PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

Nr 380

Unia Europejska w 10 lat po największym rozszerzeniu

Redaktorzy naukowi
Ewa Pancer-Cybulska
Ewa Szostak

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redaktor Wydawnictwa: Teresa Zielińska

Redaktor techniczny i korektor: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronach internetowych Wydawnictwa
www.pracenaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiejkolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-439-4

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp 11

Część 1. Procesy rozwojowe krajów i regionów Europy – konwergencja czy dywergencja?

Jan Borowiec: Konwergencja regionalna w Unii Europejskiej 15
Leszek Cybulski: Dywergencja rozwoju regionalnego w krajach UE po 2000 roku a polityka spójności 26
Zofia Hasińska: Regionalne zróżnicowanie zmian zatrudnienia w Polsce w okresie integracji europejskiej 39
Jarosław M. Nazarczuk: Kryzys gospodarczy a zróżnicowanie regionalne w UE 50
Pasquale Tridico: Ten years after the accession of Central and Eastern Europe countries in the EU: evaluation in comparison to the transition in former Soviet Republic 60
Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaja: Some aspects of economic development of the Latvian market during 10 years of its membership in the European Union 82
Dilara Usmanova: Enhancement of the methodological and systematic foundation for monitoring socio-economic developments in Latvian regions .. 94
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Zmiany poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego powiatów w Polsce a pozyskiwanie środków z UE 102

Część 2. Polityka spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej jako narzędzie rozwoju Unii Europejskiej

Wojciech Bożek: Znaczenie i wysokość środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej jako kategorii środków publicznych 117
Krystian Heffner, Piotr Gibas: Polityka spójności UE a obszary funkcjonalne centrów regionalnych w Polsce 127
Natalia Konopińska: Polityka spójności a obszary górskie na przykładzie programu „Alpine Space" 139
Joanna Kudełko: Nowy model europejskiej polityki spójności i jego możliwe konsekwencje dla rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce 150
Marek Pieniążek, Dominika Rogalińska: Statystyka publiczna w procesie monitorowania wymiaru terytorialnego polityki spójności 158

Magdalena Pronobis: Fundusze strukturalne w roli kapitału wysokiego ryzyka: skala i przesłanki interwencji 166

Część 3. Beneficjenci polityki spójności

Adam A. Ambroziak: Prawne i ekonomiczne aspekty pomocy regionalnej w Polsce po akcesji do UE 177
Maria Bucka: Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w okresie realizacji polityki spójności w 2007-2013 189
Barbara Kryk: Rozwój przedsiębiorczości kobiet w Polsce jako wyraz realizacji unijnej polityki równości 197
Paweł Mańczyk: Opodatkowanie pomocy finansowej z Funduszu Spójności 207
Beata Skubiak: Czy fundusze strukturalne rozwijają województwo zachodniopomorskie? 215
Justyna Socińska: Rola i znaczenie Programu Leader w rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 na przykładzie województwa opolskiego .. 225
Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz: Praktyczne aspekty wdrażania podejścia Leader na przykładzie Lokalnych Grup Działania i Lokalnych Grup Rybackich funkcjonujących w województwie warmińsko-mazurskim 233
Katarzyna Tracz-Krupa: Analiza wpływu Europejskiego Funduszu Społecznego na rozwój zasobów ludzkich w Polsce 245
Anna Tutak: Zmiany w podejściu do świadczenia usług szkoleniowych w ramach EFS w latach 2004-2013 256
Magdalena Wojarska, Izabela Zabielska: Samorząd lokalny jako beneficjent funduszy unijnych (na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego) 266

Część 4. Wiedza i innowacje a polityka spójności Unii Europejskiej

Małgorzata Dziembała: Wspieranie inteligentnych specjalizacji regionów w Unii Europejskiej w warunkach globalizacji 279
Dorota Kwiatkowska-Ciotucha: Programy rozwojowe uczelni szansą wzbogacenia oferty i podniesienia jakości kształcenia w polskich szkołach wyższych 289
Dorota Murzyn: Innowacyjność w polityce spójności Unii Europejskiej 301
Aleksandra Nowakowska: Inteligentne specjalizacje regionalne – nowa idea i wyzwanie dla polityki regionalnej 310
Agata Surówka: Innowacyjność województw Polski Wschodniej na tle kraju 319

Nataliya Tyuleneva, Anastasia Lisnyak: Social and economic development of regions based on cluster programs: European and Russian experience. 327
Monika Zadrożniak: Wyrównywanie szans edukacyjnych w ramach polityki spójności jako kierunek poprawy jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich w Polsce 334

Część 5. Problemy rozwoju regionalnego

Bernadeta Baran: Terytorialne odniesienie działań rozwojowych w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 345
Aranka Ignasiak-Szulc, Ireneusz Jaźwiński: Pozycja ustrojowa samorządu województwa w kontekście jego roli w polityce rozwoju w Polsce 356
Łukasz Olipra: Dostępność usług transportu lotniczego jako czynnik lokalizacji inwestycji zagranicznych na Dolnym Śląsku..... 368
Ewa Pancer-Cybulska: Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) w pakiecie legislacyjnym na okres programowania 2014--2020 383
Ewa Szostak: Umowa Partnerstwa a Regionalny Program Operacyjny dla Dolnego Śląska na lata 2014-2020..... 394
Paweł Wacek: Rozwój gospodarczy a systemy transportowe regionów Polski..... 406
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Wybrane aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego województwa dolnośląskiego po wejściu do Unii Europejskiej 416

Część 6. Rozwój społeczno-gospodarczy w Europie i problemy integracji

Iwo Augustyński: Struktura zadłużenia firm polskich na tle wybranych krajów europejskich na tle kryzysu z 2008 roku..... 429
Tetiana Girchenko: Formation of competitiveness of Ukrainian banks under the influence of foreign capital 443
Zbigniew Jurczyk, Barbara Majewska-Jurczyk: Model ochrony konsumentów w Unii Europejskiej 453
Danuta Kabat-Rudnicka: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego RP w kluczowych kwestiach integracji europejskiej. Uwagi na marginesie polskiego członkostwa w Unii Europejskiej 465
Lidia Kłos: Rzeczowy wymiar polityki spójności w rozwoju branży wodno--kanalizacyjnej w Polsce 472
Zbigniew Mikołajewicz: Bezpieczeństwo energetyczne w polityce spójności Unii Europejskiej 481

Danuta Miłaszewicz: Jakość rządzenia a rozwój społeczno-gospodarczy w krajach UE 491
Anna Nowak, Katarzyna Domańska: Konkurencyjność rolnictwa Polski Wschodniej w aspekcie zrównoważonego rozwoju..... 501
Zhanna Tsaurkubule: Improving social policy of Latvia as a factor of sustainable development of the state..... 510
Grażyna Węgrzyn: Zmiany strukturalne na rynku pracy – modernizacja czy stagnacja? 525

Summaries

Jan Borowiec: Regional convergence in the European Union 25
Leszek Cybulski: Divergence of regional development in the EU after 2000 and Cohesion Policy..... 38
Zofia Hasińska: Regional differentiation of changes in employment in Poland in the period of EU integration 49
Jarosław M. Nazarczuk: Economic crisis and regional inequalities in the European Union 59
Pasquale Tridico: Dziesięć lat po przystąpieniu krajów centralnej i wschodniej Europy do Unii Europejskiej: porównanie z przemianami w byłym Związku Radzieckim 81
Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaja: Wybrane aspekty rozwoju ekonomicznego rynku Łotwy w ciągu dziesięciu lat jej członkostwa w Unii Europejskiej 93
Dilara Usmanova: Udoskonalanie metodologicznej i systematycznej organizacji monitorowania rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów łotewskich 101
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Districts changes in the socio-economic development level in Poland and obtaining EU funds..... 113
Wojciech Bożek: Significance and amount of funds from the budget of the European Union as a category of public resources..... 126
Krystian Heffner, Piotr Gibas: EU cohesion policy and functional areas of regional centres in Poland 135
Natalia Konopińska: "Alpine Space Programme" as an example of implementation of coheson policy in mountain areas 149
Joanna Kudełko: New model of the European cohesion policy and its implications for social and economic development in Poland..... 157
Marek Pieniążek, Dominika Rogalińska: Public statistics in the process of monitoring of territorial dimension of cohesion policy..... 165
Magdalena Pronobis: Structural funds as venture capital: scale and conditions for intervention..... 174

Adam A. Ambroziak: Legal and economic aspects of regional state aid in Poland after the accession to the EU 188
Maria Bucka: Development of small and medium-sized enterprises during the implementation of cohesion policy in 2007-2013 196
Barbara Kryk: Development of women's entrepreneurship in Poland as a form of EU policy implementation of gender equality and employment ... 206
Paweł Mańczyk: Taxation of the financial assistance from the Cohesion Fund 214
Beata Skubiak: Do the structural funds develop Western Pomerania? 224
Justyna Socińska: Role and importance of Leader in the development of rural areas in 2007-2013 on the example of the Opole Voivodeship 232
Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz: The practical aspects of the implementation of the LEADER approach on the example of the LAGs and Fisheries Local Action Groups operating in the Warmia and Mazury Voivodeship 243
Katarzyna Tracz-Krupa: Analysis of the European Social Fund impact on the human resource development in Poland 255
Anna Tutak: Changes in approach to training programs conducted under Europejski Fundusz Społeczny fund in years 2004-2013 264
Magdalena Wojarska, Izabela Zabielska: Local government as a beneficiary of EU funds (on the example of the municipalities of the Warmia and Mazury Voivodeship) 275
Małgorzata Dziembała: Supporting of smart specialization of regions in the European Union in a globalized market 288
Dorota Kwiatkowska-Ciotucha: Development programs of universities as an opportunity for developing educational offer and improving the quality of teaching at Polish universities 300
Dorota Murzyn: Innovativeness in EU cohesion policy 309
Aleksandra Nowakowska: Regional smart specializations – a new idea and a challenge for regional policy 318
Agata Surówka: Innovativeness of Eastern Poland voivodeships compared with other regions 326
Nataliya Tyuleneva, Anastasia Lisnyak: Rozwój społeczno-gospodarczy regionów na podstawie programów klastrowych: doświadczenia Unii Europejskiej i Rosji 333
Monika Zadrożniak: Equalization of educational opportunities within the framework of cohesion policy as a way to improve the quality of life for residents of rural areas in Poland 342
Bernadeta Baran: Territorial dimension in the development strategy for the Lower Silesian Voivodeship 355

Aranka Ignasiak-Szulc, Ireneusz Jaźwiński: Legal status of voivodeship self-government in the context of its role in the development policy in Poland 367
Łukasz Olipra: Accessibility of the air transport services as a determinant of foreign investments location in Lower Silesia..... 381
Ewa Pancer-Cybulska: European Groupings of Territorial Cooperation (EGTC) in the legislative package for the 2014-2020 programming period..... 393
Ewa Szostak: Partnership Agreement and Regional Operational Program for Lower Silesia for the years 2014-2020..... 405
Paweł Wacek: Economic development and Polish transportation systems..... 415
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Selected aspects of socio-economic and spatial development of Lower Silesian voivodeship after joining the European Union 426
Iwo Augustyński: Comparison of the debt structure of Polish companies with selected EU member countries against the background of the financial crisis from 2008..... 442
Tetiana Girchenko: Kształtowanie się konkurencyjności banków ukraińskich pod wpływem obcego kapitału..... 452
Zbigniew Jurczyk, Barbara Majewska-Jurczyk: Model of consumer protection in the European Union..... 464
Danuta Kabat-Rudnicka: Polish Constitutional Court's jurisdiction on the key issues of the European integration. Remarks on Poland's membership in the European Union..... 471
Lidia Kłos: Material dimension of cohesion policy in the development of the water-sewage industry in Poland..... 480
Zbigniew Mikołajewicz: Energy security in the cohesion policy of the European Union..... 490
Danuta Miłaszewicz: Governance quality vs. socio-economic development in the European Union..... 500
Anna Nowak, Katarzyna Domańska: Sustainable development approach in agriculture competitiveness of Eastern Poland 509
Zhanna Tsaurkubule: Poprawa polityki społecznej Łotwy jako czynnik zrównoważonego rozwoju państwa..... 524
Grażyna Węgrzyn: Structural changes in the labour market – modernisation or stagnation?..... 534

PRACE NAUKOWE UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO WE WROCŁAWIU
RESEARCH PAPERS OF WROCŁAW UNIVERSITY OF ECONOMICS nr 380 • 2015

Unia Europejska w 10 lat po największym rozszerzeniu ISSN 1899-3192

Zbigniew Jurczyk, Barbara Majewska-Jurczyk
Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu

MODEL OCHRONY KONSUMENTÓW W UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie: Państwa demokratyczne długo nie widziały potrzeby ustanowienia odrębnych praw ochrony konsumentów. Zaważyła na tym wiara w zalety wolnego rynku oraz zaufanie do koncepcji suwerenności konsumenta. Polityka konsumencka pojawiła się dopiero na początku lat 70. XX wieku w Stanach Zjednoczonych, natomiast w UE znacznie później. Jej początki były oparte na prawie miękkim i dopiero wpisanie zadań z zakresu ochrony konsumentów do prawa traktatowego stworzyło jej formalne podstawy. Pokazanie ułomności teorii ekonomii z punktu widzenia pozycji konsumenta na rynku, przyczyn późnego pojawienia się polityki konsumenckiej w UE i analiza głównych elementów modelu tej polityki są celami prezentowanego artykułu.

Słowa kluczowe: polityka konsumencka, prawa konsumentów, Unia Europejska.

DOI: 10.15611/pn.2015.380.41

1. Wstęp

Rola jednostki, konsumenta była przez dziesiątki lat zaniedbywana w polityce ekonomicznej państw demokratycznych o gospodarce rynkowej. Poprawie pozycji konsumenta w gospodarce rynkowej nie sprzyjały też nauki ekonomiczne, w których konsument został sprowadzony do roli nabywcy i obiektu działań marketingowych. Poniższe rozważania mają na celu pokazanie ułomności teorii ekonomii z punktu widzenia pozycji konsumenta na rynku, przyczyn późnego pojawienia się polityki konsumenckiej na rynku wewnętrznym UE i zaprezentowanie głównych elementów modelu tej polityki.

2. Pozycja konsumenta w świetle teorii ekonomii

Z punktu widzenia teorii ekonomii neoklasycznej problem ochrony konsumentów i pozycja konsumenta w gospodarce rynkowej zamykają się w kwestii dobrobytu i suwerenności konsumenta. Dobrobyt konsumenta (*consumer welfare*) sprowadza się do korzyści, które odnoszą konsumenci z powodu niskich cen odpowiadających

kosztom krańcowym. Natomiast koncepcja suwerenności konsumenta (*consumer sovereignty*)[1], która na kształtowanie się polityki konsumenckiej wywarła większy wpływ, tłumaczy, że konsument posiada suwerenność rynkową, gdy poprzez swoje preferencje wyrażone za pomocą wydatków pieniężnych determinuje, jakie towary będą wytwarzane i w jakiej ilości. Towary, które są niechciane lub wyprodukowano ich za dużo, będą miały spadające ceny, podczas gdy towary, których podaż jest za mała, będą miały ceny rosnące. Te ruchy cenowe są sygnałem dla firm poszukujących rosnących zysków, aby produkować więcej towarów, których ceny rosną, a mniej tych, których ceny spadają. Mechanizm ten, nazwany suwerennością konsumenta, przez dziesiątki lat był uważany jako dostatecznie zabezpieczający wszystkie interesy konsumentów.

Suwerenność konsumenta występuje, jeśli spełnione są trzy fundamentalne warunki. Konkurencja musi stwarzać konsumentowi szeroki wachlarz opcji co do zachowań i decyzji, konsument musi być w stanie dokonywać efektywnych wyborów spośród tych opcji [Baumol, Binder 1988] oraz konsument musi działać autonomicznie, w sposób wolny od presji i nacisku.

Przez dziesiątki lat uważano, iż suwerenność tę konsumentom zabezpiecza najlepiej rynek, na którym panuje wolna konkurencja na wzór modelu konkurencji doskonałej lub monopolistycznej, zagrożenie dla tej suwerenności stanowią zaś jedynie procesy koncentracji gospodarczej i monopolizacji rynków. Przyjęto więc, iż suwerenności tej i interesów konsumentów można wystarczająco dobrze strzec za pomocą prawa antymonopolowego.

Zawężenie interesów konsumentów przez ekonomię neoklasyczną do niskich cen oraz do kwestii ich suwerenności rynkowej okazało się jednak zbyt uproszczoną wizją rozumienia praw konsumentów. Po pierwsze, rynek o wolnej konkurencji nie gwarantuje suwerenności konsumentów, głównie z powodu ogromnej przewagi i dysproporcji pomiędzy przedsiębiorcami i konsumentami co do dysponowania informacjami rynkowymi i ich rozumieniem. Przewaga ta sprawia, że przedsiębiorcy, posiadając w swoich rękach takie narzędzia rynkowe jak instrumenty marketingu oraz złożone kontrakty prawne, mogą ograniczać zdolność konsumentów do rozpoznawania i weryfikacji, jakie wybory są najlepsze z punktu widzenia ich interesów. Wprowadzając w błąd konsumentów lub narzucając im niekorzystne umowy, unikają jednocześnie odpowiedzialności za wyrządzone szkody, których mechanizm konkurencji nie jest zdolny naprawić. Rynek o wolnej konkurencji nie chroni też dostatecznie konsumentów przed produktami niebezpiecznymi dla zdrowia i życia. Mechanizm rynkowy słabo eliminuje tego typu negatywne i niekorzystne dla konsumentów zjawiska.

Po drugie, interesy konsumentów zasługujące na ochronę wykraczają poza zagadnienia wchodzące w wąski zakres koncepcji suwerenności konsumenckiej. Na-

[1] Koncepcję *consumer sovereignty* wprowadził do literatury ekonomicznej W.H. Hutt w 1936 r. w książce *Economists and the Public. A study of Competition and Opinion* (zob. [Hutt 1936]). Ekonomista ten, bliski poglądom szkoły austriackiej, twierdzi, że rynek konkurencyjny jest takim układem społecznym, który najlepiej zapewnia klasie robotniczej oraz reszcie społeczeństwa ich dobrobyt.

uki ekonomiczne jednak nie poświęcają zbyt wiele uwagi pozycji i prawom konsumenta na rynku. Od strony podmiotowej jest on widziany przede wszystkim jako nabywca towarów i usług, o którego przychodzi walczyć przedsiębiorcom. Nauki te stoją po stronie przedsiębiorców, starając się rozpoznawać czynniki mające wpływ na zachowanie konsumenta na rynku, które to czynniki przedsiębiorcy są skłonni stosować w celu zainteresowania, a następnie skłonienia konsumentów do zakupu swoich towarów lub usług. Natomiast wszystkie interesy, prawa i dylematy konsumentów w okresie przedkontraktowym, w trakcie dokonywania transakcji zakupu i w okresie pokontraktowym leżą poza zainteresowaniem ekonomii neoklasycznej i innych szczegółowych nauk ekonomicznych. W realnych warunkach gospodarki rynkowej pojedynczy konsument jest zatem dużo słabszą stroną transakcji pod względem prawnym i ekonomicznym w stosunku do sprzedawcy. Istnieje w niej duże odchylenie pomiędzy ideą suwerenności konsumenta a rzeczywistym położeniem konsumentów. Mechanizm wolnej konkurencji nie ukształtował bowiem skutecznego środka nacisku na producentów i sprzedawców do ujawniania konsumentom szerokiego zestawu informacji niezbędnych do podejmowania racjonalnych wyborów ani do eliminowania stosowanych przez nich nieuczciwych praktyk handlowych. W ramach gospodarki wolnokonkurencyjnej nie uformowały się też dostatecznie silne organizacje prokonsumenckie, potrafiące stawić czoło przedsiębiorcom, ani łatwo dostępny i tani wymiar sprawiedliwości. Pomoc dla wzmocnienia pozycji konsumentów w gospodarce rynkowej musiała więc nadejść ze strony państwa.

3. Rola państwa w ochronie konsumentów

Rola państwa w obszarze ochrony interesów konsumentów wymagała: wsparcia prawnego poprzez wprowadzenie prokonsumenckich uregulowań prawnych, wsparcia instytucjonalnego poprzez przejęcie części zadań z zakresu ochrony konsumentów, wzmocnienia ruchów konsumenckich oraz uproszczenia postępowań sądowych z udziałem konsumentów.

Pierwszym państwem, które postanowiło prawnie i instytucjonalnie wzmocnić pozycję konsumentów w stosunku do przedsiębiorców w gospodarce rynkowej, stały się Stany Zjednoczone. Nastąpiło to 15 marca 1962 r., kiedy prezydent J.F. Kennedy przedstawiając w Kongresie pierwsze ustawy konsumenckie, powiedział: „Wszyscy jesteśmy konsumentami. Konsumenci stanowią największą grupę ekonomiczną w gospodarce, wpływającą oraz pozostającą pod wpływem prawie każdej publicznej i prywatnej decyzji ekonomicznej. Ale jednocześnie są oni często jedyną ważną grupą, której zdanie nie jest wysłuchiwane" [Kennedy 1962].

Z tą datą łączony jest początek wprowadzenia publicznej polityki konsumenckiej do gospodarki rynkowej. Wtedy też sformułowano pięć, wciąż aktualnych, podstawowych praw konsumentów, które zostały zaakceptowane przez inne państwa i Unię Europejską. Są nimi: prawo do bezpiecznego produktu i ochrony zdrowia,

prawo do informacji i edukacji, prawo do efektywnego systemu dochodzenia roszczeń, prawo do ochrony interesów ekonomicznych, prawo do zrzeszania się i reprezentacji.

4. Pozycja konsumenta w procesie budowy rynku wewnętrznego

Paradygmat ekonomii neoklasycznej, iż wolna konkurencja jest najlepszym realizatorem interesów konsumentów, obowiązywał przez pierwsze 30 lat, także w procesie integracji europejskiej. Realizację interesów konsumentów widziano przede wszystkim przez pryzmat budowy jednolitego rynku opartego na wolnej konkurencji, otwierania granic dla przepływu towarów, usług oraz ludzi i znoszenia protekcjonizmu narodowego. Ideą i celem była gospodarka europejska bez granic, w ramach której dzięki zwiększeniu konkurencji cenowej i ilościowej oraz rozwojowi transakcji transgranicznych konsumenci będą poprawiać swój dobrobyt ekonomiczny [Weatherill 2013]. Wierząc w zalety wolnej konkurencji oraz w to, że dobrze poinformowany konsument sam najlepiej rozwiązuje swoje problemy, w okresie pomiędzy traktatem rzymskim i traktatem z Maastricht nie widziano na poziomie Wspólnoty potrzeby prowadzenia odrębnej polityki konsumenckiej.

W traktacie rzymskim istnieje tylko pięć wyraźnych odniesień do konsumentów. Najważniejsze występują w postanowieniach dotyczących wspólnej polityki rolnej, która ma zapewniać konsumentom rozsądne ceny oraz wykluczać ich dyskryminację. Do konsumentów incydentalnie odwołują się ponadto regulacje dotyczące polityki konkurencji oraz przepisy o pomocy publicznej. One jednak nie odegrały większej roli w ochronie interesów konsumentów.

5. Początki polityki konsumenckiej w UE oparte na „prawie miękkim"

Kwestia potrzeby podjęcia działań zwróconych na ochronę interesów konsumentów we Wspólnocie pojawiła się po raz pierwszy na szczycie w Paryżu w 1972 r. Wtedy to szefowie sześciu państw i rządów uzgodnili, że działania ponadnarodowe w ramach EWG powinny dotyczyć nie tylko polityki gospodarczej i monetarnej, lecz także społecznej. Efektem tego szczytu było przyjęcie 14 kwietnia 1975 r. przez Radę pierwszej rezolucji dotyczącej wstępnego programu EWG w zakresie ochrony konsumentów i polityki informacyjnej. Uznano w nim, że podniesienie znaczenia polityki Wspólnoty w zakresie ochrony konsumentów, poprzez uporządkowanie, wzmocnienie i uzupełnienie dotychczasowych działań na tym polu, potwierdzi zaangażowanie Wspólnoty w poprawę warunków życia i pracy stanowiących ją narodów. Podniesiono, że mieszkańcy Wspólnoty nie są tylko nabywcami i wytwórcami dóbr i usług, lecz także jednostkami dotkniętymi różnymi problemami społecznymi, które mogą dotyczyć ich pośrednio lub bezpośrednio jako konsumentów. Kolej-

ne takie programy zostały przyjęte w latach 1981 i 1986. W programach tych za najważniejsze z punktu widzenia interesów konsumentów uznano działania z zakresu jakości produktów i usług oraz przekazywanie na etykietach produktów informacji ważnych dla zdrowia i bezpieczeństwa. Te działania Wspólnoty, wykraczające poza ograniczenia traktatowe, w istotny sposób utorowały drogę do ukształtowania się formalnej polityki konsumenckiej UE. Mimo to w tym okresie na politykę konsumencką patrzono bardziej przez pryzmat konsumenckiego wyboru (*consumer choice*) aniżeli praw konsumentów (*consumer rights*).

W okresie budowy rynku wewnętrznego polityka konsumencka Wspólnoty realizowana była za pomocą tzw. prawa miękkiego (rezolucji, oświadczeń), które miało na celu promowanie prawa konsumentów do pełnej i rzetelnej informacji odnośnie do produktów i usług mających wpływ na ich zdrowie i bezpieczeństwo oraz na dokonywanie satysfakcjonujących wyborów. Koncepcja ta opierała się na założeniu, że dobrze poinformowany konsument działa zgodnie ze swoimi indywidualnymi preferencjami, co jest lepsze niż ustanawianie szczegółowej regulacji będącej kompromisem dla różnych preferencji zawartych w charakterystyce wspólnego, standaryzowanego produktu lub usługi [Beatles i in. 1981].

Skoncentrowanie się w tej wstępnej fazie rozwoju polityki konsumenckiej na kwestiach informacyjnych wskazuje, że instytucje wspólnotowe dostrzegały, iż wolny rynek w tym zakresie jest zawodny i konsumenci wymagają tutaj wsparcia prawnego. Wciąż nie doceniały one jednak innych praw konsumentów. Najważniejszym bowiem zadaniem było dla nich zakończenie do końca 1992 r. budowy jednolitego rynku. Teoria jednolitego rynku umieściła zaś konsumenta jako największego beneficjenta całego procesu integracji gospodarczej. Z tego punktu widzenia ekonomiczna integracja w Europie sama w sobie stanowi najlepszą formę konsumenckiej polityki, aczkolwiek postanowienia traktatowe tak wyraźnie tego nie prezentowały [Weatherill 2013]. Bardziej aktywna polityka konsumencka w tym czasie stała się jednak niemożliwa, przede wszystkim ze względu na to, że ten rodzaj polityki nie został uwzględniony w pierwotnym prawie integracji europejskiej. Widząc tego konsekwencje, organy wspólnotowe postanowiły więc nadrabiać to zaniedbanie za pomocą „prawa miękkiego" i nakłaniania państw członkowskich do transponowania wydawanych w tym zakresie dyrektyw.

6. Zmiany traktatowe wprowadzające politykę konsumencką na poziomie UE

Polityka ochrony konsumentów Wspólnoty nabrała rzeczywistej wagi i dynamiki wraz z wejściem w życie w 1987 r. Jednolitego Aktu Europejskiego. Wprowadzono wówczas do prawa pierwotnego, czyli traktatu o EWG, w art. 100 ust. 3 zapis, iż „przy rozwoju rynku wewnętrznego za podstawę należy przyjąć wysoki poziom ochrony w dziedzinie zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony, środowiska i konsumen-

tów". Zapis ten stał się podstawą prawną do wprowadzenia formalnej polityki ochrony konsumentów w UE. Pozwolił również na harmonizację prawa narodowego w zakresie ochrony konsumentów. Różnice pomiędzy państwami członkowskimi uważane były bowiem za przeszkody w integracji rynkowej i funkcjonowaniu efektywnej konkurencji. Tym samym polityka konsumencka stała się jednocześnie ważnym elementem strategii budowy rynku wewnętrznego. Priorytety ustanowionej polityki konsumenckiej zamieszczone zostały natomiast w aneksie do traktatu.

Jednak dopiero traktat o UE z Maastricht z lutego 1992 r. uporządkował od strony prawnej politykę konsumencką Wspólnoty, wprowadzając do traktatu o WE nowy tytuł XI – „Ochrona Konsumenta", który wyznaczył Wspólnocie zadania konsumenckie. Z tą chwilą polityka ochrony konsumentów uzyskała rangę polityki autonomicznej, niezależnej od polityki rynku wewnętrznego, a organy wspólnotowe przejęły inicjatywę w wytyczaniu zakresu ochrony konsumentów na całym obszarze rynku wewnętrznego.

Kolejny etap rozwoju polityki konsumenckiej wiąże się z traktatem amsterdamskim z 1996 r. Na mocy jego postanowień Wspólnota ma przyczyniać się do wysokiego poziomu ochrony konsumentów oraz przewidywać podejmowanie środków w celu zbliżenia przepisów prawnych państw członkowskich w formie dyrektyw. Środki te mają wspierać, uzupełniać i monitorować politykę prowadzoną przez państwa członkowskie. Jednocześnie postanowienia traktatowe pozwalają państwom członkowskim na wprowadzenie w życie ostrzejszych środków ochronnych od zawartych w dyrektywach, pod warunkiem że nie są one sprzeczne z traktatem. Zapisano też w nim pięć podstawowych wymienianych wcześniej praw konsumentów oraz utworzono nową XIV Dyrekcję Generalną ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów. Wymienione wyżej prawa konsumentów wraz z wpisaniem ich do prawa wspólnotowego stały się równocześnie częścią ekonomicznych praw jednostki w UE [Jurczyk 2009].

Traktat amsterdamski zakończył budowę podstaw prawnych dla prowadzenia polityki konsumenckiej na obszarze UE. Podstawowym celem polityki konsumenckiej jest, aby ok. 500 mln obywateli UE z 28 państw miało zapewniony ten sam wysoki poziom ochrony swoich praw i interesów, jako warunek zaufania do funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Po wejściu w życie 1 grudnia 2009 r. traktatu lizbońskiego ochrona konsumentów znalazła się w rozdziale XV, a jego postanowienia z art. 153 TWE przesunięto do art. 169 TFUE.

7. Cele unijnej polityki konsumenckiej

Po zainicjowaniu polityki konsumenckiej jeszcze na podstawie „prawa miękkiego", w latach 80. i 90. XX wieku przyjęto wiele dyrektyw konsumenckich, odnoszących się do takich żywotnych ich interesów jak: odpowiedzialność sprzedawców z tytułu wad fizycznych produktów, jakość produktów żywnościowych, kosmetyków, wyro-

bów tekstylnych, chemicznych, bezpieczeństwo zabawek, wyrobów technicznych i innych produktów, łącznie z wprowadzeniem systemu wymiany informacji i wycofywania ze sprzedaży produktów niebezpiecznych. Inne dyrektywy chronią interesy konsumentów w umowach zawieranych z przedsiębiorcami w lokalach, poza lokalem, na odległość, drogą elektroniczną, w umowach o kredyt konsumencki, w umowach turystycznych. Wdrożono dyrektywy, które zakazują stosowania tzw. nieuczciwych klauzul umownych w każdej umowie typu B2C. Ukazały się też dyrektywy regulujące obowiązki informacyjne wobec konsumentów, czyli odpowiednie etykietowanie i oznakowanie produktów, których nabywcami są konsumenci.

UE swoją politykę konsumencką po wpisaniu jej do traktatu zaczęła wykonywać poprzez przyjmowanie kolejnych trzyletnich planów opracowywanych przez Komisję. Pierwszy taki plan został przyjęty na lata 1990-1992. Jego celem było zwiększenie zaufania konsumentów do integracji europejskiej, niezbędnego dla wsparcia ukończenia budowy rynku wewnętrznego. Kolejne plany pomiędzy 1993 a 2002 r. miały w zasadzie ten sam cel, tj. wyciągnięcie możliwie dużych korzyści przez konsumentów z realizacji rynku wewnętrznego [Brodecki Z. (red.) 2002].

W następnej strategii, na lata 2003-2006, Komisja zmieniła swoje priorytety. Odeszła od polityki ekstensywnej na rzecz polityki intensywnej. Nacisk położyła nie na nowe inicjatywy legislacyjne, lecz na efektywniejsze stosowanie już wdrożonych dyrektyw konsumenckich, czyli sprawdzanie, czy są one respektowane w praktyce rynku wewnętrznego [Weatherill 2013]. Pod względem legislacyjnym największe znaczenie z tego okresu mają dyrektywy: dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych [Dyrektywa PE i Rady 2006] oraz w sprawie sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość, a także regulująca finansowe usługi transgraniczne z ich udziałem [Dyrektywa PE i Rady 2002].

W strategii polityki konkurencji UE na lata 2007-2013[2] postawiono na wysoki poziom ochrony interesów konsumentów oraz na efektywne stosowanie prawa konsumenckiego. W ramach tych celów ustanowiono pięć priorytetów: lepszy monitoring rynków konsumenckich i krajowych polityk konsumenckich, lepsza konsumencka regulacja, lepsze egzekwowanie prawa konsumenckiego, lepsze informowanie i edukowanie konsumentów, wprzęgnięcie spraw konsumenckich do wnętrza innych polityk UE i regulacji prawnej. Na realizacje tych priorytetów zaplanowano wydatki w wysokości 156,8 mln euro. Najważniejsza z tego okresu jest dyrektywa 2011/83 UE w sprawie praw konsumentów [Dyrektywa PE i Rady 2011], która m.in. jako podstawę do reklamacji wad fizycznych towaru przywraca instytucję rękojmi, w miejsce niezgodności towaru z umową, oraz wydłuża okres odstąpienia od umowy zawieranej poza lokalem przedsiębiorstwa, na odległość i o świadczenie usług finansowych na odległość z terminu 10 dni do 14 dni, bez podawania przyczyn i w zasadzie bez ponoszenia kosztów.

[2] Dz. Urz. UE L 404 z 2006 r.

Strategia na lata 2014-2020 jest lekko zmodyfikowaną kontynuacją polityki konsumenckiej okresu poprzedniego. Planowane wydatki na realizacje tej strategii mają wynieść 188,8 mln euro. Jako główne cele ustanowiono: bezpieczeństwo produktów, wzmocnienie instytucji reprezentujących interesy konsumentów, dalszy rozwój sądownictwa polubownego (*Alternative Dispute Resolution* – ADR) oraz pogłębienie współpracy pomiędzy konsumenckimi agencjami rządowymi w celu poprawy przestrzegania praw konsumentów.

8. Kluczowe zagadnienia modelu ochrony konsumentów w UE

Zalicza się do nich poziom harmonizacji prawnej ochrony konsumentów, podmiotowy aspekt definicji konsumenta oraz model konsumenta podlegający ochronie prawnej.

Problem poziomu ochrony konsumentów na rynku UE wiąże się z wyborem, czy ma to być poziom ochrony prawnej taki sam w każdym państwie członkowskim, czy zróżnicowany przy zachowaniu jednakowej ochrony na poziomie minimalnym. Innymi słowy: czy ma on być zharmonizowany w państwach członkowskich na poziomie maksymalnym lub minimalnym, zróżnicowany co do zakresu i pod względem przedmiotowym, czy jednakowy na całym obszarze UE.

Jak wiadomo, organy UE kształtują politykę konsumencką poprzez przygotowywanie i przyjmowanie stosownych dyrektyw. Prawo unijne w formie dyrektyw ma na celu w zakresie zawartych w nich regulacji osiągnięcie na rynku wewnętrznym pełnej harmonizacji. Harmonizacja ma do spełnienia dwie funkcje: zapewnia wspólne reguły ochrony konsumentów na rynku unijnym oraz ustanawia takie same standardy i techniki regulacji tej ochrony. Gdy różnice w poziomie prawnej ochrony konsumentów i utrudnienia w zakresie dochodzenia praw konsumenta są z tego powodu znaczne, transgraniczne zakupy są dla konsumentów bardziej ryzykowne, a przez to mniej atrakcyjne, co oznacza, że rynek wewnętrzny nie funkcjonuje jak należy.

Dążenie przez Komisję do pełnej harmonizacji prawa konsumenckiego spotkało się jednak z dość ostrą krytyków gremiów opiniotwórczych państw członkowskich i innych instytucji UE. Zarzucono Komisji przede wszystkim, iż nie dostarczyła wystarczających dowodów, że różnice w krajowym prawie umów konsumenckich utrudniają handel transgraniczny i rozwój konkurencji. Państwa członkowskie podniosły też, że zbliżenie powinno nastąpić, ale z poszanowaniem narodowych tradycji i krajowych standardów oraz w takim zakresie, w jakim harmonizacja będzie pozytywna dla wymiany transgranicznej [Frąckowiak, Stefanicki 2011].

Minimalny poziom harmonizacji oznacza możliwość odejścia od literalnej treści transponowanej dyrektywy. Państwo członkowskie nie może zejść poniżej poziomu ochrony ustalonego przez UE, lecz narodowe prawo preferujące lokalne standardy może być surowsze.

W strategii konsumenckiej na lata 2002-2006 Komisja doszła jednak do wniosku, iż nastała potrzeba zrewidowania i zreformowania konsumenckich dyrektyw w celu zminimalizowania różnic występujących w prawie ochrony konsumentów pomiędzy państwami członkowskimi. Potrzebę wprowadzenia zupełnej harmonizacji prawa konsumenckiego w polityce unijnej Komisja wykazała w 2007 r. w zielonej księdze[3]. Do konkluzji takiej doszła na podstawie analizy skuteczności ochrony praw konsumentów wynikającej z implementowania w państwach członkowskich ośmiu dyrektyw konsumenckich przyjętych przez Parlament UE i Radę w latach 1985-1999. Diagnoza wykazała, że różnice w ustawodawstwie państw członkowskich, będące pochodną minimalnej harmonizacji, stanowią istotną przeszkodę dla transgranicznych transakcji konsumenckich oraz wywierają niekorzystny wpływ na postępy polityki unijnej w zakresie budowania zaufania konsumentów do rynku wewnętrznego [Frąckowiak, Stefanicki 2011].

W związku z powyższym Komisja preferuje obecnie harmonizację maksymalną. Zgodnie z nią UE ustanawia dolny i górny poziom ochrony konsumentów. System maksymalnej harmonizacji wprowadza harmonizację zupełną postanowień dyrektywy przez państwo członkowskie. Wyłącza on możliwość wprowadzania do opartej na niej ustawy surowszych środków ochrony konsumentów i jest nieodwracalną transpozycją, chyba że pozwoli na to zmiana unijnego prawa. Pierwszą dyrektywą o harmonizacji zupełnej była dyrektywa dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych [Dyrektywa PE i Rady 2006], a drugą dyrektywa w sprawie praw konsumentów [Dyrektywa PE i Rady 2011].

Drugim kluczowym problemem modelu unijnej polityki konsumenckiej jest kwestia definicji terminu konsumenta i wykładni sądowej tej definicji. Zawiera się on w pytaniu, czy w procesie implementacji różnych dyrektyw konsumenckich państwa członkowskie mogą poszerzać zakres podmiotowy dyrektywy odnośnie do pojęcia konsumenta, tzn. czy jest nim tylko osoba fizyczna zawierająca umowę w celach niezwiązanych bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową, czy również osoba prawna lub przedsiębiorca będący osobą fizyczną albo inny podmiot. Ma to istotne znaczenie dla rynku wewnętrznego, ponieważ odmienna interpretacja terminu konsumenta zawarta w dyrektywie utrudnia wzrost transgranicznej sprzedaży na odległość m.in. drogą internetową.

Problem definicji konsumenta był niejednokrotnie rozstrzygany przez TSUE. To, że decyduje o tym klauzula interpretacyjna danej dyrektywy, a nie wola państwa członkowskiego, potwierdził SPI m.in. w sprawie Patrice Di Pinto [Wyrok SPI 1991]. Uznał, że dyrektywa o umowach zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa nie obejmuje ochroną nawet drobnego przedsiębiorcy. Nie podzielił tym samym stanowiska sądu francuskiego, który uznał drobnego przedsiębiorcę za konsumenta [Kańska 2004]. Według Trybunału o tym, czy dana osoba jest konsumentem, przesądza cel konsumencki umowy.

[3] COM (2006) 744, luty 2007.

Słaby rozwój transgranicznych transakcji na rynku wewnętrznym sprawił, że w świetle nowej dyrektywy 2011/83/UE, której postanowienia obowiązują w państwach członkowskich od 13 czerwca 2014 r., za konsumenta będzie mogła zostać uznana także osoba fizyczna, której podejmowane czynności mają jednocześnie charakter konsumencki i gospodarczy, jeśli cel konsumencki czynności podejmowanych przez tę osobę przeważa. Przepisami tej dyrektywy mogą więc zostać objęte także osoby prawne lub osoby fizyczne, które nie są konsumentami, np. małe i średnie przedsiębiorstwa [Dyrektywa PE i Rady 2011].

Trzecim ważnym zagadnieniem mającym wpływ na poziom ochrony konsumentów na rynku unijnym było zdefiniowanie, do jakiego modelu konsumenta ochrona ta powinna się odnosić w zakresie stopnia jego wiedzy i znajomości rynku. Przyjęto, że powinien nim być model konsumenta przeciętnego. Model ten został ukształtowany przez orzecznictwo TSUE z punktu widzenia, kiedy i jaki rodzaj informacji handlowej może wprowadzić konsumenta w błąd. TSUE przyznał, że orzecznictwo sądów unijnych w pierwszych latach działania Wspólnoty nadało priorytet budowie wspólnego rynku, poświęcając w imię tej budowy interesy konsumentów, którym stawiano zbyt wysokie wymagania co do poziomu wiedzy i uwagi przy dokonywaniu transakcji. W kolejnych orzeczeniach TSUE dopracował i utrwalił wzorzec konsumenta przeciętnego jako model konsumenta dostatecznie dobrze poinformowanego, uważnego i ostrożnego, z uwzględnieniem czynników społecznych i kulturowych [Wyrok ETS 1997, 2000].

Trybunał odpowiedział również na pytanie, jaki model trzeba uwzględnić, gdy konsument jest członkiem grupy szczególnie podatnej na nieuczciwe praktyki handlowe, biorąc pod uwagę wiek, łatwowierność bądź niepełnosprawność fizyczną lub umysłową. W takim przypadku skutki tych praktyk należy szacować z punktu widzenia przeciętnego członka tej grupy.

Trybunał postawił zatem na konsumenta świadomego, o dobrym rozeznaniu rynku, podejmującego decyzje z namysłem i z rozwagą. Wykreował tym samym wzorzec konsumenta dość wyedukowanego, rozważnego, który nie powinien być łatwą ofiarą nieuczciwego przedsiębiorcy.

9. Zakończenie

Podsumowując powyższe rozważania, należy podkreślić: mimo że polityka konsumencka UE jest stosunkowo młoda, to obecnie stała się jedną z najważniejszych i najdynamiczniej rozwijających się w UE. Przyjęty model ochrony konsumentów na rynku wewnętrznym niewątpliwie ma korzystny wpływ na wzrost dobrobytu i prawa konsumentów w państwach członkowskich, a jednocześnie poprawia płynność funkcjonowania samego rynku wewnętrznego oraz zwiększa stopień konkurencji. Tendencja do maksymalnej harmonizacji ochrony konsumentów na obszarze UE oraz poszerzenie prawnej definicji konsumenta jest właściwą odpowiedzią na zmieniający się status jednostki w UE. Polityka konsumencka UE wzmocniła tym sa-

mym pozycję konsumenta na rynku UE nie tylko pod względem prawnym, ale również ekonomicznym.

Oprócz wspomnianych pozytywnych skutków należy jednak równocześnie wskazać pewne zagrożenia towarzyszące polityce konsumenckiej. Ochrona konsumentów nie jest bowiem bezkosztowa. Koszty te ponoszą instytucje, których zadaniem jest ochrona interesów konsumentów. Najczęściej koszty te ponoszą przedsiębiorstwa z powodu nakładanych na nie przez prawo konsumenckie coraz większych obowiązków informacyjnych, wymogów w zakresie jakości i bezpieczeństwa produktów, a przede wszystkim rosnących konsumenckich przywilejów reklamacyjnych. Polityka konsumencka musi więc mieć na uwadze to, aby obciążenia przedsiębiorstw z jej tytułu nie były nadmierne i w związku z tym przenoszone na ceny oraz nie krępowały ich aktywności rynkowej.

Literatura

Baumol W.J., Binder A.J., 1988, *Economics. Principles and Policy*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, Chicago.

Beatles H., Crasswell R., Salop S.C., 1981, *The efficient regulation of consumer protection*, Journal of Law and Economics, no. 24.

Frąckowiak J., Stefanicki R., 2011, *Prawo konsumenckie – standardy potencjalne i rzeczywiste, w tym gwarancje określone prawem procesowym*, [w:] Frąckowiak J., Stefanicki R. (red.), *Ochrona konsumentów w prawie polskim na tle koncepcji Effet Util*, Gaskor sp z o.o., Wrocław, s. 11-12.

Hutt W.H., 1936, *Economists and the Public. A Study of Competition and Opinion*, Jonathan Cape, London.

Jurczyk T., 2009, *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Wolters Kluwer, Wrocław.

Kańska K., 2004, *Pojęcie konsumenta w Kodeksie cywilnym na tle tendencji europejskich*, Kwartalnik Prawa Prywatnego, z. 1, s. 14-15.

Kennedy J.F., 1962, *Special Message to the Congress on Protection the Consumer Interests*, Washington.

Weatherill S., 2013, *European Union Consumer Law and Policy*, Elgar European Law, Northampton.

Akty prawne i wyroki TSUE

Brodecki Z. (red.), 2002, *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, LexisNexis, Warszawa, s. 352.

Dyrektywa PE i Rady nr 2002/65, Dz. Urz. WE L 271, 2002.

Dyrektywa PE i Rady nr 2005/29, Dz. Urz. WE L 149, 2006.

Dyrektywa PE i Rady nr 2011/83, Dz. Urz. UE L 304, 2011.

Wyrok SPI z 14.3.1991 w sprawie Patrice Di Pinto C-361/89, Zb. Orz. 1991.

Wyrok ETS w sprawie Graffione C-313/94, Zb. Orz. 1997.

Wyrok ETS w sprawie Estée Lauder Cosmetics, C 220/98, Zb. Orz. 2000.

MODEL OF CONSUMER PROTECTION IN THE EUROPEAN UNION

Summary: Before the Maastricht Treaty the standpoint on the consumers interests based on the idea that free market and consumer sovereignty sufficiently realized consumers needs and desires. In that period the EU focused on the completion of the internal market by the end of 1992. The assumption was that the construction of internal market was a form of consumer policy in itself and that sufficiently informed consumers could help themselves. Therefore it was not needed to conduct independently of other EU policies. In practice the market turned out to be failure, because consumer interests were not seen by the aspects of consumer choice but by consumer rights. Thus the state law had to support consumers as weaker market participants. The first initiatives in EU relied on soft law. The effective and separate consumer policy of the European Union started in 1993 on the entry into force of the Maastricht Treaty. The main purpose of this article is to present the above mentioned aspects of consumer policy and to describe key components of consumer protection model in the European Union.

Keywords: consumer policy, consumers' rights, European Union.