konsumenta z ochroną konkurencji (w tej dziedzinie również istnieją w Polsce spore niedostatki), a często i specyfiki praw Unii (przy zauważalnym, niewysokim poziomie jego znajomości). Jednak wszystko to nie oznacza, iż autor optuje za natychmiastową i dynamiczną zmianą sytuacji (poprawa w omawianej sferze musi mieć charakter ewolucyjny), zwłaszcza w dobie kryzysu. Aktywność gospodarcza stanowi bowiem równie wielką wartość co prawa konsumenta, a jest wobec nich pierwotna.

Poza zakresem pracy pozostawiono natomiast niewysoką jakość polskiego prawa oraz jego nadmierną zmienność, oderwanie od poczucia słuszności i sprawiedliwości, a także niską efektywność.

STRESZCZENIE

Ochrona praw konsumenta w Unii, pomimo że stypulowana szeroko (zakres praw) i na wysokim poziomie (choć z odesłaniem do jej szerszej i możliwie maksymalnej realizacji przez państwa UE), nie jest jednoznacznie w tym prawie zdefiniowana i zakreślona, a ponadto brakuje efektywnych sankcji przeciw tym państwom członkowskim, które nie chcą jej zapewnić ochrony konsumenta nawet na minimalnym poziomie (Polska należy chyba do tej grupy). Korzystają z tego zwłaszcza nowe państwa, bo pełną gwarancję szerokiej i efektywnej ochrony może stworzyć tylko silny ruch konsumencki i społeczeństwo obywatelskie. Władze polskie wykazują (na tle starej Unii) niską dbałość o prawa konsumenta, co wynika także z interesów ekonomicznych dużych firm. Skargi Komisji przeciw Polsce nie mają większego wpływu na poprawę sytuacji konsumentów.

SUMMARY

The protection of customers' rights in the European Union, although stipulated broadly (the scope of rights) and at a high level (although with a referral to a broader and possibly maximal implementation by the European Union countries), is not unambiguously defined and outlined. Moreover, it lacks effective sanctions against

member states that do not want to provide their customers with the minimum level of protection (Poland seems to belong to this group). This is especially advantageous for the new member states because only a strong consumer movement and civil society can create a guarantee of broad and effective protection. Polish authorities show (in comparison with the old Union) little care for the rights of consumers, and it also results from the interests of big companies. The European Union Commission's complaints against Poland do not have a significant impact on the improvement of the consumers' situation.

RÉSUMÉ

La protection des droits du consommateur en Union européenne malgré son large champs d'activité (domaine des droits) et sur assez haut niveau (réalisé avant tout d'une façon maximale par les états-membres) n'est pas définie d'une manière équivalente dans ce droit. Et il manque encore des sanctions effectives contre les états-membres qui ne veulent plus respecter la protection des droits du consommateur même au niveau minimal (la Pologne appartient-elle à ce groupe). Les nouveaux états en profitent parce que le garanti complet et effectif peut être créé uniquement par le mouvement fort des consommateurs et la société dite civile. Les pouvoirs polonais (en les comparant aux anciens états de l'Union) montrent vraiment une négligence des droits du consommateur ce qui implique aussi les intérêts économiques des grandes entreprises. Et les plaintes de la Commission contre la Pologne n'ont pas une grande influence sur l'amélioration de la situation des consommateurs.

РЕЗЮМЕ

Защита прав потребителя в ЕС, несмотря на то, что представлена в широком объёме (перечень прав) и на высоком уровне (хотя бы со ссылкой на её более широкую и по возможности максимальную реализацию государствами-членами ЕС), неоднозначно определена и установлена в этом Законе; кроме того, отсутствуют эффективные санкции против государств-членов ЕС, не желающих гарантировать защиту потребителя даже на минимальном уровне (Польша, вероятнее всего, относится к этой группе). Особенно это важно для новых государств, так как полную гарантию широкой и эффективной защиты может предоставить только мощное потребительское движение и гражданское общество. Польское правительство выражает (на фоне «старожилов» ЕС) низкий уровень заботы о правах потребителя, что также является следствием экономических интересов крупных компаний. Замечания Комиссии относительно Польши не приводят к значительному улучшению положения потребителей.