

Agnieszka Jabłonowska

**Ochrona konsumentów wobec transformacji sektora
podróży w dobie platform internetowych: wnioski dla
rozwoju prawa Unii Europejskiej**

Rozprawa doktorska przygotowana
w Katedrze Europejskiego Prawa
Gospodarczego pod kierunkiem
prof. UŁ dr hab. Moniki Namysłowskiej

Łódź, 2020

Streszczenie

1. Kontekst i pytania badawcze

Przedstawiona rozprawa doktorska poświęcona jest wyzwaniom dla prawa i polityki konsumenckiej w Unii Europejskiej, wynikającym z rosnącej roli platform internetowych i ich wpływu na sektor podróży. Biorąc pod uwagę, z jednej strony, wieloletnie zaangażowanie prawodawcy UE w regulację sektora podróży, sięgające lat 90., z drugiej zaś – tempo obecnie zachodzących zmian w praktyce rynkowej, pojawia się pytanie, czy istniejące normy prawne nadal zachowują aktualność. Rozprawa doktorska podejmuje tę problematykę z perspektywy ochrony konsumentów, rozumianej szeroko jako ochrona biernych uczestników rynku. Podstawowe pytanie badawcze rozważane w niniejszej rozprawie dotyczy zasadności podjęcia na poziomie Unii Europejskiej działań mających na celu podniesienie poziomu ochrony konsumentów zawierających, przy pomocy platform internetowych, umowy dotyczące pojedynczych usług najmu turystycznego lub przewozu osób (określanych wspólnie jako usługi w zakresie podróży), lub dążących do ich zawarcia. Celem rozprawy jest ponadto wyznaczenie kierunku możliwych działań, w razie pozytywnej odpowiedzi na wskazane pytanie badawcze.

Powyższe cele badawcze zostały skonkretyzowane w postaci następujących pytań cząstkowych:

- W jaki sposób rozwój platform internetowych wpłynął na sektor podróży?
- Z jakimi obszarami polityki UE związane były dotychczasowe działania harmonizacyjne zmierzające do zwiększenia poziomu ochrony konsumentów na rynku cyfrowym i w sektorze podróży? Jakie normy kompetencyjne leżą u podstaw przyjmowanych w tych dziedzinach aktów prawnych?
- Jakie główne przesłanki wyznaczają zakres zidentyfikowanych norm kompetencyjnych oraz jaką rolę pełni w tym kontekście ochrona konsumentów? Czy ochrona konsumentów jest jedynie elementem paradygmatu ograniczania przeszkód w wymianie handlowej i przeciwdziałania zakłóceniom konkurencji, czy też może ona pełnić również bardziej samodzielnią rolę?
- Czy prawo pierwotne ustanawia wymogi dotyczące charakteru przyjmowanych na poziomie UE środków ochrony konsumentów? W szczególności, czy środki te powinny być ograniczone do formalnie zdefiniowanych relacji między

przedsiębiorcami a konsumentami (ang. *business-to-consumer*, B2C)? Czy powinny uwzględniać określone aspekty ochrony konsumentów lub dążyć do zapewnienia określonego poziomu ochrony?

- Jaki poziom ochrony zapewniają konsumentom zawierającym, przy pomocy platform internetowych, umowy dotyczące pojedynczych usług w zakresie podróży, lub dążącym do ich zawarcia, obowiązujące normy prawa UE? W jaki sposób odnosi się to do zidentyfikowanej roli konsumentów w procesie harmonizacji oraz do wymogów ochrony konsumentów?
- Jakie środki mógłby podjąć prawodawca UE w celu podniesienia poziomu ochrony konsumentów zawierających, przy pomocy platform internetowych, umowy dotyczące pojedynczych usług w zakresie podróży, lub dążących do ich zawarcia? W szczególności, w jakim stopniu zwiększona ochrona konsumentów mogłaby opierać się na istniejących normach prawnych lub ich adaptacji? Jakie inne podejście można zastosować?

2. Zarys rozprawy i wnioski

Struktura rozprawy odpowiada postawionym pytaniom badawczym. W celu nakreślenia kontekstu rozważań, analizie poddano zmiany w praktyce rynkowej, związane z szeroko pojętym rozwojem platform internetowych. Na potrzeby rozprawy platformy internetowe zostały zdefiniowane jako modele prowadzenia działalności posiadające szereg cech charakterystycznych, takich jak istnienie relacji trójpodmiotowych, w ramach których dwie odrębne grupy użytkowników wchodzi w interakcje ze sobą, występowanie efektów sieciowych (ang. *network effects*) i wykorzystanie elementów architektury technologicznej opartej na danych. Podmioty prowadzące działalność o takim charakterze zostały w pracy określone mianem operatorów platform. Oprócz identyfikacji cech wspólnych oraz podstawowych kategorii platform internetowych, analizie poddano szanse i ryzyka związane z ich rozwojem. Za szczególnie istotne z punktu widzenia niniejszej pracy uznano zagrożenia będące wynikiem obserwowanego wzmocnienia relacji społeczno-gospodarczych nawiązywanych na odległość w ramach szerokich i zróżnicowanych grup użytkowników.

Wyniki sygnalizowanych wyżej zadań badawczych stanowiły niezbędne tło dla pogłębionej analizy transformacji sektora podróży w dobie platform internetowych. Przede wszystkim, przeprowadzone badania zmierzały do ustalenia, w jaki sposób rozwój platform internetowych wpłynął na warunki zawierania umów dotyczących usług w zakresie podróży,

ze szczególnym uwzględnieniem tzw. gospodarki współpracy (ang. *collaborative economy*). Pojęcie gospodarki współpracy zostało zrekonstruowane na podstawie dyskusji naukowej oraz dokumentów unijnych, z wyjaśnieniem wątpliwości interpretacyjnych. Analizie w dalszej kolejności poddano główne elementy zmieniającej się praktyki rynkowej, takie jak rosnące znaczenie umów o pojedyncze świadczenie i usług świadczonych przez podmioty nieprofesjonalne, jak również zasadnicza rola operatorów platform. Wykazano ponadto, że ogólne zagrożenia, związane ze wzmożeniem relacji społeczno-gospodarczych nawiązywanych za pośrednictwem platform internetowych, mogą stanowić dodatkowe wyzwanie dla konsumentów w sektorze podróży.

W celu zarysowania pełnego obrazu instrumentów chroniących konsumentów w dobie platform internetowych, w rozważaniach poświęconych praktyce rynkowej uwzględniono technologiczne i umowne elementy szeroko rozumianego „otoczenia regulacyjnego” (ang. *regulatory environment*). W szczególności, analizie empirycznej poddane zostały praktyki sześciu operatorów platform pośredniczących w nawiązywaniu umów dotyczących najmu turystycznego i przewozu osób. Uzyskane wyniki potwierdziły, że operatorzy platform mogą podejmować działania celem ograniczenia zidentyfikowanych zagrożeń dla interesów konsumentów. O ile rola ochrony konsumentów została odnotowana we wszystkich badanych modelach biznesowych, ze względu na szeroki margines swobody zarezerwowany przez operatorów platform i daleko idącą nieprzejrzystość ich decyzji, ochronę na podstawie takich instrumentów oceniono jako niestabilną.

Ramy teoretyczne dla zbadania postawionych w pracy pytań zostały zrekonstruowane na podstawie dotychczasowej praktyki stanowienia prawa UE na rynku cyfrowym i w sektorze turystycznym. Analiza wykazała, że na przestrzeni kilku dekad względy ochrony konsumentów stopniowo zyskiwały na znaczeniu zarówno w prawie pierwotnym, jak i w prawie wtórnym. Pojęcie konsumenta nie jest zdefiniowane w Traktatach, zaś wymogi ochrony konsumentów, o których mowa w art. 12 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), można interpretować szeroko, jako obejmujące ogólnie pojętych biernych uczestników rynku, znajdujących się w potrzebie takiej ochrony ze względu na swoje słabsze położenie. Na podstawie analizy norm zawartych w art. 169 TFUE podkreślono znaczenie „wysokiego poziomu” ochrony konsumentów, jak również jej podstawowe aspekty – od ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów po wspieranie ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się. Analizie poddano ponadto dwie szczególne normy kompetencyjne w dziedzinie ochrony konsumentów, odnoszące się, po pierwsze, do środków przyjmowanych na

podstawie art. 114 TFUE w ramach urzeczywistniania rynku wewnętrznego i, po drugie, do środków wspierających, uzupełniających i nadzorujących politykę prowadzoną przez Państwa Członkowskie. W odniesieniu do wspólnej polityki transportowej podkreślono rolę wyraźnego odwołania do środków pozwalających polepszyć bezpieczeństwo transportu w art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE. Inne podstawowe aspekty ochrony konsumentów uznano za wchodzące w zakres normy, wyrażonej w art. 91 ust. 1 lit. d) TFUE, dotyczącej przyjmowania „wszelkich innych potrzebnych przepisów” służących osiągnięciu celów wyrażonych w Traktatach w dziedzinie transportu.

Na podstawie powyższych wyników, obszernej analizie poddano dotychczasowe działania harmonizacyjne zmierzające do zwiększenia poziomu ochrony konsumentów na rynku cyfrowym i w sektorze podróży. Celem prowadzonych badań była identyfikacja szczegółowych przesłanek wyznaczających zakres odpowiednich norm kompetencyjnych, jak również zakresu oraz charakteru przyjmowanych na poziomie UE środków ochrony konsumentów. Analiza potwierdziła kluczowe znaczenie art. 114 TFUE jako normy uzasadniającej zbliżanie przepisów dotyczących rynku cyfrowego i sektora podróży. W toku prowadzonych badań zaobserwowano, że rozszerzanie ochrony konsumentów w UE towarzyszy na ogół procesowi ograniczania przeszkód w wymianie handlowej. Wynika to ze świadomości, że realizacja polityki rynku wewnętrznego jest nie tylko źródłem korzyści dla konsumentów w postaci większego wyboru oraz potencjalnie niższych cen, lecz może też pogłębiać ich słabości, na co prawodawca UE powinien reagować zgodnie z art. 12 TFUE. Analiza wykazała jednocześnie, że zależność między rynkiem wewnętrznym a ochroną konsumentów nie jest ograniczona do tej dynamiki. Zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów pozostaje również nieodłącznym elementem budowania rynku wewnętrznego. Jak wskazano bowiem powyżej, zgodnie z art. 169 ust. 2 lit. a) TFUE, Unia przyczynia się do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony konsumentów *poprzez* środki, które przyjmuje na podstawie art. 114 TFUE w ramach urzeczywistniania rynku wewnętrznego.

W kolejnym etapie, analizie poddano próby pogodzenia celów rynkowych, wyrażonych w art. 114 TFUE, oraz wysokiego poziomu ochrony konsumentów za pomocą koncepcji „zaufania konsumentów do rynku”, a następnie określono konsekwencje jej przyjęcia jako samodzielnej lub wiodącej przesłanki zbliżania ustawodawstw na podstawie art. 114 TFUE. Jak wskazano, zakres oraz treść ochrony konsumentów powinny, według tej koncepcji, być zależne od słabości konsumentów ustalonych jako źródło braku zaufania. Tak rozumiane budowanie zaufania konsumentów do rynku może wymagać przyjmowania

środków uwzględniających różne aspekty ochrony i przewidujących różne zakresy podmiotowe. Na podstawie analizy stwierdzono, że koncepcja zaufania konsumentów nie jest wprawdzie złotym środkiem, odpowiednim dla wszystkich obszarów rynku wewnętrznego oraz w pełni oddającym rolę ochrony konsumentów w integracji europejskiej. W przypadku rynku cyfrowego i sektora podróży jej zastosowanie uznano jednak za uzasadnione. Obok ugruntowanego paradygmatu ograniczania przeszkód w wymianie handlowej i przeciwdziałania zakłóceniom konkurencji, koncepcja budowania zaufania może więc wyznaczać ramy analityczne dla oceny zasadności dalszej harmonizacji unormowań chroniących konsumentów na rynku cyfrowym i w sektorze podróży.

Jak wykazała dalsza analiza, pomimo szerokiej harmonizacji podstawowych aspektów ochrony konsumentów zarówno na rynku cyfrowym, jak i w sektorze podróży, konsumenci zawierający umowy dotyczące pojedynczych usług w zakresie podróży za pośrednictwem platform internetowych nie korzystają ze szczególnie wysokiego poziomu ochrony na mocy obowiązujących przepisów. Taki stan rzeczy nie wydaje się być odpowiedni w stosunku do celów i wymogów określonych w Traktatach. Jak wskazano, konsumenci zawierający, lub rozważający zawarcie, umów o pojedyncze usługi w zakresie podróży – zarówno z profesjonalistami, jak i z dostawcami nieprofesjonalnymi – za pośrednictwem platform internetowych, znajdują się w słabszym położeniu w porównaniu do pozostałych uczestników rozpatrywanej relacji trójpodmiotowej, co może podważać ich zaufanie do wymiany handlowej, również w wymiarze transgranicznym. Choć zarówno prawodawcy krajowi, jak i operatorzy platform mogą przeciwdziałać opisanym wyżej skutkom w pewnym stopniu, pole do działania na poziomie UE pozostaje.

Istotna rola ochrony konsumentów znalazła także potwierdzenie w wynikach analizy poświęconej wspólnej polityce transportowej. W przeciwieństwie do horyzontalnej polityki rynku wewnętrznego, rola ochrony konsumentów w sektorowej regulacji transportu nie wywołuje burzliwych dyskusji z perspektywy prawa pierwotnego. Zapewnienie wysokiego poziomu ochrony pasażerów, z uwzględnieniem ogólnych wymogów ochrony konsumentów, bez większego wahania uznawane jest za samodzielny cel, do którego należy dążyć. Niemniej jednak, związek między rynkiem wewnętrznym a wspólną polityką transportową pozostaje silny. Wiele środków przyjmowanych w tej ostatniej dziedzinie odpowiada także perspektywie budowania zaufania pasażerów do rynku i wspierania ogólnej mobilności. Na podkreślenie zasługuje również fakt, że normy chroniące konsumentów przyjmowane do tej pory w dziedzinie transportu zasadniczo nie ograniczają

się do formalnie zdefiniowanych relacji między przedsiębiorcami a konsumentami (B2C), lecz odnoszą się do szerszej grupy pasażerów.

O ile istniejące normy prawa UE zapewniają pewien poziom ochrony pasażerów również w dobie platform internetowych, analiza wykazała znaczną asymetrię między poziomem ochrony interesów pasażerów w tradycyjnych modelach działalności i w rozpatrywanych formach mobilności. Jednocześnie ustalono, że w obydwu tych obszarach położenie konsumentów jest z reguły słabsze w porównaniu do ich kontrahentów. W przypadku modeli opartych o platformy ma to związek m.in. z formą zawierania umów oraz dużą różnorodnością dostawców usług. Ze względu na charakter usług, obejmujących osobiste doświadczenie w potencjalnie nieznanym środowisku, konsumenci mogą być ponadto narażeni na szczególnie negatywne skutki w razie materializacji wpisanego w te relacje ryzyka. O ile również w tym obszarze operatorzy platform mogą przeciwdziałać opisanym skutkom w pewnym stopniu, biorąc pod uwagę uznaniowy charakter ich działań, należy wątpić, czy „wysoki poziom” ochrony konsumentów może zostać zapewniony wyłącznie w drodze samoregulacji. Na podstawie powyższych rozważań ustalono, że zarówno w polityce rynku wewnętrznego, jak i we wspólnej polityce transportowej istnieją silne argumenty przemawiające za podjęciem przez UE działań mających na celu podniesienie poziomu ochrony konsumentów zawierających, przy pomocy platform internetowych, umowy dotyczące pojedynczych usług w zakresie podróży, lub dążących do ich zawarcia.

Po ustaleniu argumentów przemawiających za zwiększeniem ochrony konsumentów w prawie UE w odpowiedzi na transformację sektora podróży w dobie platform internetowych, w końcowej części rozprawy analizie poddano środki, które prawodawca UE mógłby podjąć by przyczynić się do osiągnięcia tego celu. Mając na uwadze, że ewentualne zmiany w prawodawstwie będą wymagały licznych kompromisów politycznych, gospodarczych i społecznych, w przedstawionej rozprawie nie dążono do wskazania jedynego właściwego rozwiązania, lecz do nakreślenia spektrum możliwości. Badania prowadzone były przede wszystkim w celu określenia potencjału istniejących norm prawnych oraz ich umiarkowanych modyfikacji, biorąc pod uwagę zasadniczą rolę operatorów platform. Analiza wykazała, że pod wieloma względami istniejące normy prawne stanowią dobry punkt wyjścia do zwiększenia poziomu ochrony konsumentów w badanym obszarze. Zakresem rozważań objęto ponadto trwającą w UE dyskusję na temat tzw. „kodeksu usług cyfrowych” (ang. *Digital Services Act*), jak również dalej idące propozycje dotyczące regulacji platform internetowych, przedstawione w środowisku

akademickim. Analiza norm prawa materialnego została uzupełniona o uwagi i rekomendacje dotyczące ich egzekwowania.

3. Metodologia

Rozprawa doktorska oparta jest na metodzie doktrynalnej, zgodnie z którą analizie poddano odpowiednie prawodawstwo, orzecznictwo, dokumenty polityczne i raporty, a także literaturę naukową. Ponadto, ewolucja praktyki rynkowej i norm prawnych została przedstawiona przy zastosowaniu metody historycznej. Uzyskane w ten sposób wyniki stanowiły podstawę dla oceny zasadności podjęcia na poziomie UE kroków mających na celu podniesienie poziomu ochrony konsumentów zawierających, przy pomocy platform internetowych, umowy dotyczące pojedynczych usług w zakresie podróży oraz wyznaczenia kierunku możliwych działań.

Oprócz metody doktrynalnej, w rozprawie zastosowano metodę empiryczną do zbadania instrumentów ochrony konsumentów stosowanych dobrowolnie przez operatorów platform internetowych. Celem tych rozważań, mających przede wszystkim charakter ilustracyjny, było poszerzenie perspektywy na występujące w praktyce rynkowej luki ochronne i dostępne środki ochrony. Analizie poddano w szczególności ogólne warunki umów stosowane przez sześciu operatorów platform, elementy ich architektury technologicznej, jak również, w pewnym stopniu, ich publiczne deklaracje. Wybór operatorów miał na celu uchwycenie głównych modeli działalności w dwóch obszarach mających szczególne znaczenie dla rozprawy, tj. najmu turystycznego i przewozu osób. Wyniki opisanych badań dopełniły także wnioski z wywiadów jakościowych, przeprowadzonych z kilkoma użytkownikami platform internetowych, którzy doświadczyli problemów przy zawieraniu umów za ich pośrednictwem, a także analiza podobnych przypadków odnotowywanych w prasie.

W końcu, ustalenia doktrynalne i empiryczne zostały uzupełnione przeglądem literatury biznesowej, ekonomicznej i literatury z pogranicza prawa i technologii. Wnioski dotyczące ekonomicznych aspektów rynków wielostronnych, do których zaliczane są platformy, pozwoliły lepiej zrozumieć występującą w tych modelach dynamikę, np. ich tendencję do koncentracji. Koncepcja „otoczenia regulacyjnego”, wypracowana w piśmiennictwie z pogranicza prawa i technologii, pozwoliła docenić różnorodność sygnałów regulacyjnych, wpływających na zachowania jednostek, oraz zależności między nimi. Analiza opisanych źródeł przyczyniła się ponadto do lepszego zrozumienia szans i zagrożeń

związanych z rozwojem platform internetowych oraz sposobów ich regulacji. Podejście interdyscyplinarne, przejawiające się w doborze metod i przedmiotu badań, miało zasadnicze znaczenie dla realizacji projektu.

Rozprawa opiera się na prawodawstwie, orzecznictwie, literaturze, a także na innych źródłach według stanu na dzień 15 sierpnia 2020 r.

Zdobł, 27.08.2020
Agnieszka Jabłonowska