

Politeja

Nr 1(88/3), 2024, s. 199-212

<https://doi.org/10.12797/Politeja.21.2024.88.3.13>

Licencja: CC BY-NC-ND 4.0

Mira MALCZYŃSKA-BIAŁY 

Uniwersytet Rzeszowski

mimalczynska@ur.edu.pl

OBYWATEL UNII EUROPEJSKIEJ – KONSUMENT JAKO PODMIOT POLITYKI KONSUMENCKIEJ

ABSTRACT

Citizen of the European Union – a Consumer, as a Subject of the Consumer Policy

The article is based on the analysis of selected EU legal acts, literature on the subject and official websites of the European Union. The article aims to present the consumer – a citizen of the European Union and his role as a subject of consumer policy. The article analyses the concepts of consumer and European Union citizen and indicates the elements of their convergence. The idea of the European Citizens' Initiative was characterised as one of the forms of participation of EU citizens in the process of establishing consumer rights. In particular, was made a detailed analysis of initiatives in the „consumers and health” category, as an element of the participation of European Union citizens in creating consumer policy.

Keywords: Citizen, Consumer, consumer policy, European Citizens' Initiative, European Union

Słowa kluczowe: obywatel, konsument, polityka konsumencka, europejska inicjatywa obywatelska, Unia Europejska

UWAGI WSTĘPNE

Celem artykułu jest analiza obywatela Unii Europejskiej będącego konsumentem jako podmiotu polityki konsumenckiej. Skupiono się przede wszystkim na charakterystyce europejskiej inicjatywy obywatelskiej – podstawowego narzędzia, którym dysponuje obywatel, umożliwiającego mu wpływ na ochronę prawną konsumentów, a tym samym politykę konsumencką. Polityka konsumencka Unii Europejskiej to zespół działań prawno-organizacyjnych podejmowanych przez instytucje Unii Europejskiej oraz międzynarodowe konsumenckie organizacje pozarządowe zgodnie z programami polityki konsumenckiej na dany okres czasu. Mają one na celu ochronę praw konsumentów w zakresie zdrowia, interesów ekonomicznych, dochodzenia roszczeń, informacji i edukacji oraz organizowania się¹.

Polityka konsumencka Unii Europejskiej kształtowana była w programach i strategiach, mających formę komunikatów Komisji Unii Europejskiej lub rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej. Programy stanowiły kompleksowy plan działań UE w zakresie ochrony konsumentów. W każdym z nich wskazano na konkretne cele strategiczne związane z ówczesnymi potrzebami ochrony. Uwzględniono ponadto sposób ich realizacji oraz potrzebę działań niezbędnych do ich podjęcia na szczeblu unijnym.

Podstawowym podmiotem polityki konsumenckiej Unii Europejskiej był konsument. W proces tworzenia oraz realizacji polityki konsumenckiej UE zaangażowane były instytucje stanowienia prawa (Parlament Europejski, Komisja Europejska oraz Rada Unii Europejskiej), instytucje doradcze i konsultacyjne (Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, organizacje konsumenckie) oraz instytucje sądownicze (Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej). Istotne znaczenie odgrywają również inne podmioty wpływające na politykę konsumencką tj. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Sieć Europejskich Centr Konsumenckich.

W artykule krytycznej weryfikacji zostały poddane następujące hipotezy badawcze: po pierwsze, że na działanie podejmowane przez instytucje Unii Europejskiej w zakresie kształtowania polityki konsumenckiej mają wpływ obywatele Unii Europejskiej.

Po drugie, obywatel i konsument Unii Europejskiej jako podmioty mają pewne elementy zbieżne.

Po trzecie, instytucja Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej (EIO) ma istotne znaczenie dla ochrony praw konsumentów w Unii Europejskiej.

Przy realizacji podjętego problemu badawczego sięgnięto do ważnych dla dziedziny nauk społecznych metod i technik badawczych. Podstawową metodą badawczą zastosowaną w artykule jest metoda analizy dogmatycznej. Wykorzystano ją do analizy aktów prawnych regulujących omawianą problematykę. W artykule zastosowano również metodę komparatystyczną w celu porównania wybranych europejskich inicjatyw obywatelskich.

¹ M. Malczyńska-Biały, *Polityka konsumencka Unii Europejskiej po 2002 roku*, Rzeszów 2021, s. 15.

POJĘCIE KONSUMENTA I OBYWATELA UNII EUROPEJSKIEJ

Termin „konsument” i „obywatel Unii” były zasadniczo zbieżne. Każdy z nich opisywał podmiot o określonym statusie prawnym określonym w prawie wspólnotowym, który wykraczał poza zakres klasycznych podstawowych wolności UE. W odniesieniu do obywatela – swoboda przemieszczania się, a wobec konsumentów – prawa oparte na informowaniu i ochronie uzasadnionych interesów stanowiły centralne punkty dla przyznawania praw podmiotowych, które mogły być dalej rozwijane przez sieć prawa wtórnego². Obaj korzystali ze wspólnotowej zasady skutecznej ochrony prawnej i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, ale musiały to zapewnić same państwa członkowskie, a nie Unia Europejska³.

W prawodawstwie UE nie ma jednolitej definicji konsumentów⁴. Odnaleźć ją można w regulacjach prawa wtórnego Unii Europejskiej oraz orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Pojęcie to różni się w zależności od przedmiotu i zakresu aktu prawnego.

W aktach prawa wtórnego definiujących konsumenta można odnaleźć pewne elementy wspólne, klasyfikujące go jako osobę fizyczną, która działała w celach niezwiązanych z jego działalnością gospodarczą lub zawodową. I tak m.in. w dyrektywie o nieuczciwych praktykach rynkowych⁵ konsument oznaczał każdą osobę fizyczną, która w ramach praktyk handlowych wskazanych w dyrektywie działała w celu niezwiązanym z jej działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub wolnym zawodem. Dyrektywa o prawach konsumenta⁶ definiowała go jako każdą osobę fizyczną, która w umowach objętych niniejszym aktem działała w celach niezwiązanych z działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą ani wykonywaniem wolnego zawodu. Dyrektywa w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów⁷ określała konsumenta jako osobę fizyczną, która w przypadku umów objętych niniejszą dyrektywą działała w celach niezwiązanych z działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą

² J. Davies, *The European Consumer Citizen in Law and Policy*, Northampton 2011, s. 5.

³ N. Reich, *Economic Law, Consumer Interests and EU Integration*, [w:] *Understanding EU Consumer Law*, red. H.M. Micklitz, N. Reich, P. Rott, Antwerp 2009, s. 48.

⁴ L. Krämer, *EEC Consumer Law*, Brussels 1986, s. 1.

⁵ Art. 2, *Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady*, Dz. Urz. UE L 149, 11.06.2005.

⁶ Art. 2 pkt 1, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady* Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz. Urz. UE, L 304, 22.11.2011.

⁷ Art. 2 pkt 2, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/771 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów, zmieniająca rozporządzenie (UE) 2017/2394 oraz dyrektywę 2009/22/WE i uchylająca dyrektywę 1999/44/WE*, Dz. Urz. UE L 136, 22.05.2019.

ani wykonywaniem wolnego zawodu. Podobne zasady można znaleźć w dyrektywach dotyczących usług finansowych, takich jak płatności⁸. Zgodnie z art. 4 pkt. 11 dyrektywy w sprawie usług płatniczych „konsument” oznaczał osobę fizyczną, która w ramach umów o usługę płatniczą określonych w regulacji prawnej działała w celach innych niż jego działalność handlowa, gospodarcza lub zawodowa. W dyrektywie w sprawie kredytu konsumenckiego⁹ „konsument” był zdefiniowany jako osoba fizyczna, która w transakcjach objętych analizowaną dyrektywą działała w celach niezwiązanych ze swoją działalnością handlową, gospodarczą lub zawodową. Rozporządzenie ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego¹⁰ w art. 2 pkt. 1 wskazywało na definicję „konsumenta finalnego”. Oznaczało ono ostatecznego konsumenta środka spożywczego, który nie wykorzystywał żywności w ramach działalności przedsiębiorstwa sektora żywnościowego.

Definicja konsumenta kształtowana była również w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (ETS). Przybierała ona wąski bądź szeroki zakres. W sprawie *Idealservice*¹¹ stwierdzono, że zgodnie z brzmieniem art. 2 dyrektywy 93/13 w sprawie nieuczciwych postanowień umownych w umowach konsumenckich¹² konsumentami mogły być tylko osoby fizyczne. Decyzja Trybunału była zgodna z opinią Komisji, że termin konsument odnosi się wyłącznie do osób fizycznych¹³.

Definicja konsumenta w kontekście polityki związana była z uznawaniem go za słabszą stronę układu rynkowego, którego interesy gospodarcze wymagały ochrony. Wprowadzony w 1975 r. Rezolucją Rady Wspólnot Europejskich pierwszy Program Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej dotyczący polityki ochrony i informowania konsumentów¹⁴ w pkt. 3 zawierał definicję konsumenta, będącego nie tylko nabywcą i użytkownikiem towarów i usług dla celów osobistych, rodzinnych lub grupowych, lecz także osobą zainteresowaną różnymi aspektami życia społecznego, mogącymi bezpośrednio lub pośrednio na niego oddziaływać. Konsumentom mieli mieć gwarancję ochrony pięciu podstawowych praw potwierdzanych w kolejnych programach polityki

⁸ Zob. Dyrektywa 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 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, Dz. Urz. UE, L 319, 5.12.2007.

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG, Dz. Urz. L 133, 22.05.2008.

¹⁰ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 31, 1.02.2002.

¹¹ Wyrok z dnia 22 listopada 2001 r. Cape Snc przeciwko Idealservice Srl, C-541/99 i Idealservice MN RE Sas przeciwko OMAI Srl, C-542/99.

¹² Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, Dz. Urz. WE L 95, 21.04.1993.

¹³ Opinia rzecznika generalnego Mischo przedstawiona 14 czerwca 2001 r., Sprawa C-541/99, Cape przeciwko Idealservice.

¹⁴ Preliminary Programme of the European Economic Community for Consumer Protection and Information Policy, Dz. Urz. WE C 92, 25.04.1975.

konsumenckie UE, tj. do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa, do ochrony interesów gospodarczych, do odszkodowania, do informacji i edukacji oraz do reprezentacji.

Zgodnie z art. 9 TUE i art. 20 TFUE obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo jednego z państw członkowskich. Obywatelstwo definiuje się, opierając się na prawie krajowym tego państwa. Obywatelstwo Unii ma charakter uzupełniający w stosunku do obywatelstwa krajowego, lecz go nie zastępuje¹⁵. Tylko osoby fizyczne mogły być obywatelami UE, a prawo konsumenckie zapewniało specjalne prawa wyłącznie dla nich. Z jednej strony konsumenci powinni obejmować jak najszersze grono nabywców. Z drugiej strony definicję należało zawęzić do obywateli UE. Ta ambiwalencja charakteryzowała definicję konsumenta. Pierwsza część odnosiła się do podejścia politycznego, a druga – do ekonomicznego. Ograniczenie konsumentów do osób fizycznych było stałym elementem różnych dyrektyw konsumenckich UE i było stosowane przed pojawieniem się politycznego uzasadnienia. Początkowo jednak uzasadnienie ekonomiczne było jedyną siłą napędową polityki konsumenckiej UE i zbiegło się z sądowym uzasadnieniem definicji konsumenta. Obok ekonomicznego uzasadnienia suwerenności konsumenta oraz postrzegania go jako racjonalnego podmiotu z wolnymi wyborami będącego siłą napędową wspólnego rynku, istniało bardziej polityczne uzasadnienie utożsamiania konsumentów z obywatelami. Oba podejścia wykorzystywały podstawowe zasady prawa umów: rozumowanie ekonomiczne i rozumowanie prawne. Chociaż przeniesienie punktu ciężkości z ekonomicznego na polityczny, z silnym odniesieniem do obywatelstwa, zrywało związek między rozumowaniem ekonomicznym a prawnym. Prowadziło to do jeszcze większych różnic między podejściem UE a podejściem państw członkowskich¹⁶.

INSTYTUCJA INICJATYWY OBYWATELSKIEJ JAKO NARZĘDZIE Kształtowania Ochrony Praw Konsumentów w Unii Europejskiej

Europejska inicjatywa obywatelska jest jedną z form uczestnictwa obywateli UE w procesie stanowienia prawa konsumenckiego, tym samym udziału w kreowaniu polityki konsumenckiej. Procedura ta pozwala na składanie inicjatyw obywatelskich w zakresie ochrony konsumentów do Komisji Europejskiej. Wprowadzona została Traktatem z Lizbony 1 kwietnia 2012 w celu wzmocnienia demokracji bezpośredniej w Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 24 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej stanowiąc w drodze rozporządzeń, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują przepisy dotyczące procedur i warunków wymaganych do przedstawienia inicjatywy obywatelskiej, w tym

¹⁵ *Obywatele Unii Europejskiej i ich prawa*, Parlament Europejski, [online] <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/145/obywatele-unii-europejskiej-i-ich-prawa>, 20 XII 2023.

¹⁶ B. Schüller, *The Definition of Consumers in EU Consumer Law*, [w:] *European Consumer Protection: Theory and Practice*, red. J. Devenney, M. Kenny, Cambridge 2012, s. 126-128.

minimalnej liczby państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele występujący z taką inicjatywą¹⁷.

Zgodnie z art. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE, nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r.¹⁸ inicjatywa obywatelska ma na celu wzywanie Komisji Europejskiej do przedłożenia, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku, m.in. w sprawach konsumenckich, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii. Inicjatywa musi otrzymać wsparcie co najmniej miliona kwalifikujących się sygnatariuszy¹⁹ pochodzących z co najmniej jednej czwartej wszystkich państw członkowskich.

Przed rozpoczęciem zbierania od sygnatariuszy deklaracji poparcia dla proponowanej inicjatywy obywatelskiej organizatorzy²⁰ dokonują jej rejestracji w rejestrze Komisji Europejskiej, dostarczając konieczne informacje, w szczególności dotyczące przedmiotu i celów proponowanej inicjatywy obywatelskiej. Informacje te dostarcza się w jednym z języków urzędowych Unii, w rejestrze online udostępnionym do tego celu przez Komisję. Organizatorzy podają regularnie na stronie internetowej aktualizowane informacje dotyczące źródeł wsparcia i finansowania proponowanej inicjatywy obywatelskiej. Po potwierdzeniu rejestracji mogą oni zapewnić tłumaczenie proponowanej inicjatywy obywatelskiej na inne języki urzędowe Unii w celu włączenia jej do rejestru. (art. 4 Rozporządzenia).

W czasie dwóch miesięcy od otrzymania stosownych informacji Komisja rejestruje proponowaną inicjatywę obywatelską pod wyłącznym numerem rejestracyjnym. Inicjatywa obywatelska nie może wykraczać poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie Traktatów. Proponowana inicjatywa obywatelska nie może być oczywistym nadużyciem, nie może być niepoważna lub dokuczliwa. Proponowana inicjatywa obywatelska nie powinna być w sposób oczywisty sprzeczna z wartościami Unii określonymi w art. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej²¹.

¹⁷ Zob. *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE, C 326/47, 26.10.2012, *Traktat z Litzbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dz. Urz. UE, C 306/1, 17.12.2007.

¹⁸ Zgodnie z art. 2 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE, nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej*, Dz. Urz. UE, L 65/1, 11.03.2011.

¹⁹ Sygnatariusze to obywatele UE, którzy wyrazili poparcie dla danej inicjatywy obywatelskiej poprzez wypełnienie formularza deklaracji poparcia danej inicjatywy.

²⁰ Organizatorami są osoby fizyczne tworzące komitet obywatelski odpowiedzialny za przygotowanie inicjatywy obywatelskiej i przedłożenie jej Komisji Europejskiej.

²¹ Zgodnie z art. 2 jeżeli Traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii. Jeżeli Traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi, Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Państwa członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji, *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*...

W myśl art. 4 analizowanego Rozporządzenia organizatorzy są odpowiedzialni za zbieranie od sygnatariuszy deklaracji poparcia dla proponowanej inicjatywy obywatelskiej, która została zarejestrowana. Organizatorzy mogą zbierać deklaracje poparcia w formie papierowej lub elektronicznej²².

Minimalna liczba sygnatariuszy przypadająca na państwo członkowskie w związku z inicjatywą obywatelską pochodzi z co najmniej jednej czwartej państw członkowskich. W co najmniej jednej czwartej państw członkowskich liczba sygnatariuszy obejmuje co najmniej minimalną liczbę obywateli – określoną w chwili rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej. Te minimalne liczby odpowiadają liczbie posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w każdym z państw członkowskich, pomnożonej przez 750 (art. 7 Rozporządzenia).

Po zgromadzeniu niezbędnych deklaracji poparcia od sygnatariuszy organizatorzy przedkładają je w formie papierowej lub elektronicznej właściwym organom. Każde z państw członkowskich wyznacza jeden właściwy organ odpowiedzialny za koordynowanie procesu weryfikacji deklaracji. W okresie nieprzekraczającym trzech miesięcy od otrzymania wniosku właściwe organy weryfikują przedłożone deklaracje poparcia w drodze odpowiednich czynności kontrolnych, zgodnie z prawem krajowym lub z praktyką krajową, w zależności od przypadku. Na tej podstawie dostarczają organizatorom stosowny certyfikat (art. 8,15 Rozporządzenia).

Po uzyskaniu certyfikatów oraz po dopełnieniu wszystkich stosownych procedur i warunków określonych w niniejszym rozporządzeniu organizatorzy mogą przedłożyć inicjatywę obywatelską Komisji, załączając informacje dotyczące wszelkiego wsparcia i finansowania otrzymanego na rzecz tej inicjatywy (art. 9 Rozporządzenia).

Procedura badania inicjatywy obywatelskiej przez Komisję jest złożona. W przypadku otrzymania inicjatywy obywatelskiej Komisja niezwłocznie publikuje inicjatywę obywatelską w rejestrze. Następnie przyjmuje organizatorów na odpowiednim szczeblu, aby mogli szczegółowo wyjaśnić kwestie, których dotyczy inicjatywa obywatelska. Kolejno w ciągu trzech miesięcy wydaje komunikat zawierający prawne i polityczne wnioski dotyczące tej inicjatywy obywatelskiej, informacje na temat ewentualnych działań, jakie zamierza podjąć, oraz uzasadnienie podjęcia lub niepodjęcia tych działań (art. 10 Rozporządzenia).

Jeżeli Komisja uzna, że właściwą odpowiedzią na inicjatywę będzie akt prawny, przystąpi do opracowania formalnego projektu przepisów. Będzie to wymagało określonych przygotowań (konsultacje publiczne, ocena skutków itp.). Kiedy Komisja przyjmie wniosek ustawodawczy, zostanie on przedłożony Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE (lub, w niektórych przypadkach, tylko Radzie) – jeśli go przyjmą, przepisy zaczną obowiązywać.

Komisja nie jest zobowiązana do zaproponowania aktu prawnego. Nawet jeśli pozytywnie odpowie na inicjatywę, może uznać, że właściwsze jest podjęcie działań innych niż ustawodawcze. Adekwatniejsze do celu inicjatywy może być zastosowanie innego rodzaju środków.

²² Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych, Dz. Urz. UE, L 13, 19.01.2000.

Europejska inicjatywa obywatelska dała narzędzie obywatelom Unii Europejskiej proponować konkretne zmiany w zakresie polityki konsumenckiej, w której Komisja Europejska może proponować nowe regulacje. Jedną z kategorii inicjatyw, które mogą być zgłaszane, jest kategoria „konsumenci i zdrowie”. Od czasu ukonstytuowania inicjatywy obywatelskiej zarejestrowanych zostało dziesięć inicjatyw z tej kategorii²³.

Jak pokazano w tab. 1 inicjatywy z szeroko rozumianego zakresu ochrony interesów konsumentów mają różny status w zależności od postępu w procedurze, tzn. status: zarejestrowano, trwa zbieranie deklaracji, zbieranie deklaracji nie powiodło się, wycofano, zakończono zbieranie deklaracji, w trakcie weryfikacji, inicjatywa spełniająca wymogi, udzielono odpowiedzi.

Tabela 1. Zestawienie Inicjatyw obywatelskich kategorii „Konsumenci i zdrowie” w latach 2011-2024 (stan na 27 XII 2023 r.)

Lp.	Nazwa inicjatywy	Decyzja rejestrująca	Numer rejestracji	Aktualny status
1.	Wezwanie do osiągnięcia do 2023 r. środowiska wolnego od tytoniu i pierwszego pokolenia wolnego od tytoniu	Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2022/1430 z dnia 24 sierpnia 2022 r. zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788, Dz. Urz. UE, L 221, 26.08.2022	ECI(2022) 000005	Trwa zbieranie deklaracji
2.	„Green VAT” – unijny zielony VAT sprzyjający zrównoważonym i ekologicznym produktom i usługom	Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2021/2258 z dnia 14 grudnia 2021 r. zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788, Dz. Urz. UE, L 456, 20.12.2021	ECI(2021) 000011	Zbieranie deklaracji nie powiodło się
3.	„End The Slaughter Age” – Świat bez rzeźni	Zarejestrowano 27/04/2022 Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2022/712 z dnia 27 kwietnia 2022 r. zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788, Dz. Urz. UE, L 133, 10.05.2022	ECI(2022) 000003	Zbieranie deklaracji nie powiodło się

²³ Zob. Dane dostępne w oficjalnej wyszukiwarce inicjatyw obywatelskich, [online] https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative_pl?CATEGORY%5B0%5D=SANTE&SECTION=ALL, 23 XII 2023.

Lp.	Nazwa inicjatywy	Decyzja rejestrująca	Numer rejestracji	Aktualny status
4.	„European EcoScore” – Europejskie ekooznakowanie	Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2021/1137 z dnia 30 czerwca 2021 r. zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788, L 246/4, 12.07.2021	ECI(2021) 000005	Zbieranie deklaracji nie powiodło się
5.	„Stop 5G – Stay Connected but Protected” Stop 5G – Pozostań w sieci, ale pod dobrą ochroną	Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2021/1828 z dnia 7 października 2021 r. zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788, Dz. Urz. UE, L 370, 19.10.2021	ECI(2021) 000009	Zbieranie deklaracji nie powiodło się
6.	„Right to Cure” – Prawo do terapii	Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2020/1220 z dnia 21 sierpnia 2020 r. zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE), Dz. Urz. UE, L 277, 26.08.2020	ECI(2020) 000005	Zbieranie deklaracji nie powiodło się
7.	„Eat oryginal! Unmask your food” – Jedz oryginalnie! Zdemaskuj swoje jedzenie	Decyzja Komisji (UE) 2018/1304 z dnia 19 września 2018 r. zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Dz. Urz. UE, L 244, 28.09.2018	ECI(2018) 000006	Zbieranie deklaracji nie powiodło się
8.	Za kosmetykami bez okrucieństwa wobec zwierząt i Europą bez testów na zwierzętach	Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2021/1136 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie wniosku o rejestrację europejskiej obywatelskiej „za kosmetykami bez okrucieństwa wobec zwierząt i Europą bez testów na zwierzętach”, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788, L 246/1, 12.07.2021	ECI(2021) 000006	Udzielono odpowiedzi Komunikat Komisji w sprawie wniosku o rejestrację europejskiej inicjatywy obywatelskiej (EIO) „Za kosmetykami bez okrucieństwa wobec zwierząt i Europą bez testów na zwierzętach”, C(2023)5041 25.07.2023

Lp.	Nazwa inicjatywy	Decyzja rejestrująca	Numer rejestracji	Aktualny status
9	Fur Free Europe – Europa wolna od futer	Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2022/482 z dnia 16 marca 2022 r. zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788, Dz. Urz. UE, L 98/82, 25.03.2022	ECI(2022) 000002	Udzielono odpowiedzi Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative (ECI) Fur Free Europe, C(2023) 8362, 7.12.2023
10	Pro-Nutriscore	Decyzja Komisji (UE) 2019/718 z dnia 30 kwietnia 2019 r. zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Dz. Urz. UE L, 122, 10.05.2019	ECI(2019) 000008	Wycofano

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych w oficjalnej wyszukiwarce inicjatyw obywatelskich, [online] <https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative>, 27 XII 2023.

Na podstawie uzyskanych danych (tab. 1) można stwierdzić, że w sześciu z dziesięciu zarejestrowanych inicjatywach z zakresu ochrony konsumentów i zdrowia zbieranie deklaracji nie powiodło się. Inicjatywy te dotyczyły wprowadzenia unijnego zielonego VAT-u sprzyjającego zrównoważonym i ekologicznym produktom i usługom, wizji świata bez rzeźni, powstaniu europejskiego ekooznakowania, odpowiedniej ochrony w sieci telekomunikacyjnej nowej generacji 5G, prawa do terapii w związku z Covid-19 czy możliwości nałożenia na wszystkie produkty spożywcze obowiązkowych deklaracji pochodzenia w celu zapobiegania oszustwom, ochrony zdrowia publicznego i zagwarantowania konsumentom prawa do informacji²⁴.

Niektóre inicjatywy wskazane w tab. 1 uzyskały odpowiedzi Komisji Europejskiej w formie Komunikatów. Taka forma odpowiedzi jest szczegółowym odniesieniem się do inicjatywy, zawiera analizę jej celów oraz ustosunkowanie się do nich. Uwzględnia również wnioski i perspektywę podjęcia działań przez Komisję Europejską. Zarejestrowana inicjatywa obywatelska „Za kosmetykami bez okrucieństwa wobec zwierząt i Europą bez testów na zwierzętach” wskazywała na problem wykorzystywania zwierząt do celów naukowych. Pomimo postępów poczynionych w tym obszarze znaczna liczba zwierząt w Europie jest w dalszym ciągu wykorzystywana do przeprowadzania badań.

²⁴ Zob. oficjalne strony kampanii: [online] <https://www.europeanecoscope.com>; <https://greenvat.org/>; <https://bit.ly/endthehorseslaughterage>; <https://signStop5G.eu>; <https://noprofitonpandemic.eu>, 28 XII 2023.

Komisja zbadała inicjatywę na podstawie rozporządzenia w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. W Komunikacie Komisja Europejska podzieliła pogląd, że wszystkie badania na zwierzętach do celów regulacyjnych powinny być stopniowo zaprzestane. Jest to jednak długoterminowy cel, który będzie osiągany jedynie krok po kroku, i wymaga dalszych postępów naukowych w zakresie identyfikacji zagrożeń i ryzyka wyłącznie na podstawie metod niewymagających wykorzystania zwierząt. W związku z tym Komisja niezwłocznie rozpocznie prace nad planem działania, w którym określone zostaną kamienie milowe i konkretne działania do wdrożenia w perspektywie krótko- i długoterminowej, aby ograniczyć badania na zwierzętach i przejść na system regulacyjny bez wykorzystania zwierząt, określony we wszystkich odpowiednich aktach prawnych dotyczących chemikaliów²⁵.

Inną inicjatywą obywatelską, na którą w komunikacie odpowiedziała Komisja Europejska oraz wskazała na działania naprawcze, była inicjatywa „Fur Free Europe” (Europa wolna od futer). Oparta ona była na założeniu, że hodowla zwierząt futerkowych jest z natury okrutna i jest powszechnie odrzucana przez obywateli UE. Mając na uwadze apele wielu państw członkowskich, w imieniu obywateli UE, wzywano Komisję do prawnego zakazania w całej Unii przetrzymywania i zabijania zwierząt wyłącznie lub głównie w celu produkcji futra, oraz wprowadzania do obrotu w UE futer pochodzących od zwierząt hodowanych w warunkach fermowych, jak również produktów zawierających takie futro²⁶.

Komisja Europejska określiła w Komunikacie konkretne działania mające na celu realizację postulatów inicjatywy. Przede wszystkim powierzyła Europejskiemu Urzędowi ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) zadanie przedstawienia do marca 2025 r. opinii naukowej na temat dobrostanu zwierząt hodowanych na futra. Opierając się na tych informacjach naukowych oraz na ocenie skutków gospodarczych i społecznych, Komisja wskaże, jakie działania byłyby najbardziej odpowiednie. Zgodnie z zapowiedziami zawartymi w strategii „Od pola do stołu” Komisja będzie również kontynuować prace przygotowawcze nad innymi wnioskami dotyczącymi dobrostanu zwierząt²⁷.

Zdarzają się również sytuacje, kiedy inicjatywy obywatelskie zostały wycofane. Tak było w przypadku inicjatywy obywatelskiej „Pro-Nutriscore”. Inicjatorzy zwracali się do Komisji Europejskiej o wprowadzenie uproszczonego oznakowania „Nutriscore” w odniesieniu do produktów spożywczych, aby zagwarantować, że konsumenci będą otrzymywali wysokiej jakości informacje o wartości odżywczej, oraz aby chronić ich zdrowie²⁸.

Aktualną inicjatywą, w ramach której trwa zbieranie deklaracji, jest wezwanie do osiągnięcia do 2023 r. środowiska wolnego od tytoniu i pierwszego pokolenia wolnego

²⁵ Komunikat Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (EIO) „Za kosmetykami bez okrucieństwa wobec zwierząt i Europą bez testów na zwierzętach”, C (2023) 5041, 25 VII 2023.

²⁶ Cele inicjatywy dostępne na stronie: [online] https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2022/000002_pl, 28 XII 2023.

²⁷ Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative (ECI) „Fur Free Europe”, C (2023) 8362, 7 XII 2023.

²⁸ *Pro-Nutriscore*, Unia Europejska, [online] https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2019/000008_pl, 28 XII 2023.

od tytoniu. W inicjatywie zaznaczono, że pandemia tytoniu jest najczęstszą przyczyną zgonów, której można zapobiegać. Niedopałki papierosów pozostawione na plażach szkodzą środowisku oceanicznemu oraz zwierzętom wolno żyjącym w oceanie, a w lasach powodują pożary i zanieczyszczają glebę oraz wodę. Aby uchronić nowe pokolenia przed uzależnieniem od tytoniu, a oprócz tego stanowczo przeciwdziałać zagrożeniom dla środowiska powodowanym przez niedopałki papierosów i zwalczać palenie, konieczne jest przede wszystkim promowanie osiągnięcia do 2028 r. pierwszego pokolenia wolnego od tytoniu poprzez zaprzestanie sprzedaży wyrobów tytoniowych i wyrobów zawierających nikotynę obywatelom urodzonym po 2010 r.²⁹

UWAGI KOŃCOWE

Na podstawie analiz przedstawionych w artykule można stwierdzić, że termin „obywatel Unii Europejskiej” i „konsument” są zbliżone. Każdy obywatel Unii Europejskiej jest osobą fizyczną, która dokonuje na terenie UE czynności prawnych niezwiązanych ze swoją działalnością zawodową i zarobkową, czyli nabywa produkty i usługi oraz zawiera umowy konsumenckie. Tym samym jest konsumentem. Obywatel UE oraz konsument korzystają ze wspólnotowej zasady skutecznej ochrony prawnej i dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Zarówno konsumenci, jak i obywatele UE odgrywają istotną rolę w kreowaniu polityki konsumenckiej Unii Europejskiej.

Konsumenci biorą udział w tworzeniu i realizacji polityki konsumenckiej poprzez przynależność do pozarządowych organizacji konsumenckich. Unia Europejska wspiera w kontekście finansowym, organizacyjnym i edukacyjnym zrzeszenia konsumenckie na płaszczyźnie krajowej i międzynarodowej. Rozwój organizacji konsumenckich stanowił przeciwwagę dla silnej pozycji podmiotów gospodarczych, a także przyczyniał się do promocji interesów konsumentów. Umożliwiał konsumentom wyrażanie własnego stanowiska w różnego rodzaju sprawach dotyczących ich interesów³⁰.

Obywatele Unii Europejskiej również mają realny wpływ na działania podejmowane przez Komisję Europejską w zakresie kształtowania polityki konsumenckiej. Chodzi tutaj w szczególności o możliwość zwrócenia się obywateli UE do Komisji Europejskiej o przedstawienie wniosku dotyczącego przepisów w sprawie, która ich zdaniem wymaga podjęcia działań prawnych w celu poszanowania traktatów UE. Aby to zrobić, muszą przedłożyć europejską inicjatywę obywatelską na podstawie art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej, co wymaga zebrania podpisów co najmniej miliona obywateli państw członkowskich. Mimo iż nie wszystkie inicjatywy z zakresu ochrony konsumentów kończą się podjęciem konkretnych kroków prawnych, stanowią ważny impuls do dalszych działań oraz wskazują na funkcjonowanie istotnych z punktu widzenia obywateli problemów konsumenckich. Podsumowując, z całą pewnością można stwierdzić, że

²⁹ Zob. oficjalna strona kampanii: [online] <https://tfe.ensp.network/>, 28 XII 2023.

³⁰ Zob. szerzej M. Malczyńska-Białą, *The Schemes for Institutional Consumer Protection in the European Union*, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 3, s. 191-197.

instytucja europejskiej inicjatywy obywatelskiej ma istotne znaczenie dla ochrony praw konsumentów w Unii Europejskiej.

BIBLIOGRAFIA

- Davies J., *The European Consumer Citizen in Law and Policy*, Northampton 2011.
- Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz. Urz. UE, L 149, 11.06.2005.
- Dyrektywa 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 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, Dz. Urz. UE, L 319, 5.12.2007.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/771 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów, zmieniająca rozporządzenie (UE) 2017/2394 oraz dyrektywę 2009/22/WE i uchylająca dyrektywę 1999/44/WE, Dz. Urz. UE, L 136, 22.5.2019.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych, Dz. Urz. UE, L 13, 19.01.2000.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG, Dz. Urz., L 133, 22.05.2008.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz. Urz. UE, L 304, 22.11.2011.
- Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, Dz. Urz WE, L 95, 21.04.1993.
- Europejska Inicjatywa Obywatelska, [online] https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative_pl?CATEGORY%5B0%5D=SANTE&SECTION=ALL.
- Komunikat Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (EIO) „Za kosmetykami bez okrucieństwa wobec zwierząt i Europą bez testów na zwierzętach”, C (2023) 5041, 25.07.2023.
- Krämer L., *EEC Consumer Law*, Brussels 1986.
- Malczyńska-Biały M., *Polityka konsumencka Unii Europejskiej po 2002 roku*, Rzeszów 2021.
- Malczyńska-Biały M., *The Schemes for Institutional Consumer Protection in the European Union*, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 3, <https://doi.org/10.14746/pp.2017.22.3.14>.
- Obywatele Unii Europejskiej i ich prawa, Parlament Europejski, [online] <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/145/obywatele-unii-europejskiej-i-ich-prawa>.

Opinia rzecznika generalnego Mischo przedstawiona 14 czerwca 2001 r., Sprawa C-541/99, Cape przeciwko Idealservice.

Preliminary Programme of the European Economic Community for Consumer Protection and Information Policy, Dz. Urz. WE, C 92, 25.04.1975.

Pro-Nutriscore, Unia Europejska, [online] https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2019/000008_pl.

Reich N., *Economic Law, Consumer Interests and EU Integration*, [w:] *Understanding EU Consumer Law*, red. H.M. Micklitz, N. Reich, P. Rott, Antwerp 2009.

Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE, L 31, 1.02.2002.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE, nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE, L 65/1, 11.03.2011.

Schüller B., *The Definition of Consumers in EU Consumer Law*, [w:] *European Consumer Protection: Theory and Practice*, red. J. Devenney, M. Kenny, Cambridge 2012, <https://doi.org/10.1017/CBO9781139003452.011>.

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, C 326/47, 26.10.2012; *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dz. Urz. UE, C 306/1, 17.12.2007.

Wyrok z dnia 22 listopada 2001 r. Cape Snc przeciwko Idealservice Srl, C-541/99 i Idealservice MN RE Sas przeciwko OMAI Srl, C-542/99.

Netografia

<https://bit.ly/endthehorseslaughterage>.

<https://greenvat.org/>.

<https://noprofitonpandemic.eu>.

<https://signStop5G.eu>.

<https://tfe.ensp.network/>.

<https://www.europeancoscore.com>.

Mira MALCZYŃSKA-BIAŁY – doktor habilitowany w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie polityka i administracja. Profesor Uniwersytetu Rzeszowskiego. Jej zainteresowania badawcze skupiają się wokół polityki konsumenckiej i praw konsumentów w Unii Europejskiej i Polsce, a także polityki gospodarczej.