

Maja Jedlińska

POLITYKA OCHRONY PRAW KONSUMENTA W UNII EUROPEJSKIEJ A WZROST JAKOŚCI I KONKURENCYJNOŚCI GOSPODARKI

1. Wstęp

Pozycja konsumenta w gospodarce rynkowej jest wynikiem efektywnego współdziałania organizacji konsumenckich, struktur państwowych i przedsiębiorstw. Dochodzenie do pewnych standardów w zakresie ochrony praw konsumentów było żmudne i długotrwałe. Nie zawsze te trzy grupy podmiotów potrafiły wynegocjować wspólne rozwiązania. Przyniosło to istotne różnice w skali europejskiej. Niektóre państwa – Holandia, Wielka Brytania, Francja, Niemcy i Szwecja – reprezentowały wysoki poziom ochrony konsumenta i rozwoju organizacji konsumenckich, inne były na średnim poziomie – Belgia, Włochy i Hiszpania, a jeszcze inne nie dopracowały się efektywnego prawodawstwa w zakresie ochrony konsumenta, do grupy tej zaliczono Grecję, Portugalię i Szwajcarię [1, s. 111]. Problem ten zaczął być szczególnie wyraźny w momencie pełnej integracji europejskiej. Wspólnota Europejska musiała aktywniej podjąć tę problematykę, i to nie tylko ze względu na ważne cele humanitarne, ale także na konieczność gospodarczą. Pozostawianie tych spraw bez regulacji groziło bowiem pogłębianiem tzw. eurosclerozy, przegrywaniem wyścigu o rynki ze Stanami Zjednoczonymi. Podkreślić bowiem warto, iż na ochronę praw konsumenta należy patrzeć nie tylko przez pryzmat jego interesów, ale także jak istotny stymulator wzrostu jakości, a tym samym poprawy pozycji konkurencyjnej gospodarki.

Konsument jest tradycyjnie uważany za najsłabsze ogniwo w łańcuchu gospodarki rynkowej. Za konsumenta uważa się osobę prywatną, która ze względu na charakter transakcji nie działa z tytułu swojej działalności zawodowej lub gospodarczej. Konsument jest wyłącznie osobą fizyczną, która zabiega o towary lub usługi z racji swych potrzeb osobistych lub rodzinnych. Słaba pozycja indywidualnego nabywcy – konsumenta – w konfrontacji z wielkimi, silnymi i prężnymi organizacjami producentów i sprzedawców wynika głównie z 6 przyczyn [5, s. 114-115]:

- presji potrzeb, która osłabia „zdolności obronne” konsumenta, dążącego do ich zaspokojenia,
- braku profesjonalnych doradców, którzy wspieraliby konsumenta w procesie podejmowania decyzji nabywczych,
- ograniczeń finansowych, wpływających zarówno na dokonywany wybór, jak i na ewentualne dochodzenie roszczeń,
- barier czasowych, gdyż konsument zaabsorbowany obowiązkami zawodowymi i rodzinnymi nie ma wielu możliwości gromadzenia i porównywania informacji rynkowych,
- braku wiedzy o prawach konsumenta i procedurach dochodzenia roszczeń,
- słabości lub nawet braku lobbingu na rzecz praw konsumentów.

Ten stan jest potęgowany przez agresywny marketing, działający w myśl zasady: czyn to, co skłoni konsumenta, aby chciał zrobić to, co ty byś chciał, aby on zrobił. W ramach elementów marketingu-mix, tzn. produktu, ceny, dystrybucji i promocji, dostrzega się wiele praktyk szkodzących konsumentowi. W zakresie produktów są to problemy z ich jakością, oznaczeniem miary i wagi, terminu przydatności do spożycia, opakowaniem, błędnymi informacjami typu: „bez tłuszczu” czy „bez cukru”, pozorne nowości itp. W ramach cen zauważalną praktyką jest m.in. zmniejszanie gramatury opakowania przy pozostawianiu ceny bez zmian, brak przeliczeń cen na wielkości jednostkowe – porównywalne, niezgodność cen na półkach i przy kasach sklepowych. Zagrozenia w ramach dystrybucji to przede wszystkim sprzedaż wysyłkowa oraz tzw. loterie; wiele konfliktów pojawia się także w wypadku sprzedaży tzw. artykułów impulsowych, oferowanych przy kasach, nastawionych na bardzo młodych konsumentów. Promocja, a przede wszystkim jej najaktywniejszy instrument – reklama, to groźba oddziaływania na podświadomość konsumentów, wykorzystywanie naiwności dzieci, manipulowanie sezonowością, naruszające swobodę konsumentów liczne degustacje w miejscach sprzedaży itp.

Brak reakcji na tak przedstawione zjawiska doprowadza do sytuacji, w której konsumenci są nie surowymi krytykami oferty rynkowej, lecz jej biernymi odbiorcami, pozwalającymi firmom na zachowania wygodne dla nich, a nie dla nabywców. Zanika presja na wzrost jakości, innowacyjność, obniżanie kosztów, poszukiwania nisz rynkowych. Pozorny komfort działań producentów i sprzedawców może obrócić się przeciwko nim, gdy na otwartym, globalnym rynku zderzą się z podmiotami podaży nauczonymi szacunku do klienta i honorowania jego praw.

2. Polityka konsumencka w Unii Europejskiej

W Unii Europejskiej stosunkowo długo trwał proces zrozumienia tej prawidłowości. Eksponowanie praw konsumentów było skutecznie torpedowane przez silne lobby producentów i dystrybutorów, obawiających się kosztów, jakie wiąza

się z wprowadzaniem instrumentów ochrony nabywców, wynikających z katalogu praw, sformułowanych przez J.F. Kennedy'ego, uzupełnionych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ i Międzynarodową Organizację Związków Konsumentckich. W myśl tego katalogu konsument ma prawo do [11, s. 109]:

- ochrony przed produktami niebezpiecznymi dla zdrowia i życia, co wymaga określenia cech bezpieczeństwa produktów, informowania konsumentów o ewentualnych zagrożeniach w czasie użytkowania, utworzenia procedur szybkiego ostrzegania i wycofania takich produktów ze sprzedaży;

- ochrony interesów ekonomicznych – zapewnienia konsumentom ochrony przed nadużywaniem przez firmy silniejszej pozycji na rynku (szczególnie monopolistycznej lub dominującej) przez zakaz stosowania nieuczciwej konkurencji, niekorzystnych warunków umów, nierzetelnych praktyk marketingowych, zbyt wysokich cen;

- pozytywnego załatwiania uzasadnionych reklamacji – zapewnienia konsumentom pomocy w dochodzeniu swoich praw i uzyskania należnej rekompensaty;

- pełnej i rzetelnej informacji o produktach oraz edukacji konsumenckiej, zapewnienia konsumentom racjonalnego wyboru (zakupu) produktów, co wymaga wiedzy o cenach, cechach i metodach użytkowania towaru;

- reprezentacji i zrzeszania się, prezentowania własnych stanowisk we wszystkich sprawach konsumenckich, wspierania przez rządy państw działalności niezależnych organizacji konsumenckich i uwzględniania ich opinii.

Śledząc kalendarium rozwoju polityki konsumenckiej Unii Europejskiej, należy podkreślić, że w traktacie rzymskim brak było postanowień dotyczących ochrony konsumentów. Preambuła traktatu stwierdza m.in., że istotnym elementem działań sygnatariuszy będzie stałe dążenie do podnoszenia poziomu życia i warunków pracy. Uważano wówczas, że rynek sam powinien dostatecznie chronić interesy konsumentów. Zmiana poglądów w tej kwestii nastąpiła na przełomie lat 60. i 70. Była ona spowodowana następującymi czynnikami:

- 15-letnie doświadczenie EWG pokazało, że mechanizmy rynkowe same w sobie nie skutkują powstaniem prawdziwej konkurencji na rynku;

- w państwach członkowskich zaczął aktywnie działać ruch konsumencki;

- wśród państw ubiegających się wówczas o przyjęcie do Wspólnoty dwa miały już silnie rozwinięty ruch konsumencki (Wielka Brytania i Dania).

Ważniejszymi datami w tworzeniu podwaliny współczesnych standardów ochrony praw konsumenta w UE są: 1962 r. – powstanie Komitetu Spraw Konsumentckich; 1968 r. – utworzenie w ramach IV Dyrekcji Zespołu Ochrony Konsumentów; 1973 r. – powstanie Konsumentckiego Komitetu Konsultacyjnego, zrzeszającego członków 4 organizacji reprezentujących interesy konsumentów: Europejskiego Biura Związków Konsumentckich (BEUC), Konfederacji Organizacji Zrzeszonych we Wspólnocie Europejskiej (COFACE), Europejskiej Konfederacji Organizacji Handlowych (ETUC) i Europejskiej Wspólnoty Spółdzielni Konsumentckich (EUROCOOP) oraz niezależnych ekspertów; 1975 r. – zatwierdzenie przez Radę Ministrów „Pierwszego programu ochrony konsumentów i polityki

informacyjnej”; 1983 r. – pierwsze posiedzenie Rady Ministrów poświęcone w całości sprawom konsumenckim; 1987 r. – wprowadzenie do traktatu rzymskiego (tzw. Single European Act) art. 100a, jako wyrazu konieczności uwzględniania w procesach legislacyjnych aspektów ochrony konsumentów; 1989 r. – rezolucja rady na temat polityki ochrony konsumentów – przyjęto w niej następujące priorytety: reprezentacja konsumentów, bezpieczeństwo towarów i usług, środki ochrony prawnej, integracja polityki konsumenckiej z innymi działaniami Wspólnoty; 1992 r. – traktat z Maastricht, stanowiący najważniejszy etap w rozwoju Wspólnoty Europejskiej, bardzo istotny dla polityki konsumenckiej; wejście w życie traktatu miało na celu wzmocnienie programu ochrony konsumentów we wszystkich działaniach Wspólnoty, potwierdzenie obowiązywania przepisu określającego znaczenie polityki ochrony konsumentów, potwierdzenie zasady tzw. minimalnej harmonizacji [8]. Można spotkać się z poglądem, iż w traktacie z Maastricht o Unii Europejskiej ochrona konsumenta została nobilitowana, ponieważ stała się jednym z podstawowych zadań Wspólnoty. Uznano, że w sprawach zdrowia, bezpieczeństwa, środowiska naturalnego i interesów konsumentów należy przyjmować za podstawę jak najwyższy poziom ochrony [6, s. 20].

Polityka ochrony praw konsumenta w Unii Europejskiej realizowana jest w formie bezpośredniej i pośredniej. Forma bezpośrednia polega na uchwalaniu rozporządzeń, decyzji czy dyrektyw skoncentrowanych na problematyce honorowania praw konsumenta, forma pośrednia – ukierunkowana głównie na przestrzeganie drugiego prawa z katalogu praw konsumenta – skierowana jest do przedsiębiorstw, zobowiązanych do przestrzegania reguł gospodarki rynkowej, czego beneficjentem jest ostatecznie również konsument.

3. Bezpośrednia ochrona praw konsumenta

Dyrektywy są najczęściej wykorzystywaną formą unifikacji prawa w zakresie ochrony konsumentów w Unii Europejskiej. Precyzując cel i termin jego osiągnięcia, pozostawiają one w gestii państw członkowskich wybór rangi aktów prawnych regulujących daną problematykę oraz powoływanie instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie i kontrolę oczekiwanych rozwiązań. Dotychczas uchwalono kilkadziesiąt dyrektyw poświęconych prawom konsumentów, a liczba ta stale wzrasta ze względu na wypełnianie kolejnych luk lub podwyższanie standardów ochrony. Dyrektywy dzielą się na ogólne i techniczne (bardziej szczegółowe, branżowe); honorują one bądź zasadę minimum, korzystniejszą dla krajów o wyższym poziomie ochrony konsumentów, dającą możliwość przekraczania norm określonych przez Unię Europejską, bądź zasadę maksimum, co jest wygodniejsze dla krajów nadrobiających dystans w stosunku do państw o wyższych standardach ochrony praw konsumentów, gdyż osiągając pewne zalecane rozwiązania, nie można ich przekraczać. Dyrektywy można rozpatrywać w dwóch blokach problemowych – poświęcone bezpieczeństwu fizycznemu (m.in. dyrektywy doty-

czące bezpieczeństwa produktu, odpowiedzialności za produkt, leków, zabawek, kosmetyków) oraz bezpieczeństwu ekonomicznemu: niedozwolone klauzule umowne, kredyty bankowe, ubezpieczenia, sprzedaż na odległość lub poza siedzibą firmy, turystyka pakietowa, reklama porównawcza [2, s. 103-189].

Fundamentalne znaczenie w unijnym systemie ochrony konsumenta – podkreślał prof. T. Kołodziej z ówczesnego Zakładu Integracji Europejskiej Uniwersytetu Jagiellońskiego – mają dyrektywy dotyczące bezpieczeństwa wyrobów [6, s. 20]. W zjednoczonej Europie konsument ma prawo oczekiwać, że zakupiony produkt będzie bezpieczny i nie zagrazi jego życiu lub zdrowiu bez względu na to, w którym kraju członkowskim go nabył. Dlatego stworzono system, który ma ograniczać prawdopodobieństwo, że na rynku znajdują się wyroby wadliwe lub zagrażające konsumentom. Nie da się jednak całkowicie wyeliminować takiego ryzyka, więc przyjęto zasadę, iż poszkodowanemu konsumentowi bezwzględnie przysługuje prawo do rekompensaty. Do najważniejszych dyrektyw tworzących zręby tego systemu należą: dyrektywa 87/357/EEC o produktach, które z wyglądu przypominają produkty o innym przeznaczeniu i przez to stwarzają zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa użytkownika, dyrektywa 88/378/EEC dotycząca bezpieczeństwa zabawek, dyrektywa 92/59/EEC o ogólnym bezpieczeństwie produktu.

Za produkt bezpieczny uznaje się taki, który w normalnych lub możliwych do przewidzenia warunkach użytkowania nie powoduje żadnego ryzyka lub tylko ryzyko minimalne, możliwe do zaakceptowania. Zadanie opracowania norm technicznych odpowiadających podstawowym wymogom bezpieczeństwa towarów powierzono europejskim organizacjom normalizacyjnym CEN i CENELEC.

Inna dyrektywa (85/374/EEC) reguluje odpowiedzialność za szkody wynikające z wady produktu. Produkt uznaje się za wadliwy, jeśli nie zapewnia bezpieczeństwa przy normalnym użytkowaniu. Ta dyrektywa jest oparta na założeniu, że jeśli producent ponosi całkowitą odpowiedzialność za szkody spowodowane wadą towaru, to skłoni go to do zwrócenia większej uwagi na jakość i bezpieczeństwo wytwarzanych przez siebie wyrobów. Zgodnie z jej treścią producent jest bezwarunkowo odpowiedzialny za szkodę wynikłą z wady produktu. Konsument, który poniósł szkodę, nie musi udowadniać, że produkt jest wadliwy, lecz jedynie udokumentować wystąpienie szkody. To na producencie ciąży obowiązek przeprowadzenia dowodu, który miałby wykazać, że jego produkt jest pozbawiony wad. Z roszczeniem może wystąpić każdy użytkownik produktu, a nie tylko jego nabywca.

W Europie można wyróżnić cztery modele ochrony konsumenta:

1) francuski – w którym ochroną zajmują się głównie organy administracji wyposażone w duże uprawnienia, wspierane działalnością organizacji konsumenckich;

2) niemiecki – w którym ochrona jest realizowana przez silne organizacje konsumenckie, a państwo przekazuje im pieniądze na działalność, zachowując jednak funkcje koordynacyjne i kontrolne;

3) skandynawski – w którym główna rola przypada rzecznikowi praw konsumentów (ombudsman), niezależnemu od administracji, powoływanemu przez parlament, wyposażonemu w uprawnienia władcze;

4) anglosaski – w którym ochrona opiera się na sądach, do których jest łatwy dostęp (tzw. sądy małych roszczeń), a szybkie postępowanie gwarantuje pokrzywdzonemu konsumentowi sprawne uzyskanie rekompensaty; w tym modelu funkcjonują rozmaite instytucje publiczne prowadzące i koordynujące działalność w interesie konsumentów.

Bardzo istotną rolę w scalaniu unijnego prawa w zakresie ochrony konsumentów i demokratyzacji procesów podejmowania decyzji ma tradycyjnie Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EESC), który powstał w 1957 r. na mocy traktatu rzymskiego, zajmując ważne miejsce w procesie decyzyjnym Wspólnoty jako forum dla tych, którzy odgrywają aktywną rolę w życiu gospodarczym i społecznym. Kolejne ważne akty prawne: jednolity akt europejski z 1986 r., traktat z Maastricht z 1992 r. i traktat amsterdamski z 1997 r., potwierdziły zasadność jego funkcjonowania, a w komentarzach do wielu dyrektyw czy rozporządzeń pojawia się informacja, że w ich tworzeniu współdziałały Komisja Europejska, Rada oraz Parlament Europejski i właśnie Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Jego specyfika wiąże się z udziałem w pracach licznych reprezentantów wszystkich krajów członkowskich, wybieranych w ramach trzech grup: pracodawców, związków zawodowych i tzw. interesów różnych, w wyniku aktywnej współpracy z krajowymi komitetami i radami ekonomiczno-społecznymi¹

Uregulowania prawne są jednym z istotnych czynników wpływających w dużym stopniu na pozycję konsumenta na rynku. Jednak infrastruktura prawna stwarza tylko ramy, określające pozycję konsumenta na rynku. Prawo bowiem nie zawsze w sposób bezpośredni chroni interesy konsumenta. Często jedynie stwarza mechanizmy, które mogą być zastosowane przez samego konsumenta, lub powołuje – do ochrony jego interesów – instytucje. Dlatego podkreśla się niekiedy pewną „samoobsługowość” prawa; jej istota polega na tym, że uprawniony konsument może skorzystać z instytucji prawnej, powołanej w celu ochrony jego słuszných interesów [4, s. 6]. Dotyczy to w szczególności instytucji cywilnoprawnych (takich, jak np. gwarancja jakości, odpowiedzialność sprzedawcy względem kupującego z tytułu niezgodności towaru z umową). Natomiast instytucje publicznoprawne, z mocy uregulowań ustawowych, mają prawny obowiązek dbałości o słusne interesy konsumenta.

4. Pośrednia polityka ochrony konsumenta

Prowadzona przez Komisję Europejską polityka w dziedzinie konkurencji wywiera bezpośredni wpływ na życie obywateli Unii Europejskiej. Jej wymierne

¹ Jeszcze przed akcesją do Unii Europejskiej w prace EESC aktywnie włączyła się polska Federacja Konsumentów, obecnie reprezentowana w grupie III – interesy różne.

efekty to m.in. obniżanie stawek opłat za usługi telefoniczne czy szerszy dostęp do transportu lotniczego oraz możliwość zakupu samochodu w tym kraju Unii, w którym obowiązują niższe ceny. Inne obszary oddziaływania polityki konkurencji wywierają pozytywny wpływ na życie publiczne. Na przykład działania mające na celu kontrolę fuzji przedsiębiorstw zapewniają ostatecznemu odbiorcy różnorodność ogólnodostępnych produktów konsumpcyjnych oraz niższe ceny. Polityka konkurencji przyczynia się do spójności społeczno-gospodarczej, a monitorowanie pomocy udzielanej przez państwo – do promowania i dostępności miejsc pracy w obrębie całej Unii Europejskiej. Dosłownie wszyscy konsumenci, pracodawcy czy podatnicy, korzystają z dobrodziejstw, jakie niesie ze sobą prowadzenie polityki konkurencji we wszystkich aspektach ich codziennego życia [7, s. 4].

Europejska polityka konkurencji opiera się na wspólnotowych rozwiązaniach legislacyjnych, które zasadniczo określa traktat o Wspólnocie Europejskiej (art. 81-90). Dodatkowe przepisy zostały zawarte w rozporządzeniu Rady, znanym jako rozporządzenie o kontroli łączeń. Na podstawie tych przepisów prawnych polityka konkurencji koncentruje się na czterech podstawowych obszarach działań:

- eliminacji porozumień ograniczających konkurencję i praktyki polegające na nadużywaniu pozycji dominującej (np. porozumienia polegające na ustalaniu cen przez konkurujące ze sobą firmy);
- kontroli łączeń między firmami (np. fuzja dwóch dużych grup przedsiębiorstw, która prowadziłaby do ich dominacji na rynku);
- liberalizacji monopolistycznych sektorów gospodarczych (np. telekomunikacji);
- kontroli pomocy udzielanej przez państwo (np. zakaz przyznawania pomocy mającej zapewnić utrzymanie się na rynku firmom odnotowującym straty, mimo że i tak nie mają one żadnych szans na wyjście z kryzysu).

Porozumienia ograniczające konkurencję przybierają najczęściej postać zmów cenowych, w których efekcie następuje wzrost cen rynkowych, a z czasem drogie towary i usługi stają się coraz bardziej przestarzałe. W perspektywie średnio-okresowej firmy zostają wystawione na działanie bezlitosnej konkurencji, jeśli pojawi się nowy konkurent, który nie był stroną porozumienia. Może to wywołać poważny kryzys, który pociągnie za sobą zwolnienia pracowników lub nawet zamknięcie zakładów pracy. Kryzys dotknie pracowników, podwykonawców i handlowców. Sztucznie utrzymywany wysoki poziom cen wpływa na wysokość kosztów ponoszonych przez konsumentów, a ponadto ogranicza możliwość wyboru.

Posiadanie dominującej pozycji nie jest samo w sobie zjawiskiem nagannym. Problem pojawia się dopiero wtedy, gdy firma zajmująca pozycję dominującą zaczyna działać na rynku bez uwzględniania reakcji konkurentów bądź konsumentów pośrednich i finalnych, osłabiając lub eliminując konkurencję, żądając wygórowanych cen lub też przyznając przywileje i korzyści tylko wybranej grupie klientów z zamiarem kontrolowania ich zachowań.

Podobnie fuzje, które w wielu przypadkach mają pozytywny wpływ na funkcjonowanie rynków (głównie przez obniżanie kosztów), mogą prowadzić do patologii, związanej z uzyskaniem pozycji dominującej, dającej możliwość nieuwzględniania reakcji konkurentów, dostawców lub klientów. Najczęstszym tego przejawem są wzrosty cen.

Instytucje publiczne państw członkowskich mogą przyznawać specjalne uprawnienia, w szczególności uprawnienia monopolistyczne, przedsiębiorstwom publicznym lub prywatnym, świadczącym usługi służące ogólnym interesom gospodarczym w takich branżach, jak obsługa przesyłek pocztowych, transport kolejowy czy produkcja i dystrybucja energii elektrycznej. Jednakże nie mogą one wykraczać poza ramy rzeczywiście niezbędne do świadczenia tego rodzaju usług. W przeciwnym razie, z punktu widzenia prawa wspólnotowego, przyznanie specjalnych uprawnień mogłoby doprowadzić do powstania sytuacji powodującej ograniczenie konkurencji, ze wszelkimi tego konsekwencjami.

Pomoc przyznawana przez instytucje publiczne najczęściej ma na celu wspieranie konkretnej firmy, działalności gospodarczej czy regionu, po to, by promować ich rozwój lub ułatwić pokonanie nękających je problemów. Pozornie pomoc publiczna może wydawać się bardzo korzystna. Jednak często przyczynia się ona jedynie do opóźnienia nieuniknionych działań restrukturyzacyjnych i wcale nie pomaga firmie przywrócić jej konkurencyjności na rynku [7, s. 25].

Cenne w polityce Unii Europejskiej wydaje się włączanie obywateli do działań prowadzonych na rzecz pośredniej ich ochrony. Mieszkańcy Unii Europejskiej mogą na co dzień spotkać się z sytuacjami, w których będą zauważać oznaki możliwych praktyk monopolistycznych: nieuzasadnione, ewidentne i jednocześnie w kilku firmach podwyżki cen, dyskryminowanie klientów z innych państw w procesie zakupów itp. Gdyby okazało się, że w wyniku tych praktyk nastąpiło wyraźne naruszenie zasad konkurencji, możliwe jest złożenie skargi do Komisji Europejskiej: Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji z siedzibą w Brukseli (gdy sprawa dotyczy kilku krajów), albo krajowych organów ochrony konkurencji lub sądów (gdy jej skala ogranicza się do obszaru jednego państwa). Analiza informacji przekazywanych z Komisji Europejskiej dowodzi, iż takich skarg spływa wiele, obywatele nie mają wątpliwości co do celowości takich zachowań, a te, które są uznane przez Komisję za zasadne, owocują nakazami zaprzestania negatywnych praktyk i sankcjami finansowymi – grzywnami, sięgającymi nawet 10% obrotu firmy pochodzącego z jej działalności na całym świecie.

5. Wypracowane standardy ochrony – dokonania i słabości

Kształtowana w ostatnich kilkunastu latach aktywna polityka ochrony praw konsumentów w krajach należących lub aspirujących do członkostwa w Unii Europejskiej jest wynikiem przyjęcia 10 podstawowych zasad, opublikowanych

20 lipca 2004 r. przez Komisję Europejską – Dyрекcję Generalną ds. Ochrony Zdrowia i Konsumentów. Brzmia one następująco [10]:

Zasada 1. Konsumentom mają możliwość zakupu artykułów według własnego uznania i w wybranym przez siebie miejscu.

Zasada 2. Konsumentom mają prawo do zwrotu niesprawnych artykułów.

Zasada 3. Konsumentów chronią wysokie normy bezpieczeństwa dla żywności i innych towarów konsumpcyjnych.

Zasada 4. Konsumentom mają prawo wiedzieć, co spożywają.

Zasada 5. Konsumentom należy zapewnić uczciwe warunki umów.

Zasada 6. Konsumentom mają prawo do zmiany zdania.

Zasada 7. Konsumentom należy ułatwić porównywanie cen.

Zasada 8. Konsumentom nie mogą być wprowadzani w błąd.

Zasada 9. Konsumentom należy zapewnić ochronę podczas urlopu.

Zasada 10. Konsumentom należy zapewnić pomoc w skutecznym rozstrzygnięciu sporów transgranicznych.

Szczególnie istotne wydają się rozwiązania wynikające z przyjęcia zasady 10. W nawiązaniu do niej UE sponsoruje wiele sieci, których instytucje mogą udzielić porad konsumentom i pomagać we wnoszeniu skarg przeciw podmiotom gospodarczym w innych państwach UE. W każdym z 25 państw członkowskich obywatele mogą uzyskać poradę, w języku tego państwa, dzwoniąc do działającego pod auspicjami Komisji Centrum Telefonicznego „Europe Direct” na bezpłatny numer: 00 800 67 89 10 11. Komisja Europejska ma swoje biura w stolicach 25 państw członkowskich UE, a także w niektórych dużych miastach regionalnych. W jej biurach można uzyskać porady i dokumenty w języku państwa, w którym są one zlokalizowane. Pomocą służy również strona http://europa.eu.int/comm/represent_en.htm. Sieć Europejskich Centrów Konsumentów prowadzona przez Komisję jest sukcesywnie rozbudowywana w poszerzonej UE, a można się do niej zwracać o porady dotyczące praw związanych z dokonywaniem zakupów za granicą.

Utworzenie jednolitego rynku zmieniło nieodwracalnie realia, w jakich konsumenci w Europie zawierają najrozmaitsze transakcje. Działania konsumentów nie ograniczają się wyłącznie do obszaru ich kraju, nawet gdy nie opuszczają swego miejsca zamieszkania. Wprost przeciwnie, współczesna konsumpcja ma charakter ponadgraniczny, związany z pojawieniem się nowych technik sprzedaży i dostawy usług, takich jak handel elektroniczny, Internet itp. Dlatego tak ważne są zdobycze polityki ochrony praw konsumentów. Najważniejsze to:

- uznawanie praw jazdy wydanych w dowolnym kraju UE na obszarze całej Unii,

- wolny wybór w zakresie towarzystw ubezpieczeniowych w dowolnym państwie członkowskim,

- jednolitość taryf dla korzystających z wypożyczalni samochodów, bez względu na kraj, z którego przybywają,

- swoboda zakupów w krajach członkowskich,

- ograniczanie do minimum lub wyeliminowanie formalności celnych,
- możliwość inwestowania w dowolnym kraju UE,
- łatwość otwarcia konta w bankach zlokalizowanych na terenie UE,
- możliwość zaciągania kredytu w dowolnym kraju UE,
- bezpłatna lub tania opieka zdrowotna w sytuacji choroby mieszkańca UE na terenie któregoś z państw członkowskich,
- wprowadzenie paszportów dla psów i kotów, ułatwiających zabieranie ich w podróże.

Jednocześnie zauważalne są luki lub porażki w zakresie wprowadzanych regulacji. Szczególnie krytyczne (ale i motywujące) są raporty European Bureau of Consumers' Unions (Europejskie Biuro Związków Konsumentckich), wskazujące na konieczność zajęcia się jeszcze wieloma problemami. BEUC zwraca uwagę m.in. na działania koncernów farmaceutycznych, chcących wyeliminować ograniczenia w zakresie reklamy leków, na niejednoznaczne i nieporównywalne taryfy przygotowane przez operatorów telefonii komórkowej, zagrożenia związane z reklamą skierowaną do dzieci, stan wody w kąpieliskach (problem podniesiony w maju 2005 r. na forum Parlamentu Europejskiego), bezpieczeństwo przeciwpożarowe w hotelach², chaos w opłatach za przelewy transgraniczne, oznaczenia na żywności, jej fortyfikacja oraz GMO i pestycydy, kontrole stosowanych substancji chemicznych, legalność używania eko-znaku.

6. Kierunki doskonalenia systemu ochrony praw konsumentów w UE

7 maja 2002 r. Komisja Europejska przyjęła nową strategię polityki konsumenckiej na lata 2002-2006 [9]. Jej podstawowe cele to: osiągnięcie wspólnego wysokiego poziomu ochrony konsumentów, efektywne wdrażanie przepisów chroniących konsumentów i wpływ organizacji konsumenckich na politykę Unii Europejskiej. Realizacja ich ma doprowadzić do zintegrowania zagadnień konsumenckich z wszystkimi dziedzinami polityki Unii, aby zmaksymalizować konsumentom korzyści płynące dla nich z jednolitego rynku i przygotować do pełnego skorzystania z rozszerzenia Unii. Polityka konsumencka zawarta w nowej strategii dotyczy: bezpieczeństwa, ekonomicznych i prawnych problemów konsumentów związanych z rynkiem, konsumenckiej edukacji i informacji, promowania organizacji konsumenckich i ich wkładu, wraz z innymi uczestnikami rynku, w rozwój polityki konsumenckiej.

Trzy główne cele nowej strategii zostały szczegółowo opisane i skomentowane.

Cel 1: wysoki poziom wspólnej ochrony konsumentów dotyczy harmonizacji nie tylko rozumianej jako bezpieczeństwo produktów i usług (przez dyrektywy,

² Badania przeprowadzone na terenie Francji, Belgii, Hiszpanii i Portugalii wskazały, iż w 82% hoteli występuje zagrożenie pożarowe.

standardy, system najlepszych praktyk), ale także widzianej poprzez te aspekty ekonomicznych i społecznych interesów konsumenckich, które dają konsumentom pewność i zaufanie konieczne do zawierania transakcji w jakimkolwiek miejscu jednolitego rynku. W ramach tego celu głównym działaniem będą inicjatywy kontynuujące problematykę praktyk handlowych zawartą w „Zielonej księdze” dotyczącej ochrony konsumentów i bezpieczeństwa usług.

Cel 2: efektywność wdrażania przepisów chroniących konsumentów wynika z tego, że stopień integracji ekonomicznej jednolitego rynku stale wzrasta, przez co otwierają się dla konsumentów nowe możliwości. Należy więc dać konsumentom w całej Unii Europejskiej taką samą ochronę, a priorytetowym działaniem podczas realizacji tego celu jest rozwój sieci administracyjnej współpracy między państwami członkowskimi i wspólny mechanizm dochodzenia roszczeń konsumenckich.

Cel 3: wpływ organizacji konsumenckich na politykę Unii Europejskiej wiąże się z działaniami na rzecz wzrostu efektywności polityki konsumenckiej, co oznacza, że to właśnie konsumenci muszą mieć możliwość wpływania na rozwój polityki zmieniającej ich sytuację. Konsumenci i ich reprezentanci powinni mieć siłę i środki, by promować swoje interesy na takim samym poziomie, jak inni uczestnicy rynku. Głównym działaniem służącym realizacji tego celu jest przegląd mechanizmów umożliwiających uczestnictwo organizacji konsumenckich w procesie podejmowania decyzji w Unii oraz stworzenie projektów edukacyjnych i budujących siłę organizacji konsumenckich.

Pomocą w budowaniu nowych standardów w zakresie ochrony konsumentów i poszukiwaniu inspiracji służy również transatlantycki dialog konsumencki (The Trans-Atlantic Consumer Dialogue – TACD), zainicjowany w 1998 r. w wyniku presji publicznej i politycznej konieczności posiadania przez grupy interesów biznesu, pracy i ochrony środowiska forum spotkań, wymiany punktów widzenia i negocjacji związanych z handlem. Wpływ na powstanie TACD miały również rządowe naciski ze strony Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych, aby sformalizować wpływ grup reprezentujących interes konsumentów na dwustronne negocjacje w ramach „Transatlantyckiego partnerstwa ekonomicznego” TACD grupuje organizacje konsumenckie z krajów UE i ze Stanów Zjednoczonych; prowadzone są wspólne publikacje, badania i testowanie produktów, doradztwo konsumenckie. Źródłem finansowania tych prac są fundusze publiczne lub fundacji. Ważną ich cechą jest niezależność. Wkład TACD w prace „Transatlantyckiego partnerstwa ekonomicznego” polega na ścisłej kontroli programów różnych komitetów partnerstwa odpowiedzialnych za sprawy bezpośrednio dotyczące konsumentów. Obserwowane są również procesy podejmowania decyzji w ramach OECD czy WTO. TACD regularnie publikuje oświadczenia i rekomendacje dotyczące ważnych programów związanych z żywnością, handlem elektronicznym i handlem, takich jak: żywność genetycznie modyfikowana, wykorzystywanie hormonów w procesie hodowli. Z nowej rundy WTO wynikają dla dialogu transatlantyckiego także wytyczne dla ochrony konsumentów w handlu

elektronicznym, ochrony danych osobowych, rzetelności w handlu, ekologicznego znakowania, obrotu farmaceutykami itp.

O tym, że polityka ochrony praw konsumenta nabiera w Unii Europejskiej coraz większego znaczenia i jest doskonała, świadczy projekt kolejnej dyrektywy poświęconej tej problematyce. Będzie ona odpowiedzią na nasilające się praktyki marketingowe przedsiębiorstw, polegające na wprowadzaniu klientów w błąd. Zauważa się bowiem, że istotne informacje, przesądzające o nabyciu oferowanego towaru, są prezentowane w niejednoznaczny sposób, a niektóre zostają przemilczane. Najnowsze regulacje UE ograniczające zakres niedozwolonych praktyk handlowych znajdują się w projekcie tzw. dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych [3, s. 10-11].

Zasadniczym celem dyrektywy jest uderzenie w praktyki handlowe nieuczciwe ze względu na ich agresywność bądź wprowadzanie konsumentów w błąd. Nowe przepisy ujednolicają dotychczasowe regulacje w tej mierze. Skodyfikowanie nieuczciwych praktyk handlowych wynika z tego, że dotychczasowe przepisy prawne w tej kwestii mogły różnić się w ustawodawstwie krajowym poszczególnych państw członkowskich UE. Mogło to powodować potencjalne negatywne konsekwencje związane głównie z przeszkodami w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. Łatwo to zobrazować przykładem prowadzenia kampanii marketingowych za pośrednictwem mediów elektronicznych, przekraczających swoim zasięgiem granice jednego państwa. Dostosowanie praktyk promocyjnych do zróżnicowanych przepisów prawnych powodowało dodatkowe koszty. Z punktu widzenia konsumenta taka sytuacja mogła wzbudzić niechęć. Natomiast zgodnie z pkt 6 preambuły omawianej dyrektywy ujednoliciła ona przepisy prawne państw członkowskich w zakresie nieuczciwych praktyk handlowych, w tym nieuczciwej reklamy, które bezpośrednio wyrządzają szkodę interesom gospodarczym konsumentów.

W myśl art. 5 dyrektywy praktykę handlową uznaje się za nieuczciwą, gdy:

- jest sprzeczna z wymogami rzetelności handlowej,
- w sposób istotny wpływa na zachowanie przeciętnego konsumenta względem produktu, do którego dociera bądź do którego jest skierowana; w razie gdy przekaz skierowano do szczególnej grupy odbiorców, istotne z punktu widzenia przepisów będzie potencjalne zachowanie przeciętnego członka tej grupy.

Jeśli zapisy dyrektywy zostaną uchwalone i po niezbędnym okresie dostosowawczym w prawach krajowych wprowadzone w życie, istnieją szanse, iż konsumenci nie będą wprowadzani w błąd co do:

- rodzaju produktu;
- głównych cech produktu, takich jak: dostępność, korzyści, ryzyko, wykonanie, skład, wyposażenie dodatkowe, usługi posprzedażowe i procedura reklamacyjna, sposób i data produkcji lub wykonania, dostawa, przydatność, zastosowanie, ilość, specyfikacja, pochodzenie geograficzne, handlowe bądź spodziewane rezultaty zastosowania towaru albo rezultaty i istotne cechy testów lub kontroli przeprowadzonych na produkcie;

- zakresu zobowiązań przedsiębiorcy, motywów stosowania praktyki handlowej i charakteru procesu sprzedaży, wszelkich oświadczeń lub symboli dotyczących bezpośredniego lub pośredniego sponsorowania czy zezwolenia wydawanego dla przedsiębiorcy lub produktu;
- ceny lub sposobu naliczania ceny lub istnienia szczególnej korzyści cenowej;
- koniecznych serwisów, części, wymian lub napraw;
- rodzaju, cech, praw przedsiębiorcy lub jego przedstawiciela, takich jak: tożsamość i majątek, kwalifikacje, status, ewentualnie uzyskane zezwolenia, członkostwo w określonych organizacjach lub powiązania z innymi podmiotami oraz prawa własności przemysłowej i intelektualnej, a także uzyskanych nagród i wyróżnień;
- praw konsumenta lub potencjalnego ryzyka dla konsumenta związanego z praktykami handlowymi.

Trudnym, perspektywicznym wyzwaniem dla polityki ochrony praw konsumenta w Unii Europejskiej jest zagadnienie zrównoważonej konsumpcji, nabierające coraz większego znaczenia w pracach organizacji konsumenckich. Zauważana jest jednak przepaść między założeniami teoretycznymi a ich realizacją w praktyce. Zbyt wolno przebiega proces zmian stylów życia, który doprowadziłby do podjęcia właściwych działań przez konsumentów. Podstawowy dylemat, przed którym stoją konsumenci, wynika z konfliktu interesów, dylematu E. Fromma – „mieć czy być?” Z jednej strony wiadomo, że zrównoważona konsumpcja przyniesie korzyści środowisku naturalnemu, innym ludziom oraz przyszłym pokoleniom. Z drugiej, nie zawsze oferuje ona bezpośrednie i oczywiste korzyści dla indywidualnych konsumentów, a wręcz przeciwnie, oznacza często wyższe ceny lub rezygnację z wielu rzeczy. Ciekawą inicjatywą, która pojawiła się w Niemczech, jest skierowanie działań popularyzujących model trwałej (zrównoważonej) konsumpcji na młodzież. W celu dotarcia do niej i jej przekonywania należy uruchomić takie środki, które są przez nią aprobowane. Pojawił się więc poświęcony tej problematyce dyskusyjny portal internetowy www.yomag.net. W 2002 r., na światowym szczycie w Johannesburgu, yomag.net wyznaczył sobie nowe cele. Podczas spotkania poświęconego w całości kwestii zrównoważonego rozwoju (Rio + 10) zainicjowano projekt edukacyjny Type II Partnership „Youth dialogue on consumption, lifestyles and sustainability” wraz z UNESCO/UNEP oraz Światową Organizacją Konsumencką Consumers International. Celem projektu jest pomoc młodym ludziom w zrozumieniu, że jako konsumenci są odpowiedzialni za zrównoważony rozwój świata, co w pełni pokrywa się z intencjami wyrażonymi w końcowym komunikacie spotkania w Johannesburgu, podpisanym przez wszystkich uczestników: główny cel to edukacja w zakresie zrównoważonej konsumpcji.

7. Zakończenie

We współczesnej gospodarce walka toczy się o satysfakcję konsumenta. Zadowolony klient wraca do firmy, wygłasza na jej temat pochlebne opinie, dokonuje większych zakupów, przyprowadza swoich bliskich – staje się jej „ambasadorem”. Aby tak się stało, muszą być honorowane jego prawa, musi być on spokojny, iż naturalne przyczyny jego słabości nie są wykorzystywane, że otrzymuje rzetelne informacje i dobry produkt.

Mimo znacznych dokonań w zakresie polityki ochrony praw konsumenta w Unii Europejskiej, istnieje jednak jeszcze wiele problemów czekających na rozwiązanie. Wciąż trwają prace na rzecz osiągnięcia wyższego poziomu bezpieczeństwa produktów i usług oraz lepszej informacji rynkowej; należy przyspieszyć procedury reagowania na potrzeby konsumentów, stale zwiększając im możliwości wyboru; lepiej chronione muszą być konkurencja i stabilne prawo; ze względu na znaczne poszerzenie Unii ważne są wysiłki skierowane na rzecz wyrównania poziomu i jakości życia.

Analizując cele szczegółowe strategii polityki konsumenckiej na lata 2002-2006, można zauważyć priorytety najbliższych lat:

1) w ramach osiągnięcia wspólnego wysokiego poziomu ochrony konsumentów w skali całej Unii Europejskiej, podkreślana jest konieczność podjęcia prac na rzecz:

- bezpieczeństwa konsumenckich produktów i usług,
- tworzenia ustawodawstwa związanego z ekonomicznym interesem konsumentów (tj. np. z praktykami handlowymi, umowami konsumenckimi),
- poprawy standardów usług finansowych,
- normalizacji handlu elektronicznego,
- rozwoju usług publicznych (transport, energia itp.),
- usprawnienia handlu międzynarodowego, m.in. w zakresie standaryzacji i problemów znakowania produktów;

2) w ramach efektywnego wdrażania przepisów chroniących konsumentów należy:

- wzmocnić kooperację między krajami członkowskimi przez utworzenie Międzynarodowej Kontroli Sieci Marketingu – IMSN, czy stworzenie banku danych nierzetelnych warunków kontraktowych – CLAB, gromadzić informacje i dane o bezpieczeństwie produktów i usług, wypracować system skarg konsumentów, a w jego ramach – rozwój prawnej współpracy w sprawach cywilnych polubownych sądów konsumenckich, Europejskich Centrów Konsumenckich (zwanym Euroguichets), wspomagać organizacje konsumenckie;

3) w ramach zapewnienia właściwego wpływu organizacji konsumenckich na politykę Unii Europejskiej:

- dokonać przeglądu mechanizmów uczestnictwa organizacji konsumenckich w procesie podejmowania decyzji, ze szczególnym zwróceniem uwagi na: wymogi

konsultacji, udział w ciałach konsultacyjnych i grupach roboczych, standaryzację i udział konsumentów w pracach innych instytucji Unii,

- poprawić informację i edukację konsumencką,
- wspomagać i wzmacniać organizacje konsumenckie dzięki np. programom szkoleniowym dla działaczy i pracowników, a także przeglądowi prawnych instrumentów tworzących ogólne ramy dla wspólnotowej działalności na rzecz konsumentów.

Polska – od 1 maja 2004 r. pełnoprawny członek Unii Europejskiej – musi być świadoma tych wyzwań i rangi polityki ochrony praw konsumenta.

Literatura

- [1] Antonides G., van Raaij W.F., *Zachowanie konsumenta. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- [2] *European consumer guide to the single market*, European Commission, Brussels-Luxembourg ECSC-EAEC 1994.
- [3] Gienas K., *Nieuczciwe praktyki handlowe w świetle projektu dyrektywy UW* *Biuletyn euro info dla małych i średnich firm*, „Prawo UE” maj 2005 nr 5 (77).
- [4] Kufel J., Mruk H., *Ochrona interesów konsumenta*, „Przemysł Spożywczy” 1998 nr 5.
- [5] Malarski S., *Instrumenty prawne marketingu*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1996.
- [6] Maszek M., *Ochrona konsumenta na unijnym piedestale*, „Boss – Export – Import” 1998 nr 47 (146).
- [7] Monti M., *Polityka konkurencji w Europie a obywatel*, Komisja Europejska, Biuro Oficjalnych Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2002.
- [8] *Polityka konsumencka we Wspólnocie Europejskiej*. Opracowano w Departamencie Ochrony Konsumentów na Rynkach Zmonopolizowanych. Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, Biuletyn Urzędu Antymonopolowego nr 1, Warszawa 1994.
- [9] www.federacja-konsumentow.org.pl
- [10] www.skp.pl/pages/sub-pages/prawa_konsumentow.htm
- [11] *Zachowania konsumenckie – teoria i praktyka*, red. J. Woś, AE, Poznań 2003.

THE POLICY OF CONSUMER PROTECTION RIGHTS IN THE EUROPEAN UNION VS. AN INCREASE OF QUALITY AND COMPETITIVENESS IN ECONOMY

Summary

Objective reasons weaken the position of a consumer in market economy. Such state of the matter is enhanced by marketing practices. Lack of activities towards slowing these processes down turns out to be destructive not only for a consumer, but also for the economy as a whole, which in turn is as strong as its weakest link, i.e. the consumer himself.

The European Union has been working out standards regarding consumer protection for a long time. At present the system of such direct and indirect protection is used. Much success has been accomplished, however, numerous issues are still awaiting solutions. This is true for the Strategy of Consumer Policy in the years 2002-2006, as well as outlines of new directives. Transatlantic

cooperation has to be deepened and also the significance of sustainable consumption model improved. These guidelines become crucial for Poland, if we attempt at obtaining strong position in economy of the Community.

Dr Maja Jedlińska jest pracownikiem Katedry Marketingu i Zarządzania Gospodarką Turystyczną Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.