

INGA KAWKA

Metody tworzenia europejskiego jednolitego rynku usług

Wstęp

Świadczenie usług przyczynia się w coraz większym stopniu do wzrostu europejskiej gospodarki, stanowiąc ponad 50% PKB w każdym z państw członkowskich UE. Jednak wartość eksportu i importu towarów między państwami członkowskimi jest dwa do trzech razy wyższa niż w przypadku usług¹. Brak równowagi w tym względzie wynika z charakteru niektórych z nich, na przykład świadczonych w zawodach regulowanych i wymagających znajomości ustawodawstwa krajowego. Oferowanie usług może również wiązać się z koniecznością bezpośredniego kontaktu między dostawcą a konsumentem. Często też są one dostosowane do potrzeb i gustów klientów, nie mają charakteru jednorodnego i tym samym trudno ustanowić normy standaryzujące ich świadczenie². Czynnikiem ograniczającym handel usługami wewnątrz Unii są również bariery prawne i administracyjne, dlatego też w licznych komunikatach³ inicjatywy dotyczące zniesienia tych barier Komisja uznała za dźwignię wzrostu ekonomicznego w Europie.

¹ Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/International_trade_in_services.

² Zgodnie z danymi Eurostatu, relatywnie niski udział usług w handlu między państwami UE-27 wynoszący 22,4% w 2006 pozostawał bez zmian do 2009, kiedy to wzrósł do 26,3%. W 2011 udział usług w wymianie między państwami UE znowu spadł osiągając 22,1% po czym zanotowano niewielki wzrost w 2012 do 22,6%; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/International_trade_in_services.

³ Komunikat Komisji, Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania „Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego”, Bruksela, dnia 13.04.2011, KOM(2011)206 final; Komunikat Komisji, Akt o jednolitym rynku II. Razem na rzecz nowego wzrostu gospodarczego, Bruksela, dnia 3.10.2012 r., KOM(2012) 573 final; Komunikat Komisji, Lepsze zarządzanie jednolitym rynkiem, czerwiec 2012, COM(2012)259 final; Komunikat Komisji Jednolity rynek na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: analiza poczynionych postępów i utrzymujących się przeszkód w państwach członkowskich. Bruksela, dnia 13.11.2013, COM(2013) 785 final.

Celem artykułu jest ukazanie metod integracji systemów prawnych państw członkowskich w celu realizacji jednolitego rynku europejskiego. Analizie w szczególności zostaną poddane metody pośrednie na przykładzie zmian zachodzących w polskim ustawodawstwie oraz w praktyce działania polskiej administracji gospodarczej.

1. Pojęcie usługi w prawie Unii Europejskiej

Legalną definicję usług ustanawia art. 57 TFUE. Są nimi „świadczenia wykonywane zwykle za wynagrodzeniem w zakresie, w jakim nie są objęte postanowieniami o swobodnym przepływie towarów, kapitału i osób”. Artykuł 57 TFUE zawiera również przykładową listę usług. Obejmują one zwłaszcza: a) działalność o charakterze przemysłowym, b) działalność o charakterze handlowym, c) działalność rzemieślniczą, d) wykonywanie wolnych zawodów. Trybunał bardzo szeroko definiuje pojęcie usług. Z orzecznictwa TS wynika, że nimi są m.in.: działalność turystyczna, medyczna, ubezpieczeniowa czy nadawanie sygnałów telewizyjnych. W literaturze prawniczej⁴ podkreśla się, że normatywne pojęcie usługi w prawie unijnym różni się od ekonomicznego rozumienia⁵ tego terminu i prakty-

⁴ W. Sędzicki, *Definicja usług w prawie wspólnotowym*, „Przegląd Prawa Europejskiego i Międzynarodowego” 2008, nr 1 (25), s. 55; E. Skrzydło-Tefelska, *Komentarz do art. 57 TFUE*, w: A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 958.

⁵ W literaturze ekonomicznej (P. Mudie, A. Cottam, *Usługi. Zarządzanie i marketing*, Warszawa 1998, s. 15; *Dictionnaire d'Économie et de Sciences Sociales*, Paris 1993) pojęciem szerszym od terminu usługa jest produkt. Produkt to wszystko, co można zaoferować na rynku, a zatem wyroby i usługi, które zaspokajają ludzkie potrzeby. Wyroby mają charakter materialny. Są to np.: surowce, półfabrykaty, wyroby finalne oraz zespoły i części. Usługi natomiast, to świadczenia, które jedna strona – usługodawca, może zaoferować usługobiorcy, czyli wszelkie czynności wykonywane na rzecz jednostek gospodarczych na potrzeby produkcji oraz na rzecz ludności (konsumpcja indywidualna, zbiorowa i ogólnospołeczna). Polegają one na świadczeniach technicznych, lub intelektualnych albo też na pracy bezpośrednio wykorzystywanej przez użytkownika nieprzybierającej postaci materialnej. W literaturze (*Usługi w gospodarce rynkowej*, I. Rudawska (red.), Warszawa 2009; J. Gadrey, J. de Bandt, *De l'économie des services à l'économie des relations de service*, w: *Relations de service, marché de services*, Lonrai 1994, s. 11 i n.; J. de Bandt, *Services et modèle de croissance. L'économie de service*, w: *Les services. Productivité et prix*, Paris 1991, s. 39 i n.) dostrzega się również znaczny wzrost znaczenia działalności usługowej dla gospodarki, który rozpoczął się już po drugiej wojnie światowej (serwicyzacja gospodarki) i powstanie gospodarki, której podstawą są usługi (*economie des services*). W ujęciu ekonomicznym (R. Wolak, S. Kalafatis, P. Harris: *An Investigation Into Four Characteristics of Services* – „Journal of Empirical Generalisations in Marketing Science” 1998, s. 22–43, na: <http://members.byronsharp.com/empgens/emp1.pdf>) cztery podstawowe cechy odróżniają usługi od towarów. Są to: niematerialność (*intangibility*) – „usługą jest coś, co można kupić, lecz nie można sobie upuścić na stopę” (E. Gummesson, *Lip Service - A Neglected Area in Services Marketing*, „Journal of Services Marketing” 1987 Vol. 1, Iss: 1, s.19–23;

ki gospodarczej. Jest to związane z faktem, iż usługi zostały zdefiniowane w Traktacie w kontekście swobody ich świadczenia, która charakteryzuje się tymczasowością⁶. W ramach wolności przedsiębiorczości obejmującej również stałą działalność usługową ustawodawca nie widział potrzeby odrębnego definiowania tej działalności.

Natomiast w związku z rosnącym znaczeniem usług dla gospodarki europejskiej definicja usługi w unijnym prawie wtórnym została w znacznej mierze dostosowana do rozumienia tego pojęcia w ekonomii oraz w Układzie ogólnym o handlu usługami (GATS)⁷, który nie wprowadza rozróżnienia na czasowe i stałe świadczenie usług⁸. Takie bardziej nowoczesne⁹ i ekonomiczne podejście do definicji usługi wprowadził unijny ustawodawca w dyrektywie usługowej (DU)¹⁰. Zgodnie z tym aktem prawnym „usługa” oznacza wszelką działalność gospodarczą prowadzoną na własny rachunek, zwykle świadczoną za wynagrodzeniem, zgodnie z art. 50 TWE (obecnie art. 57 TFUE). Nie jest to zatem definicja autonomiczna w stosunku do definicji traktatowej¹¹. Odwołuje się wprost do pojęcia usługi z art. 57 TFUE i wymienia za tym artykułem jedną z jej cech: „świadczenie zwykle wykonywane za wynagrodzeniem”¹². Dodatkowo unijny ustawodawca w pkt. 34 preambuły dyrektywy 2006/123/WE odsyła do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), które ma pomóc w zdefiniowaniu pojęcia usługi. To, czy niektóre rodzaje działalności, w szczególności działalności finansowanej ze środków publicznych lub świadczonej przez

J. Pelkmans, *Deepening Services Market Integration – a critical assessment*, „Romanian Journal of European Affairs” 2007, nr 7 (4), s. 5–31); nierozłączność (*inseparability*) usługi z osobą usługobiorcy i usługodawcy odzwierciedlająca jednoczesne świadczenie i korzystanie z usługi, różnorodność (*heterogeneity*); nietrwałość (*perishability*) – usługi nie mogą być przechowywane w celu wykorzystania w przyszłości. Świadczenie usług oznacza zatem w naukach ekonomicznych działalność gospodarczą, która nie polega na przemysłowej i rolniczej produkcji towarów.

⁶ Swoboda świadczenia usług obejmuje sytuacje, kiedy świadczący usługę może, w celu spełnienia świadczenia, wykonywać *przejściowo* działalność w państwie członkowskim świadczenia (art. 57 akapit 3 TFUE).

⁷ V. Hatzopoulos, T.U. Do, *The Case Law of the ECJ Concerning the Free Provision of Services: 2000–2005*, „Common Market Law Review” 2006, nr 43, s. 927 i n.

⁸ Pojęcie usług jest rozumiane w GATS bardzo szeroko, gdyż obejmuje ono „jakąkolwiek usługę w jakimkolwiek sektorze, z wyjątkiem usług świadczonych w wykonywaniu funkcji władczych”. Zaś „usługa świadczona w wykonaniu funkcji władczych” oznacza „jakąkolwiek usługę, która nie jest dostarczana ani na zasadach handlowych, ani też w ramach konkurencji z jednym lub większą liczbą usługodawców” (art. 1 ust. 3 lit. b) i c) GATS).

⁹ W. Sędzicki, *Definicja...*, s. 53.

¹⁰ Dyrektywa 2006/123/WE. Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz. Urz. 2006, L 376/36 (dyrektywa usługowa – DU).

¹¹ B. van Ormelingen, *Le domaine de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur*, *Annales de Droit de Louvain*, tom 68 (4), s. 350.

¹² Artykuł 4 pkt. 1 dyrektywy 2006/123/WE.

podmioty publiczne, są „usługą”, zgodnie z tym orzecznictwem, musi być ustalane w odniesieniu do indywidualnych przypadków. Fakt, iż definicja usługi, która pojawiła się w dyrektywie jest ściśle związana z definicją wynikającą z TFUE i precyzującego go orzecznictwa TSUE, potwierdzają dokumenty wydawane przez instytucje unijne w trakcie procesu legislacyjnego. W uzasadnieniu do pierwszego projektu dyrektywy usługowej Komisja podaje, że definicja usługi powstała na podstawie orzecznictwa TSUE i podaje konkretne wyroki Trybunału (z dnia 26 kwietnia 1988, Bond van Adverteerders, sprawa 352/85, pkt 16; z dnia 27 września 1988, Humbel, 263/86, pkt 17; z dnia 11 kwietnia 2000, Deliège, w sprawach C-51/96 i C-191/97, pkt 56; 12 lipca 2001, Smits and Peerbooms, sprawa C-157/99, pkt 57)¹³. W nocie wyjaśniającej do projektu dyrektywy usługowej¹⁴ Komisja wskazuje powody oparcia definicji usługi na utrwalonym orzecznictwie TSUE. Ma to na celu zapewnienie pewności prawnej i koherencji w ramach obecnie obowiązującego *aquis communautaire*. Natomiast próba ustanowienia nowej i autonomicznej definicji skutkowałaby brakiem tej pewności i zwiększeniem złożoności przepisów.

Definicję usługi ustanowionej w dyrektywie 2006/123/WE charakteryzują jednak pewne odrębności w stosunku do postanowień Traktatu. Przede wszystkim w związku z tym, że dyrektywa dotyczy zarówno działalności związanej z tymczasowym transgranicznym świadczeniem usług, jak i zawiera wyodrębnione przepisy dotyczące swobody przedsiębiorczości w dziedzinie usług, to definicja z art. 4 dyrektywy usługowej nie powtarza wymienionego w art. 57 TFUE kryterium przejściowości działalności usługowej. Definicja ta odwołuje się również do pojęcia działalności gospodarczej prowadzonej na własny rachunek, które nie pojawia się w art. 57 TFUE. Służy ono natomiast do zdefiniowania przedsiębiorczości w art. 49 TFUE („swoboda przedsiębiorczości obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami, a zwłaszcza spółkami”¹⁵).

Również w unijnych przepisach sektorowych cechy specyficznej usług nie stanowi czasowość ich świadczenia, mimo iż zawarte w nich definicje odwołują się do postanowień TFUE. Na przykład audiowizualna usługa medialna w prawie UE oznacza: „usługę w rozumieniu art. 56 i 57 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, za którą odpowiedzialność redakcyjną ponosi dostawca usług medialnych i której podstawowym celem jest dostarczanie ogółowi odbiorców – poprzez sieci łączności elektronicznej

¹³ Zacytowane przez Komisję punkty orzeczeń dotyczą odpłatności za usługi, a w szczególności tego, że art. 60 traktatu (obecnie art. 57 TFUE) nie zawiera wymogu, by wynagrodzenie za usługę uiszczala osoba, która z niej korzysta.

¹⁴ European Commission, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market – Explanatory note on the activities covered by the proposal*, Brussels, 25 June 2004, http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/notes/explan-note-activities_en.pdf.

¹⁵ Artykuł 49 akapit 2 TFUE.

w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy 2002/21/WE – audycji w celach informacyjnych, rozrywkowych lub edukacyjnych¹⁶.

Działalność usługowa prowadzona w sposób ciągły w państwie przyjmującym, będzie podlegała przepisom dotyczącym swobody przedsiębiorczości¹⁷ a w sposób przejściowy przepisom z zakresu swobody świadczenia usług. Tworzenie jednolitego europejskiego rynku usług jest możliwe dzięki tym dwóm swobodom rynku wewnętrznego a odrębne konstrukcje prawne w przypadku swobody świadczenia usług i przedsiębiorczości nie oznaczają, że kwestie z nimi związane nie mogą być regulowane w jednym akcie prawnym, czego przykładem jest DU.

2. Metody integracji systemów prawnych państw członkowskich w dziedzinie usług

Za Cezarym Mikiem należy przyjąć, iż najlepszym kryterium pozwalającym wyróżnić poszczególne metody integracji systemów prawnych państw członkowskich jest „charakter i intensywność działań prawnych”¹⁸. Jako metody integracji bezpośredniej zmierzającej wprost do powiązania lub scalenia krajowych ustawodawstw wymienia on unifikację oraz harmonizację. Natomiast za metody integracji pośredniej, niezmiernie wprost do integrowania systemów prawnych państw członkowskich, C. Mik uznaje: koordynację oraz metodę strukturalną. Do metod integracji pośredniej zaliczyć również można konkurencję regulacyjną oraz mechanizmy nowego rządu, takie jak: *peer review* czy stanowienie prawa miękkiego.

2.1. Metody integracji bezpośredniej a jednolity rynek usług

Unifikacja to wprowadzenie „jednolitych materialnych reguł”¹⁹ we wszystkich państwach członkowskich. Instrumentami unifikacji są przede wszystkim traktaty oraz rozporządzenia w zakresie, w jakim ich normy są bezpośrednio skuteczne. Natomiast pojęcie harmonizacji jest używane w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zamiennie z pojęciem „zbliżania ustawodawstw” (*approximation, rapprochement, rechtsangleichung*). Wynika to z faktu, że harmonizacja jest procesem uwzględniają-

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) (wersja ujednolicona), Dz. Urz. 2010, L 95/1, art. 1 ust 1 lit. a).

¹⁷ N. Maydell, *The Service Directive and Existing Community Law*, w: F. Breuss, G. Fink, S. Griller (red.), *Services Liberalisation in the Internal Market*, Wien/New York 2008, s. 37.

¹⁸ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, Warszawa 2000, s. 592.

¹⁹ *Ibidem*, s. 593.

cym odmienność tradycji prawnych, założeń teoretycznych oraz różnice w praktyce stosowania prawa w poszczególnych państwach członkowskich. Prowadzi ona tym samym do zbliżania krajowych systemów prawnych²⁰.

Podstawą swobód przedsiębiorczości i świadczenia usług jest prawo pierwotne UE, w szczególności art. 49 TFUE, którego zadaniem jest zapewnienie wolności wyboru miejsca prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium UE przez osoby fizyczne i prawne oraz art. 56 TFUE znoszący ograniczania w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz UE. Oba te artykuły Trybunał Sprawiedliwości uznał za bezpośrednio skuteczne²¹, a ich podstawowym celem jest zniesienie barier dla podmiotów, które, mając obywatelstwo jednego państwa członkowskiego, chcą założyć przedsiębiorstwo, świadczyć usługi lub z nich korzystać w innym państwie członkowskim²². Jak zaznaczono w preambule dyrektywy usługowej²³ istnienie ograniczeń osłabia „globalną konkurencyjność usługodawców z Unii Europejskiej”. Natomiast „znoszenie ograniczeń w transgranicznym świadczeniu usług, przy jednoczesnej większej przejrzystości oraz pełniejszej informacji, oznaczałoby dla konsumentów większy wybór i lepszą jakość usług po niższych cenach”.

Jeśli chodzi o prowadzenie usługowej działalności gospodarczej, wpływ na rynek wewnętrzny UE mają także dyrektywy sektorowe służące harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w dziedzinach takich jak: telekomunikacja²⁴, poczta²⁵, energetyka²⁶, usługi finansowe (bankowe

²⁰ B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, s. 72.

²¹ Wyrok Trybunału z 8 kwietnia 1976 w sprawie Royer 48/75, pkt 31; Wyrok Trybunału z 1974 w sprawie 2/74, Reyners przeciwko Belgii.

²² Orzeczenia w sprawach: Regina (C-221/89), Reyners (C-2/74), Daily Mail (C-81/87), Centros (C-212/97), SPUC przeciwko Grogan (C-159/90), Omega (C-36/02), Gerhard (C-55/94), Jany i in. (C-268/99), Laval (C-341/05).

²³ Punkt 2 preambuły dyrektywy usługowej, 2006/123/WE.

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1211/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. ustanawiające Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej; dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE z dnia 25 listopada 2009 r.; dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r.; dyrektywa 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej, zmieniona dyrektywą 2009/140/WE; dyrektywa 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń, zmieniona dyrektywą 2009/140/WE; dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej, zmieniona dyrektywą 2006/24/WE i dyrektywą 2009/136/WE;

²⁵ Dyrektywa 97/67/WE; dyrektywa 2002/39/WE; dyrektywa 2008/06/WE.

²⁶ Rynek wewnętrzny gazu ziemnego: dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europej-

i ubezpieczeniowe)²⁷, usługi medyczne²⁸, handel elektroniczny, usługi medialne, transportu drogowego²⁹, morskiego³⁰, kolejowego³¹, lotniczego³², żegluga śródlądowej³³. Prawodawstwo unijne skupione jest na sektorach szczególnie ważnych dla rozwoju gospodarki europejskiej, a także na tych, w których występowało najwięcej barier prawnych w zakresie przepływu usług i swobody przedsiębiorczości oraz na usługach, które mogą same (bez usługodawcy czy usługobiorcy) przekroczyć granicę³⁴. Podstawowymi regułami, wynikającymi z unijnych przepisów prawa wtórnego, w zakresie działalności usługowej w ramach poszczególnych sektorów są: zasada pań-

skiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE; Rynek wewnętrzny energii elektrycznej: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE; Rynek wewnętrzny gazu: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE;

²⁷ Dyrektywa 2006/43/WE; dyrektywa 2006/46/WE; dyrektywa 2007/63/WE; dyrektywa 2007/44/WE; dyrektywa 2009/14/WE; dyrektywa 2007/36/WE; dyrektywa 2007/64/WE; dyrektywa 9/111/WE; dyrektywa 2009/44/WE; dyrektywa 2010/76/UE; dyrektywa 2009/49/WE; dyrektywa 2011/61/UE; dyrektywa 2011/89/UE.

²⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej.

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009 z dnia 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych; rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70.

³⁰ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4055/86 z dnia 22 grudnia 1986 r. stosujące zasadę swobody świadczenia usług do transportu morskiego; rozporządzenie Rady (EWG) NR 3577/92 z dnia 7 grudnia 1992 r. dotyczące stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie państw członkowskich (kabotaż morski).

³¹ Dyrektywa Rady 91/440/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych, Dz.U. L 237 z 24.8.1991, s. 25; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 913/2010 z dnia 22 września 2010 r. w sprawie europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy.

³² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty; dyrektywa Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty.

³³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1356/96 w sprawie wspólnych zasad mających zastosowanie do transportu towarów lub pasażerów w żegludze śródlądowej między państwami członkowskimi w celu wprowadzenia swobody świadczenia takich usług transportowych; rozporządzenie Rady (EWG) nr 3921/91 ustanawiające warunki, zgodnie z którymi przewoźnicy niemający stałej siedziby w państwie członkowskim mogą dokonywać transportu rzeczy lub osób żegluga śródlądową w państwie członkowskim.

³⁴ B. de Witte, *Setting the Scene: How did Service get to Bolkstein and Why?* Michell Working Paper Series 2007, nr 3, s. 5.

stwa pochodzenia, zasada jednolitej licencji, zasada dostępu stron trzecich do infrastruktury oraz zasada powszechnego dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym³⁵. Ich występowanie oraz dokładna treść różnią się w zależności od sektora usług.

Dodatkowo niektóre akty prawa wtórnego mają charakter horyzontalny i obejmują wiele sektorów, np. dyrektywa dotycząca uznawania kwalifikacji i dyrektywa usługowa, których celem w znacznej mierze jest ułatwianie realizacji zasad wynikających z traktatów, np. zasady wzajemnego uznawania standardów (dyrektywa dotycząca kwalifikacji).

Podstawowym aktem prawa wtórnego w dziedzinie usług jest dyrektywa 2006/123/WE dotycząca usług na rynku wewnętrznym³⁶. Celem dyrektywy jest „zniesienie przeszkód w rozwoju działalności usługowej między państwami członkowskimi”³⁷. Należy przyjąć, że jest to akt prawny, który ma prowadzić do zmiany sytuacji na europejskim rynku wewnętrznym i wyeliminować, pojawiające się mimo postanowień traktatowych i orzecznictwa sądów unijnych, bariery w przepływie usług oraz w swobodnym zakładaniu przedsiębiorstw usługowych w innych państwach członkowskich. Natomiast jeśli chodzi o swobodę przedsiębiorczości, dyrektywa przede wszystkim wprowadza zakaz uzależniania możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej od jakiegokolwiek systemu zezwoleń, który może być wprowadzany jedynie wyjątkowo. Główne sektory objęte dyrektywą usługową (2006/123/WE) to: usługi dla przedsiębiorstw, w tym usługi świadczone w ramach wolnych zawodów (prawnicy, architekci, księgowi, doradcy podatkowi, agencje konsultingowe; agencje komunikacji i marketingowe, rzecznicy patentowi, osoby świadczące usługi certyfikacyjne, agenci sportowi, menadżerowie artystów, agencje pracy, tłumacze ustni, lekarze weterynarii, geodeci itp.); usługi budowlane i działalność rzemieślnicza; sektor detaliczny; nieruchomości; turystyka (hotele, restauracje, kawiarnie, biura podróży, przewodnicy turystyczni itp.); edukacja prywatna.

Drugim aktem prawnym, który ma zastosowanie horyzontalne do wszystkim rodzajów działalności usługowej, jest dyrektywa 2005/36/WE. Dotyczy ona likwidacji konkretnego typu barier. Celem dyrektywy jest bowiem ustanowienie systemu wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych między państwami członkowskimi, tak aby umożliwić zniesienie przeszkód w swobodnym przepływie osób i usług w ramach rynku wewnętrznego³⁸. Dyrektywa ta ustanawia odrębne reguły w za-

³⁵ S. Dudzik, *Sposoby przekształcania prawa polskiego pod wpływem prawa europejskiego (na przykładzie prawa gospodarczego)*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 5, s. 5–10.

³⁶ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz. Urz. 2006, L 376/36 (dyrektywa usługowa).

³⁷ Punkt 1 preambuły dyrektywy usługowej.

³⁸ Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz. Urz. 2005, L255/22.

kresie uznawania kwalifikacji w celu transgranicznego i tymczasowego świadczenia usług oraz prowadzenia przedsiębiorstwa w innym państwie członkowskim³⁹.

Realizacja jednolitego rynku usług jest obecnie w centrum zainteresowania ustawodawcy unijnego. Niektóre z zapowiadanych inicjatyw zostały już wprowadzone, inne są przedmiotem trwającej procedury legislacyjnej lub dyskusji, np. w zakresie: uznawania kwalifikacji⁴⁰, usług handlu detalicznego⁴¹ uznawania podpisów elektronicznych⁴², usług transportowych⁴³, hazardu⁴⁴, usług płatniczych⁴⁵, telekomunikacji i usług szerokopasmowego dostępu do Internetu⁴⁶ oraz usług bankowych⁴⁷.

³⁹ Dyrektywa obejmuje również swoim zakresem uznawania kwalifikacji w celu podjęcia pracy najemnej w innym państwie członkowskim.

⁴⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/55/UE z dnia 20 listopada 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”), Dz. Urz. 2013, L 354/132.

⁴¹ Komunikat Komisji, Utworzenie europejskiego planu działania na rzecz sektora detalicznego, Bruksela, dnia 31.1.2013 r. COM(2013) 36 final.

⁴² Wniosek Komisji, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym Bruksela, dnia 4.6.2012 r. COM(2012) 238 final.

⁴³ Komunikat Komisji w sprawie „Czwartego pakietu kolejowego – zakończenie budowy jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w celu wspierania konkurencyjności i wzrostu gospodarczego w Europie”, COM(2013) 25 final.

⁴⁴ Komunikat Komisji, W stronę kompleksowych europejskich ram dla hazardu online, Strasburg, dnia 23.10.2012 r., COM(2012) 596 final.

⁴⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 260/2012 z dnia 14 marca 2012 r. ustanawiające wymogi techniczne i handlowe w odniesieniu do poleceń przelewu i poleceń zapłaty w euro oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 924/2009, Dz. Urz. 2012, L 94/22; zielona księga, W kierunku zintegrowanego europejskiego rynku płatności realizowanych przy pomocy kart płatniczych, przez Internet i za pośrednictwem urządzeń przenośnych, KOM/2011/0941 wersja ostateczna; Wniosek Komisji, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych COM/2013/044 final.

⁴⁶ Wniosek Komisji, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające środki dotyczące europejskiego jednolitego rynku łączności elektronicznej i mające na celu zapewnienie łączności na całym kontynencie, zmieniające dyrektywy 2002/20/WE, 2002/21/WE i 2002/22/WE oraz rozporządzenia (WE) nr 1211/2009 i (UE) nr 531/2012, Bruksela, dnia 11.9.2013 COM(2013) 627 final.

⁴⁷ Wniosek Komisji, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego bankowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010, COM(2013) 520 final; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1022/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) w odniesieniu do powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań zgodnie

W przypadku reguł wynikających z prawa pierwotnego i doprecyzowanych przez TSUE można mówić zatem o ujednoceniu porządków prawnych państw członkowskich. Mają one przede wszystkim charakter negatywny, to znaczy służą likwidacji środków krajowych mogących ograniczać transgraniczne świadczenie usług i podejmowanie działalności usługowej na obszarze UE. Natomiast prawo wtórne obejmuje, w zależności od sektora, rozporządzenia unifikujące ustawodawstwa państw członkowskich (regulacje krajowe dotyczące usług zastępowane są jednolitymi unijnymi regułami) oraz dyrektywy harmonizujące (często przewidujące harmonizację częściową lub szcztąkową) prowadzące do dostosowania prawa państw członkowskich do wymogów unijnych. Podstawowym instrumentem tworzenia jednolitego rynku usług tak jak w przypadku reszty swobód rynku wewnętrznego są zatem akty prawa unijnego o charakterze wiążącym⁴⁸ w sposób bezpośredni za pomocą nakazów i zakazów skierowanych do państw członkowskich zmierzające do scalania ich porządków prawnych. Coraz częściej jednak akty prawa UE wprowadzają hybrydowe sposoby regulacji⁴⁹, pomocniczo w celu wyeliminowania ograniczeń w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, również w zakresie usług, ustanawiając pośrednie metody integracji systemów prawnych państw członkowskich, np. metodę strukturalną, oraz mechanizmy nowego rządzenia.

2.2. Metody integracji pośredniej a jednolity rynek usług

2.2.1. Metoda strukturalna

Podstawą metody strukturalnej jest tworzenie za pomocą instrumentów prawnych (postanowień traktatów, rozporządzeń, decyzji) struktur finansujących przemiany integracyjne. Przykładem jej zastosowania jest unijna

z rozporządzeniem Rady (UE) nr 1024/2013; rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi; Wniosek Komisji, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywy Rady 77/91/EWG i 82/891/EWG, dyrektywy 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE i 2011/35/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, COM(2012) 280 final; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 648/2012; Wniosek Komisji, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie systemów gwarancji depozytów [wersja przekształcona], COM(2010) 368 wersja ostateczna.

⁴⁸ W. Molle, *European Economic Governance*, London–New York 2011, s. 175.

⁴⁹ V. Hatzopoulos, *Regulating Services in the European Union*, Oxford 2012, s. 344.

polityka spójności oraz działania podejmowane w ramach polityki rolnej i rybackiej. Metoda strukturalna ma głównie walor wspierający i pomocniczy w stosunku do innych metod integracyjnych. Celem tej metody nie jest integracja systemów prawnych państw członkowskich, lecz finansowanie projektów związanych z integracją gospodarczą i społeczną, co pociąga za sobą również powiązanie ustawodawstw państw członkowskich⁵⁰.

Przykładem usług, których rozwój jest dofinansowywany ze środków unijnych, są inwestycje w sieci szerokopasmowe, które umożliwiają szybki dostęp do Internetu. Poza obszarami miejskimi o dużej gęstości zabudowy inwestycje te są bowiem nierentowne. Środki przekazywane na ten cel pochodzą z polskiego budżetu oraz funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Dofinansowywanie inwestycji w infrastrukturę przewidywały w okresie 2007–2013 programy operacyjne szczebla krajowego (Infrastruktura i Środowisko) ponadregionalne (Rozwój Polski Wschodniej) oraz regionalne programy operacyjne (RPO). Projekty realizowane w ramach RPO dotyczą przede wszystkim budowy regionalnych i lokalnych sieci szerokopasmowych w technologii światłowodowej i bezprzewodowej (WiMAX, LMDS, WiFi)⁵¹. W okresie programowania 2014–2020 utworzono Program Operacyjny Polska Cyfrowa⁵², którego jedną z osi priorytetowych jest powszechny dostęp do szybkiego Internetu.

⁵⁰ C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 603.

⁵¹ Przykładami projektów dofinansowywanych ze środków unijnych są: 1) „Likwidacja obszarów wykluczenia informacyjnego i budowa Dolnośląskiej Sieci Szkieletowej” – projekt o wartości całkowitej ok. 215 mln PLN, realizowany w trybie „zaprojektuj i wybuduj” w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, długość sieci 1770 km, 2) „Szerokopasmowe Lubuskie – budowa sieci szkieletowo-dystrybucyjnej na terenie białych pól w województwie Lubuskim” – projekt konkursowy realizowany przez firmę Telekomunikacja Polska SA o wartości całkowitej ok. 150 mln PLN, realizowany w trybie „zaprojektuj i wybuduj”, długość sieci 1450 km, 3) „Łódzka Regionalna Sieć Teleinformatyczna” – projekt konkursowy o wartości całkowitej ok. 72 mln PLN, realizowany w trybie koncesyjnym, długość sieci 860 km, 4) „Małopolska Sieć Szerokopasmowa” – projekt indywidualny o wartości całkowitej ok. 190 mln PLN, realizowany na podstawie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, długość sieci 1500 km, 5) „Internet dla Mazowsza” – projekt duży (indywidualny) o wartości całkowitej ok. 500 mln PLN, realizowany w partnerstwie publiczno-prywatnym w trybie „zaprojektuj, wybuduj i operuj”, długość sieci 3680 km, 6) „Szerokopasmowe Pomorskie – budowa sieci szkieletowo-dystrybucyjnej na terenie województwa pomorskiego”, realizowany przez firmę Telekomunikacja Polska SA o wartości całkowitej ponad 156 mln PLN, długość sieci światłowodowej 1614 km, 7) „Śląska Regionalna Sieć Szkieletowa” – projekt konkursowy o wartości całkowitej ok. 70 mln PLN, realizowany przez Śląskie Centrum Społeczeństwa Informacyjnego, długość sieci światłowodowej 495 km, 8) „Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej” – projekt duży (indywidualny) o wartości całkowitej ok. 400 mln PLN, realizowany w partnerstwie publiczno-prywatnym w trybie „zaprojektuj i wybuduj”, długość sieci 4500 km.

⁵² Projekt Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa przyjęty przez Radę Ministrów 8 stycznia 2014, zatwierdzony 5 grudnia 2014 jeszcze przez Komisję Europejską, https://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/POPC_4_0_8_01_14_ost_10012014.pdf.

Wpływ unijnych funduszy na rozwój infrastruktury technicznej oraz społecznej w przypadku usług użyteczności publicznej widać nie tylko w przypadku sektora telekomunikacyjnego, ale również innych sektorów usługowych. Przykładem tego są inwestycje wodno-ściekowe, rozwój infrastruktury środowiskowej czy transportowej. Potwierdza to znaczenie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym dla spójności społecznej i terytorialnej UE (art. 14 TFUE).

Innym przykładem zastosowania strukturalnej metody w celu realizacji jednolitego europejskiego rynku usług jest dofinansowywanie ze środków unijnych działań na rzecz sprawnej i efektywnej administracji gospodarczej. Realizowane one były w perspektywie finansowej 2007–2013 w ramach priorytetu V – „Dobre rządzenie” – Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Projekty dofinansowywane w ramach działań tej osi priorytetowej – miały przyczynić się do osiągnięcia konkretnych efektów, m.in. dotyczących funkcjonowania administracji gospodarczej polegających na: skróceniu średniego czasu oczekiwania na rejestrację działalności gospodarczej przez osobę fizyczną i rejestrację spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, redukcji obciążeń administracyjnych przy zakładaniu działalności gospodarczej o 25%, wyeliminowaniu przyczyn przewlekłości postępowań w sprawach gospodarczych tworzenia e-administracji. Przykładem zastosowania metody strukturalnej m.in. w celu ułatwienia podejmowania i prowadzenia działalności usługowej jest także dofinansowanie ze środków UE powołania Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej – CEIDG, która powstała w wyniku realizacji projektu finansowanego w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007–2013.

Metodę strukturalną zastosowano również w celu utworzenia pojedynczego punktu kontaktowego (dalej – PPK). Obowiązek powołania PPK, za pomocą którego da się realizować procedury administracyjne drogą elektroniczną, nakłada na państwa członkowskie DU. PPK jest zintegrowany z elektroniczną platformą usług administracji publicznej – ePUAP. Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne w art. 3 pkt. 13 definiuje elektroniczną platformę usług administracji publicznej jako „system teleinformatyczny, w którym instytucje publiczne udostępniają usługi przez pojedynczy punkt dostępowy w sieci Internet”. Platforma ta powstała dzięki realizacji projektu „Budowa elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej – ePUAP”, dofinansowywanego z funduszy unijnych i realizowanego w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego – Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw w latach 2004–2006. Następnie dalszy rozwój platformy ePUAP, np. przez zwiększenie rodzajów usług świadczonych elektronicznie, był zapewniony dzięki projektowi ePUAP2 dofinansowanemu w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka w latach 2007–2013.

2.2.2. Mechanizmy integracyjne wynikające z praktyk nowego rządu

W literaturze prawniczej pojęcie „nowe rządy” pojawia się w kontekście „zmian w prawie, zasadach, metodach i środkach działania Unii Europejskiej, strukturze instytucjonalnej czy procesach decyzyjnych prowadzących do alternatywnego i nowatorskiego sposobu realizowania polityk UE i wykonywania prawa UE”⁵³. Tak rozumiane nowe rządy ma prowadzić do powstawania regulacji mniej szczegółowych i bardziej elastycznych oraz do wykonywania polityk UE bez zastosowania hierarchicznej i narzuconej formuły⁵⁴. Przykładami przejawów odformalizowanego podejścia jest stosowanie prawa miękkiego, nieformalnych sieci organów administracji mających pomagać jednostkom w egzekwowaniu ich praw wynikających z unijnego *acquis* oraz przeprowadzania wzajemnej oceny rozwiązań przyjmowanych w systemach prawnych państw członkowskich w celu implementacji unijnych dyrektyw.

2.2.2.1. Akty prawa miękkiego

Akty prawa miękkiego definiuje się w doktrynie prawniczej⁵⁵ jako akty, którym Traktaty nie przypisują wprost mocy wiążącej, ale które mogą wywoływać praktyczne i prawne skutki. Należy uzupełnić tę definicję przez wskazanie, że akty prawa miękkiego są podrzędne w stosunku do prawa wiążącego i muszą być z nim zgodne. W literaturze prawniczej⁵⁶ wyróżnia się, według kryterium organu wydającego: instytucjonalne prawo miękkie (*institutional soft law*), europejskie miękkie prawo państw członkowskich (*Member States' European soft law*), prywatne akty samoregulacji lub współregulacji (*private self-regulation and co-regulation*) oraz techniczne lub finansowe standardy ustalane przez lub we współpracy z podmiotami prywatnymi (*technical and financial standard-setting by or with private bodies*). W ramach *soft law* wydawanego przez instytucje UE, ze względu na funkcje prawa miękkiego należy wyodrębnić: akty przygotowawcze i informacyjne (*preparatory and informative instruments*), akty sterujące (*steering instruments*) oraz akty interpretacyjne i rozstrzygające (*interpretative and*

⁵³ P. Dąbrowska, *Nowe rządy w Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 1–216.

⁵⁴ G. de Búrca, J. Scott, *Introduction: New Governance, Law and Constitutionalism*, w: G. de Búrca, J. Scott (red.), *Law and New Governance in the EU and the US*, Oxford, Portland, Oregon 2006, s. 2; R. Comelle, *New Governance Fatigue? Administration and Democracy in the European Union*, „Jean Monnet Working Paper” 2006, nr 6, s. 9 i n.; I. Kawka, *Zasady dobrego rządu w prawie Unii Europejskiej. Sektory infrastrukturalne*, Kraków 2011, s. 16 i n.

⁵⁵ O. Stefan, *Hybridity before the Court: a Hard Look at Soft Law in the EU Competition and State Aid Case Law*, E.L. Rev. 2012, nr 37, s. 49.

⁵⁶ A. Peters, I. Pagotto, *Soft Law as a New Mode of Governance: A Legal Perspective*. NEWGOV: New Modes of Governance, <http://ssrn.com/abstract=1668531>, s. 16.

decisional instruments)⁵⁷. Przykładami aktów przygotowawczych i informacyjnych są: zielone księgi, programy działania, komunikaty, których celem jest przygotowanie do opracowania i przyjęcia przepisów prawnie wiążących oraz przeprowadzenie w tym zakresie konsultacji z podmiotami, których przyszłe ustawodawstwo unijne ma dotyczyć. Funkcja tych aktów polegająca na nadawaniu impulsu do negocjacji i prowadzeniu do osiągnięcia politycznego konsensusu nazywana jest również *pre-law function*⁵⁸. Funkcja aktów sterujących polega na osiąganiu celów prawa unijnego w postaci ściślejszej współpracy między państwami członkowskimi jednolitego stosowania prawa UE, a nawet harmonizacji ustawodawstw krajowych za pomocą środków politycznych i deklaratoryjnych, które nie są prawnie wiążące (*para-law functions*).⁵⁹ Kategoria ta obejmuje nie tylko wymienione w art. 288 TFUE zalecenia, ale także wydawane przez instytucje unijne: konkluzje, deklaracje, rezolucje i wytyczne. Trzeci rodzaj aktów prawa miękkiego to akty interpretacyjne i rozstrzygające, które pełnią *law-plus function*. Zawierają one wskazówki dotyczące tego, jak instytucje unijne powinny interpretować i stosować prawo UE⁶⁰. Przykładem takich aktów są: komunikaty, wytyczne, zalecenia wydawane przez Komisję w dziedzinie konkurencji i pomocy państwa⁶¹.

Dużą aktywność instytucji unijnych, jeśli chodzi o wydawanie aktów prawa miękkiego w celu utworzenia jednolitego rynku usług, można zaobserwować na przykładzie działań podejmowanych przez Komisję Europejską w związku ze wdrażaniem do prawa krajowego DU. Dyrekcja Generalna Komisji ds. Rynku Wewnętrznego i Usług w celu ułatwienia implementacji państwom członkowskim opracowała *Podręcznik wdrażania dyrektywy o usługach*⁶². Służby Komisji przygotowały również szereg raportów oceniających stopień wdrożenia DU do prawa krajowego i podających przykłady najlepszych rozwiązań⁶³ oraz plan działań na

⁵⁷ L. Senden, *Soft law and its implications for institutional balance in the EC*, <http://www.utrechtlawreview.org/> Volume 1, Issue 2 (December) 2005, s. 81.

⁵⁸ A. Peters, *Soft law as a new mode of governance*, w: U. Diedrichs, W. Reiners, W. Wessels (red.), *The Dynamics of Change in EU Governance*, Cheltenham, Northampton 2011, s. 34–35.

⁵⁹ L.A.J. Senden, *Soft law...*, s. 82; W. Sanetra, *Europeizacja polskiego prawa pracy*, Warszawa 2004, s. 45.

⁶⁰ L.A.J. Senden, *Soft law...*, s. 82;

⁶¹ O. Stefan, *Hybridity before the Court...*, s. 56; M. Aldestam, *Soft Law in the State Aid Policy Area*, in: U. Mörth (ed.), *Soft Law in Governance and Regulation. An Interdisciplinary Analysis*, Bodmin 2004, s.11.

⁶² Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług, *Podręcznik wdrażania dyrektywy o usługach*, Luksemburg 2007, http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

⁶³ Komunikat Komisji, Na drodze do lepiej funkcjonującego jednolitego rynku usług – wykorzystanie wyników procesu wzajemnej oceny przewidzianego w dyrektywie usługowej, Bruksela, dnia 27.1.2011 KOM(2011) 20 wersja ostateczna, któremu towarzyszył dokument roboczy Komisji Europejskiej, Proces wzajemnej oceny dyrek-

przyszłość⁶⁴. Część raportów została sporządzona przez podmioty zewnętrzne np. raporty Milieu Ltd. dotyczące wdrożenia w państwach członkowskich art. 14–16 DU⁶⁵. Również inne instytucje unijne uznały wdrożenie DU do prawa krajowego za priorytetowe. Przykładem tego jest rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 lutego 2011 r. w sprawie wdrażania dyrektywy o usługach⁶⁶. Unijne akty prawa miękkiego ułatwiają więc polskiemu ustawodawcy implementację unijnych dyrektyw przyjmowanych w sektorze usług.

Instytucje unijne, przede wszystkim Komisja i agencje europejskie, wydają w dziedzinie usług rosnącą liczbę aktów interpretacyjnych i rozstrzygających. Mają one znaczenie dla polskiej administracji gospodarczej, gdyż wskazują jej kierunki interpretacji prawa unijnego, w szczególności pojęć nieostrych lub sposobów korzystania z dyskrejonalnych uprawnień⁶⁷. Unijne *soft law* powinno być uwzględniane przez organy administracji publicznej, jeżeli wynika to bezpośrednio z odesłania zawartego w ustawie oraz na podstawie zasady lojalnej współpracy w przypadku braku takiego odesłania⁶⁸. Możliwość powoływania się na akty unijnego prawa miękkiego przez administrację, nawet jeżeli nie zostały one oficjalnie przetłumaczone na język polski, potwierdził TSUE w orzeczeniu Polska Telefonii Cyfrowa sp. z o.o. przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej⁶⁹. Często w swojej działalności orzeczniczej akty unijnego prawa miękkiego oprócz

tywy usługowej (On the process of mutual evaluation of the Services Directive), Bruksela, 27.1.2011, SEC(2011) 102 final; komunikat Komisji w sprawie wdrożenia dyrektywy usługowej. Partnerstwo na rzecz nowego wzrostu w dziedzinie usług 2012–2015, Bruksela 08.06.2012, KOM(2012)261 wersja ostateczna; Services Directive. Explanations and Practical Examples, http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/implementation/examples_en.pdf.

⁶⁴ Commission Staff Working Document, Work plan for reporting on national reforms in services markets Brussels, 31.3.2014, SWD(2014) 131 final.

⁶⁵ Raporty są dostępne na: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/implementation/implementation_report/index_en.htm.

⁶⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie wdrażania dyrektywy o usługach 2006/123/WE, 2010/2053 (INI).

⁶⁷ M. Baran, *Przekształcenia w systemie prawnych form działania administracji publicznej*, w: R. Hauser, Z. Niewadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Europeizacja prawa administracyjnego*, t. 3, Warszawa 2014, s. 639.

⁶⁸ J. Supernat, *Miejsce i znaczenie soft law w prawie publicznym Unii Europejskiej*, w: J. Boć, A. Chajbowicz, (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 439–445.

⁶⁹ Wyrok Trybunału z dnia 12 maja 2011 r., Polska Telefonii Cyfrowa sp. z o.o. przeciwko Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, sprawa C-410/09, Zb. Orz. 2011, s. I-03853; I. Kawka, Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power do not impose obligations on individuals. Case comment to the preliminary ruling of the Court of Justice of the European Union of 12 May 2011 Polska Telefonii Cyfrowa sp. z o.o. (PTC) v Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, (Case C-410/09), „Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies” 2012, nr 5 (7), s. 275–282.

polskiego organu regulacyjnego do spraw telekomunikacji biorą pod uwagę również inne organy administracji gospodarczej zajmujące się regulacją niektórych sektorów usługowych, takie jak: Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Wynika to z faktu, iż prawo unijne powierza tym krajowym organom regulacyjnym szerokie kompetencje o charakterze dyskrecyjnym. Unijne *soft law* służy zatem ujednocinaniu ich orzecznictwa w skali całej Unii i jest jednym z elementów kreowania unijnej polityki w danym sektorze.

Innym przykładem nieformalnego wpływu prawa unijnego na prawo krajowe jest promowanie w ustawodawstwie unijnym aktów prawa miękkiego w postaci samoregulacji (sektor sam reguluje swoje działania). Przykładem samoregulacji są kodeksy dobrych praktyk, które skupiają się na tym, jak właściwie rozwiązywać problemy, konflikty między stronami i zapewnić jakość prowadzonej działalności, a nie na szczegółowych kwestiach merytorycznych⁷⁰. Definicję kodeksów postępowania ustanawia dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych. Zgodnie z art. 1 lit f) tego aktu prawnego „kodeks postępowania” oznacza „umowę lub zbiór zasad, które nie są wymagane na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych państwa członkowskiego i które definiują postępowanie przedsiębiorców, którzy zobowiązali się do przestrzegania kodeksu w odniesieniu do jednej lub większej liczby określonych praktyk handlowych lub sektorów działalności gospodarczej”⁷¹. Kodeksy postępowania są zatem przyjmowane dobrowolnie, a ich moc wynika ze zobowiązania przedsiębiorców-sygnatariuszy kodeksu do przestrzegania go.

Tworzenie kodeksów postępowania promuje również DU, w szczególności kodeksów obowiązujących na poziomie Unii⁷². Zgodnie z art. 37 DU, „państwa członkowskie we współpracy z Komisją przyjmują środki towarzyszące, aby wspierać sporządzanie na szczeblu wspólnotowym, w szczególności przez zrzeszenia, organizacje i stowarzyszenia zawodowe, kodeksów postępowania mających na celu ułatwienie świadczenia usług

⁷⁰ A. Heritier, *New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislation?* MPI Collective Goods Preprint No. 2001/14, na: <http://ssrn.com/abstract=299431>

⁷¹ Przykładami polskich kodeksów dobrych praktyk są 1. Kodeks etyki reklamy z 2004 r., <http://www.radareklamy.org/kodeks-etyki-reklamy.htm>, podmiot odpowiedzialny: Rada Reklamy i Komisja Etyki Reklamy; 2. Kodeks Zawodowej Etyki w Rachunkowości z 2007, http://www.skwp.pl/files/zg/kodeks_etyki/kodeks_zawodowej.pdf, podmiot odpowiedzialny: Stowarzyszenie Księgowych w Polsce; 3. Kodeks zasad etyki zawodowej członków Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa, <http://www.piib.org.pl/>, podmiot odpowiedzialny: Polska Izba Inżynierów Budownictwa; 4. Kodeks etyki dla przedsiębiorców, <http://www.kig.pl/> Podmiot odpowiedzialny: Krajowa Izba Gospodarcza; 5. Kanon Dobrych Praktyk Rynku Finansowego z 2008 r., <http://www.knf.gov.pl/>, podmiot rekomendujący: Komisja Nadzoru Finansowego i in. 6. Kodeks Etyki Radcy Prawnego z 2007 r., <http://www.kirp.pl/>, podmiot odpowiedzialny: Krajowa Rada Radców Prawnych.

⁷² Przykładem takiego kodeksu jest Europejski kodeks postępowania dla mediatorów, http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_pl.pdf.

lub prowadzenia przez usługodawcę przedsiębiorstwa w innym państwie członkowskim, zgodnie z prawem wspólnotowym”. Punkt 115 preambuły DU dodaje, że kodeksy postępowania na poziomie Unii mają na celu określenie minimalnych standardów postępowania i stanowią uzupełnienie krajowych wymogów prawnych. Oznacza to, że nie pozbawiają one państw członkowskich możliwości przyjęcia surowszych środków prawnych, ani krajowych zrzeszeń zawodowych do zapewniania szerszej ochrony w swoich krajowych kodeksach postępowania.

2.2.2.2. Nieformalne i niehierarchiczne sieci organów państw członkowskich

Nieformalnym rozwiązaniem pomagającym rozwiązywać sytuacje konfliktowe dotyczące stosowania prawa unijnego przez krajowe organy administracji publicznej i tym samym ułatwiającym integrację porządków prawnych państw członkowskich jest tworzenie nieformalnych sieci. Ich przykładami są: SOLVIT (On-line Problem Solving Network/Réseau de résolution de problèmes en ligne), PPN – (Public Procurement Network/Réseau européen des marchés publics) i ENO – (European Network of Ombudsmen/ Réseau européen des Médiateurs). Mimo że podstawą działania tych sieci nie są hierarchiczne zależności to ich działalność jest skuteczna, gdyż wypracowywane rozwiązania wymagają współpracy między organami administracji państw członkowskich i tym samym są dla nich do przyjęcia. Ich wprowadzenie wynika z trudności, jakie mogą mieć sądy krajowe z rozpatrywaniem skarg na decyzje administracyjne wydane w procedurze współpracy. Trudności te związane są z brakiem kompetencji krajowego sądu administracyjnego do rozstrzygania o legalności aktu administracyjnego wydanego przez organ innego państwa członkowskiego. Ponadto konieczność wniesienia skargi do zagranicznego sądu w obcym języku, a także kosztowna i długotrwała procedura mogą utrudniać jednostkom dochodzenie swoich praw⁷³.

Jeśli chodzi o realizację swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług szczególnie znacznie ma SOLVIT. Jest to nieformalna sieć pozwalająca rozwiązywać spory między obywatelami a administracją w kwestiach transgranicznych (mieszczących się w zakresie zastosowania prawa) dotyczących rynku wewnętrznego. SOLVIT jest siecią krajowych ośrodków połączonych z bazą danych, którą zarządza Komisja Europejska⁷⁴. Podstawą działania SOLVIT jest współpraca ośrodków z krajową administracją, która zdaniem osoby fizycznej lub prawnej naruszyła unijne prawo. Wnioskodawca bez konieczności spełniania wstępnych warunków może we własnym języku zwrócić się ze swoją sprawą do ośrodka krajowego (zgłaszające centrum SOLVIT – *Home Center*). Przeprowadza ono wstępną ocenę i decyduje, czy

⁷³ M. Lottini, *From 'Administrative Cooperation'...*, s.138.

⁷⁴ <http://ec.europa.eu/solvit/>.

dany spór nie powinien zostać rozstrzygnięty za pomocą innych środków oraz czy jego rozwiązanie mieści się w kompetencjach SOLVIT. Zgłaszające centrum ustala, czy sprawa ma charakter transgraniczny, dotyczy zastosowania reguł jednolitego rynku oraz sporu między jednostką a krajowym organem administracji publicznej. Jeśli wniosek spełnia te wymogi, *Home Center* przesyła go do ośrodka w państwie członkowskim, w którym doszło do naruszenia prawa UE (prowadzące centrum SOLVIT – *Lead Center*). Ośrodki SOLVIT współpracują ze sobą oraz z organem administracji krajowej, próbując rozwiązać problem, a wnioskodawca jest informowany przez zgłaszające centrum SOLVIT zarówno o postępach sprawy, jak i o zaproponowanym rozwiązaniu⁷⁵. Ostatecznie przyjęte rozwiązanie nie jest wiążące ani dla administracji krajowej, ani dla wnioskodawcy⁷⁶. Mimo to stopień skutecznego załatwiania spraw przez SOLVIT jest bardzo wysoki – 89% w 2012⁷⁷. Krajowa administracja działa zgodnie z zaleceniami SOLVIT. Wynika to z faktu, iż rozwiązanie określonej sprawy wypracowane jest we współpracy z organem administracji publicznej, który wydał decyzję niezgodną z prawem UE. Nie bez znaczenia jest również to, że centra SOLVIT stanowią część krajowej administracji rządowej zazwyczaj najwyższego centralnego szczebla. Na przykład w Polsce kwestiami SOLVIT zajmuje się Departament Spraw Europejskich w Ministerstwie Gospodarki. Załatwia on skutecznie 87% trafiających do niego spraw⁷⁸.

2.2.2.3. Elektroniczne bazy danych i systemy wymiany informacji

Narzędziami znacznie ułatwiającym współpracę administracyjną w Unii Europejskiej są elektroniczne bazy i systemy wymiany informacji. W zakresie usług funkcjonuje system IMI⁷⁹. Rozwój tego systemu, zdaniem Komisji, „jest jednym z najważniejszych działań na rzecz lepszego zarządzania jednolitym rynkiem, ponieważ system ten ułatwia sprawną i prowa-

⁷⁵ Zalecenie Komisji z dnia 17.9.2013 r. w sprawie zasad regulujących SOLVIT, Bruksela, dnia 17.9.2013.

C(2013) 5869 final.

⁷⁶ M. Lottini, *Correct Application of EU Law by National Public Administrations an Effective Individual Protection: the SOLVIT Network*, „Review of European Administrative Law”, vol 3, nr 2, s. 24.

⁷⁷ SOLVIT 2012 Report, http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm#maincontentSec2.

⁷⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/poland/index_en.htm#maincontentSec7.

⁷⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1024/2012/UE, z dnia 25 października 2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym i uchylające decyzję Komisji 2008/49/WE („rozporządzenie w sprawie IMI”), Dz. Urz. UE 2012, L 316/1; decyzja Komisji z dnia 2 października 2009 r., 2009/739/WE, określająca praktyczne ustalenia dotyczące wymiany informacji drogą elektroniczną między państwami członkowskimi na mocy rozdziału VI dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, Dz. Urz. UE 2009, L 263/32.

dzoną regularnie współpracę transgraniczną między krajowymi organami władzy publicznej na wszystkich szczeblach”⁸⁰. System wymiany informacji na rynku wewnętrznym jest bezpieczną aplikacją, dostępną przez Internet, pozwalającą organom krajowym, regionalnym i lokalnym porozumiewać się z organami w innych państwach członkowskich.

System IMI zawiera między innymi: wielojęzyczną funkcję wyszukiwania, która umożliwia organom administracji określenie swoich odpowiedników w innym kraju, wstępnie przetłumaczone na języki państw członkowskich UE typowe pytania i odpowiedzi oraz mechanizm, który pozwala użytkownikom śledzić postępy w realizacji ich wniosków o udzielenie informacji a koordynatorom systemu IMI na poziomie krajowym lub regionalnym interweniować w przypadku wystąpienia problemów.

Obecnie system IMI jest wykorzystywany w ramach działań operacyjnych do współpracy administracyjnej w kontekście dyrektyw: w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, o handlu elektronicznym, w sprawie praw pacjentów⁸¹, transportu drogowego gotówki euro⁸² oraz systemu SOLVIT. Projekt pilotażowy w zakresie korzystania z systemu IMI do współpracy administracyjnej, dotyczącej pracowników delegowanych, został uruchomiony w maju 2011 roku. System IMI jest nowoczesnym narzędziem, które jest w stanie rozwiązać część problemów, jeżeli administracja krajowa będzie go używać. Zgodnie z raportem Komisji Europejskiej⁸³, wymiana informacji przewidziana w dyrektywie usługowej jest cały czas niewielka. W czwartym kwartale 2011 roku wysłano za pomocą systemu tylko 80 pytań w zakresie usług a 73 w pierwszym kwartale 2013. Zdaniem Komisji wynika to z faktu, iż zmiany wprowadzone dyrektywą usługową nie weszły jeszcze do praktyki administracyjnej, a zdecentralizowane organy administracji nie są jeszcze świadome swoich obowiązków oraz możliwości korzystania z systemu IMI. Zmiana świadomości w tym zakresie zależy przede wszystkim od akcji szkoleniowych i promocyjnych prowadzonych przez krajowych koordynatorów systemu IMI. Tak też było w przypadku wymiany informacji dotyczących uznania kwalifikacji. W pierwszym kwartale 2008 roku informacje za pomocą systemu IMI były przekazywane 21 razy, natomiast w pierwszym kwartale 2013 – 1037 razy⁸⁴.

⁸⁰ Komunikat Komisji, *Lepsze zarządzanie jednolitym rynkiem...*, s. 3.

⁸¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej, Dz. Urz. UE 2011, L 88/45.

⁸² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1214/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zawodowego, transgranicznego transportu drogowego gotówki euro między państwami członkowskimi należącymi do strefy euro, Dz. Urz. UE 2011, L 316/1.

⁸³ Commission Staff Working Document. The Internal Market Information System (IMI) Operation and Development in 2011 Brussels, 24.2.2012 SWD(2012) 26 final, s. 14–15.

⁸⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/internal_market_information_system/index_en.htm#maincontentSec4.

2.2.2.4. Wzajemna ocena

Innym sposobem wpływania na państwa członkowskie w celu zapewnienia skutecznej implementacji dyrektyw jest procedura wzajemnej oceny. Została ona przewidziana np. w dyrektywie usługowej. Zgodnie z art. 39 tego aktu prawnego państwa członkowskie miały obowiązek przeprowadzenia przeglądu i oceny prawa krajowego (w terminie do 28 grudnia 2009 r.) w zakresie wymogów dotyczących wykonywania działalności gospodarczej o charakterze usługowym (art. 9, 15 i 25 DU), a także w zakresie wymogów stosowanych wobec usługodawców, którzy mają siedzibę w innym państwie członkowskim, świadczących tymczasowo usługi (art. 16 DU) i przekazania przedmiotowych informacji do Komisji Europejskiej⁸⁵. Na ich podstawie w 2010 roku przeprowadzany został proces wzajemnej oceny, który zakończył się podsumowującym raportem Komisji oraz propozycjami dodatkowych inicjatyw⁸⁶. W komunikacie podsumowującym proces wzajemnej oceny Komisja podkreśliła bezprecedensowy charakter tej procedury oraz jej zalety. Pozwoliła ona na wprowadzenie „zorganizowanego dialogu pomiędzy państwami członkowskimi”, zapewniła „przejrzystość wyników wdrażania dyrektywy usługowej” oraz pomogła w określeniu i rozpropagowaniu dobrych praktyk regulacyjnych⁸⁷. Komisja stwierdziła również, że „dyskusje przyzwycały ponadto państwa członkowskie do prowadzenia dialogu. W miarę trwania procesu nasilały się wzajemne kontakty i wymiana informacji pomiędzy państwami członkowskimi (w relacjach dwustronnych, w ramach grup pięciu państw i większych grup), co zdecydowało o jego sukcesie”⁸⁸.

Zmiany wprowadzone do dyrektywy dotyczącej uznawania kwalifikacji zawodowych w 2013 roku ustanawiają podobny mechanizm. Nowelizacja dyrektywy 2005/36/WE zakłada nałożenie na państwa członkowskie obowiązku zgłoszenia wykazu zawodów w tych państwach regulowanych i przeprowadzenia oceny przepisów dotyczących dostępu do regulowanych zawodów pod względem zgodności z zasadami konieczności (interes publiczny), proporcjonalności i niedyskryminacji. Państwa członkowskie są również zobowiązane przekazywać Komisji sprawozdania z wyników ewaluacji⁸⁹. Przeprowadzenie wzajemnej oceny ma pozwolić państwom członkowskim porównać ich regulacje i uprościć w stosownych przypadkach krajowe przepisy i wybrać najtrafniejsze rozwiązania.

⁸⁵ Informacja na temat zobowiązań państw członkowskich UE związanych z przeglądem przepisów prawa krajowego i procesem wzajemnej oceny w ramach dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym UE, przyjęta przez KERM 16 grudnia 2009 r.

⁸⁶ Komunikat Komisji, Na drodze do lepiej funkcjonującego jednolitego rynku usług – wykorzystanie wyników procesu wzajemnej oceny przewidzianego w dyrektywie usługowej, Bruksela, dnia 27.1.2011, KOM(2011) 20 wersja ostateczna.

⁸⁷ Komunikat Komisji, Na drodze..., s. 7.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Znowelizowany art. 59 dyrektywy 2005/36/WE.

Jeszcze przed uchwaleniem dyrektywy nowelizującej dyrektywę 2005/36/WE Polska rozpoczęła deregulację, oznaczającą, zgodnie z uzasadnieniem do ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów, „redukcję ograniczeń stawianych przez prawodawcę przed osobami chcącymi wykonywać dany zawód, przy zgodzie co do pozostawienia go w katalogu zawodów regulowanych. Strategia ta dotyczy w szczególności zawodów zaufania publicznego. Prawodawca optymalizuje wtedy stosowane regulacje, kierując się rachunkiem kosztów generowanych przez konkretne rozwiązania i korzyści wynikających z ograniczenia asymetrii informacji na rynku”⁹⁰. Oczywiście większy nacisk ze strony UE na zapewnienie mobilności zawodowej osób na obszarze Unii nie jest jedynym czynnikiem inicjującym przeprowadzenie reformy deregulacyjnej w Polsce. Konieczność uproszczenia dostępu do poszczególnych zawodów wynikała również z faktu, iż Polska jest krajem o najwyższej obok Czech liczbie zawodów regulowanych w Europie⁹¹, co wywołuje niekorzystne skutki społeczno-gospodarcze. Omawiana reforma została podzielona na etapy. Przyjęcie jednej ustawy zmieniającej przepisy w zakresie wszystkich zawodów, byłoby bowiem zbyt czasochłonne i mogło prowadzić do zbędnych opóźnień. Trzy transze mają obejmować łącznie 246 zawodów. Pierwsza uchwalona w tym zakresie ustawa⁹² dotyczyła 51 profesji: zawodów prawniczych, gospodarki nieruchomościami pośrednictwa pracy, sportu i rekreacji, ochrony fizycznej, żeglugi oraz nauki jazdy i przewozu osób m.in.: adwokata, radcy prawnego, notariusza, komornika, syndyka, urzędnika sądowego i prokuratury, pośrednika w obrocie nieruchomościami, zarządcy nieruchomości, rzeczoznawcy majątkowego, detektywa, taksówkarza, instruktora sportu. Nie oznacza to, że dostęp do tych zawodów będzie miał charakter całkowicie wolny. Zmiany dotyczą przede wszystkim redukcji ograniczeń w dostępie do poszczególnych zawodów. Na przykład zmiany w ustawie o adwokaturze przewidują m.in. zniesienie wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego w stosunku do osób, które przez co najmniej trzy lata wykonywały zawód komornika; które zdały egzamin sędziowski lub prokuratorski po 1 stycznia 1991 roku oraz w ciągu pięciu lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę adwokatów, łącznie przez co najmniej trzy lata: były zatrudnione w Sądzie Najwyższym, Trybunale Konstytucyjnym lub w międzynarodowym organie sądowym,

⁹⁰ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych z 17 lipca 2013, druk 1576.

⁹¹ Zgodnie z prowadzoną przez Komisję bazą danych o zawodach regulowanych, w Polsce jest obecnie 365 takich zawodów w Czechach 384, natomiast najmniej w Estonii (46) na Łotwie (61) i na Litwie (70). W przypadku największych państw europejskich liczba zawodów regulowanych jest najwyższa w Zjednoczonym Królestwie (221), we Francji wynosi (151), we Włoszech (154), a w Niemczech (154). Stan na listopad 2013. http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm.

⁹² Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, Dz.U. z 2013 r. poz. 829.

w szczególności w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejskim Trybunale Praw Człowieka i wykonywały zadania odpowiadające czynnościom asystenta sędziego lub wykonywały na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego w spółce komandytowo-akcyjnej, lub były zatrudnione w urzędach organów władzy publicznej lub w państwowych jednostkach organizacyjnych i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego; które posiadają stopień naukowy doktora nauk prawnych oraz w okresie pięciu lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę adwokatów, łącznie przez okres co najmniej trzech lat były zatrudnione w urzędach organów władzy publicznej lub w państwowych jednostkach organizacyjnych i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw. Ustawa deregulująca rozszerza również listę osób zwolnionych z wymogu odbycia aplikacji adwokackiej.

Druga transza zgodnie z projektem ustawy⁹³ przewiduje całkowitą deregulację dziewięciu zawodów rynku finansowego oraz 82 zawodów technicznych, pozostających w gestii Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej⁹⁴. Następny projekt przewiduje deregulację lub całkowitą deregulację 102 zawodów. W ramach czwartego etapu upraszczania dostępu do wykonywania poszczególnych zawodów, Ministerstwo Sprawiedliwości rozpoczęło sondażowe konsultacje online⁹⁵, które mają pozwolić na identyfikację nieusuniętych jeszcze barier.

Zakończenie

Podstawę prawną europeizacji polskiego prawa w zakresie działalności usługowej i czasowego świadczenia usług stanowią przepisy TFUE dotyczące swobody świadczenia usług oraz swobody przedsiębiorczości, orzecznictwo TSUE, postanowienia prawa wtórnego o charakterze horyzontalnym obejmujące wszystkie rodzaje działalności usługowej oraz unijne akty prawne o charakterze sektorowym. Główną słabością tego systemu jest jego skomplikowany charakter wynikający z wielości aktów prawnych oraz różnorodności reguł, które zmieniają się w zależności od rodzaju usług. Na przykład unijne prawo rynku wewnętrznego nie ma zastosowania do usług świadczonych w interesie ogólnym o charakterze nieekonomicznym a usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym są regulowane

⁹³ Rządowy projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych z dnia 17 lipca 2013 r. (RPU VII, poz. 1576).

⁹⁴ Rządowy projekt ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów.

⁹⁵ <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/ankieta/>.

przez prawo UE jedynie w ograniczonym zakresie. Podział na gospodarcze i pozagospodarcze usługi interesu ogólnego nie jest w prawie unijnym precyzyjny. Również wprowadzenie DU, której celem jest liberalizacja handlu usługami w UE nie przyczyniło się do uproszczenia prawa Unii. Wprowadzenie DU ma charakter horyzontalny, jednak zawiera niedociągnięcia wynikające z braku wyraźnego poparcia niektórych państw członkowskich dla dalszej liberalizacji przepływu usług. W szczególności liczne wyjątki przewidziane w DU powodują, że jej przepisy nie mają zastosowania do wszystkich rodzajów usług. Prowadzi to do trudności w tworzeniu jednolitego rynku europejskiego. Próby zmiany tej sytuacji polegają na działaniach nazywanych w literaturze przedmiotu⁹⁶ i dokumentach wydawanych przez Komisję⁹⁷: nowym rządzeniem (*new governance*), dobrym rządzeniem (*good governance*) lub lepszym rządzeniem (*better governance*).

Nowe rządzenie prowadzi do transformacji tradycyjnej metody wspólnotowej. Jej podstawową cechą jest stanowienie wiążących aktów prawnych stosowanych bezpośrednio w sferze prawa krajowego oraz mających pierwszeństwo w stosunku do prawa państw członkowskich, które to akty za pomocą nakazów i zakazów skierowanych do państw członkowskich zmierzają do zbliżania lub scalania ich porządków prawnych. Przykładem przeobrażenia tradycyjnej metody wspólnotowej są zmiany wprowadzane

⁹⁶ P. Dąbrowska, *Koncepcja „nowego rządzenia” w prawie Unii Europejskiej a Konstytucja dla Europy*, w: S. Dudzik, (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Kraków 2005; D.M. Curtin i R.A. Wessel (red.), *Good Governance and the European Union. Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, Antwerp–Oxford–NewYork 2005; R. Comella, *New Governance Fatigue? Administration and Democracy in the European Union*, „Jean Monnet Working Paper” 2006, nr 6; J.C. Castillo, *La bonne gouvernance comprise comme intégration des principes de légitimité efficacité et justice*, „Revue du Droit de l’Union Européenne” 2005, nr 2; G. de Búrca, J. Scott (red.), *Law and New Governance in the EU and the US*, Oxford, Portland, Oregon 2006; N.Gach-Violleau, S. Koczur, „Good governance”. *Biała Księga z 25 lipca 2001 r. Postulaty unijne i reakcja społeczna*, w: C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski. Traktat Konstytucyjny. Biała Księga w sprawie rządzenia Europą*, Toruń 2004, s. 375–400; H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 7–20; D. Obradovic, J.M.A. Vizcaino, *Good Governance Requirements Concerning the Participation of Interest Groups in EU Consultations*, „Common Market Law Review” 2006, nr 43, s. 1049–1085; A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa 2010.

⁹⁷ Komunikat Komisji, Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania „Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego”, Bruksela, dnia 13.04.2011, KOM(2011)206 final; Komunikat Komisji, Akt o jednolitym rynku II. Razem na rzecz nowego wzrostu gospodarczego, Bruksela, dnia 3.10.2012 r., KOM(2012) 573 final; Komunikat Komisji, Lepsze zarządzanie jednolitym rynkiem, czerwiec 2012, COM(2012)259 final; Komunikat Komisji, Jednolity rynek na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: analiza poczynionych postępów i utrzymujących się przeszkód w państwach członkowskich. Bruksela, dnia 13.11.2013, COM(2013) 785 final.

od 2002 r. w ramach programu lepsze/inteligentne (*better/smart*) stowienie prawa. Obejmują one uproszczenie⁹⁸ i poprawę otoczenia regulacyjnego np. dzięki przeprowadzaniu ocen skutków regulacji (*impact assessment*)⁹⁹. Jednocześnie nowe rządy polegają na aktywności uzupełniającej rozwiązania przewidywane w aktach prawa wiążącego. Są to działania, które nie mają charakteru normatywnego lub mają charakter normatywny ale w mniejszym stopniu posługują się mechanizmem nakazowo-kontrolnym¹⁰⁰. Jak zauważa V. Hatzopoulos¹⁰¹, nowe rządy mają promować różnorodność, zmienność, ciągle uczenie się, przejrzystość, uczestnictwo, dokonywanie ocen i przeglądy.

Z Aktu o jednolitym rynku wynika, że proces realizacji europejskiego rynku wewnętrznego, również w zakresie usług, musi zostać zmodernizowany, co ma m.in. polegać na skuteczniejszym dialogu ze społeczeństwem obywatelskim i bliskiej współpracy z różnymi podmiotami¹⁰². Koncepcja lepszego rządu została rozwinięta w dokumencie *Making the Single Market deliver. Annual governance check-up 2011*. Komisja wymienia w nim wszystkie etapy cyklu rządu: monitorowanie właściwego i terminowego wdrożenia prawa unijnego przez państwa członkowskie, informowanie obywateli UE o ich prawach, uproszczenie i przyspieszenie procedur administracyjnych, wzmocnienie współpracy między właściwymi organami administracji państw członkowskich, rozwiązywanie problemów wynikających z naruszenia uprawnień, których podstawą jest unijne prawo, ocena sytuacji, przyjęcie nowych regulacji, uchylenie lub uproszczenie istniejących. Jednym z przykładów uproszczenia sposobów dochodzenia przez obywateli UE praw wynikających z rynku wewnętrznego jest sieć SOLVIT. Oprócz metody integrowania systemów prawnych państw członkowskich w wyniku ich odgórnego ujednoczenia lub harmonizacji, zastosowanie przy realizacji jednolitego rynku usług ma również metoda strukturalna. Ze środków unijnych dofinansowywane są np. projekty służące poprawie zdolności instytucjonalnych administracji gospodarczej państw członkowskich oraz ukierunkowane na rozwój usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. W wiążących aktach prawa unijnego dotyczącego usług występują normy prawne nieustanawiające nakazów lub zakazów, ale

⁹⁸ Dokument roboczy Komisji, Trzecie sprawozdanie z realizacji strategii uproszczenia otoczenia regulacyjnego Bruksela, dnia 28.1.2009 KOM(2009) 17 wersja ostateczna.

⁹⁹ Komunikat Komisji, Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej Bruksela, dnia 8.10.2010 KOM(2010) 543 wersja ostateczna; Komunikat Komisji, Sprawność regulacyjna UE, Strasburg, dnia 12.12.2012, COM(2012) 746 final.

¹⁰⁰ G. de Búrca, J. Scott, *Introduction*, w: G. de Búrca, J. Scott (red.), *Law and New Governance in the EU and the US*, Oxford, Portland, Oregon 2006, s. 2.

¹⁰¹ V. Hatzopoulos, *Regulating Services...*, s. 429 i n.

¹⁰² Komunikat Komisji, Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania. „Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego”, Bruksela 13.4.2011, KOM(2011) 206 wersja ostateczna, s. 22–23.

pewne mechanizmy, które mają nakłaniać państwa członkowskie do przyjmowania najlepszych rozwiązań. Przykładem takich hybrydowych aktów prawnych są DU i dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych ustanawiające system wzajemnej oceny regulacji krajowych prowadzonej przez państwa członkowskie i Komisję Europejską.

Bibliografia

- Aldestam M., *Soft Law in the State Aid Policy Area*, w: *Soft Law in Governance and Regulation. An Interdisciplinary Analysis*, U. Mörth (red.), Bodmin 2004.
- Bandt J. de, *Services et modèle de croissance. L'économie de service*, w: *Les services. Productivité et prix*, Paris 1991.
- Baran M., *Przekształcenia w systemie prawnych form działania administracji publicznej*, w: R. Hauser, Z. Niewadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Europeizacja prawa administracyjnego*, t. 3, Warszawa 2014.
- Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa 2010.
- Búrca G. de, Scott J. (red.), *Law and New Governance in the EU and the US*, Oxford, Portland, Oregon 2006.
- Búrca G. de, Scott J., *Introduction: New Governance, Law and Constitutionalism*, w: G. de Búrca, J. Scott (red.), *Law and New Governance in the EU and the US*, Oxford, Portland, Oregon 2006.
- Castillo J.C., *La bonne gouvernance comprise comme intégration des principes de légitimité efficacité et justice*, „Revue du Droit de l'Union Européenne” 2005, nr 2.
- Comella R., *New Governance Fatigue? Administration and Democracy in the European Union*, „Jean Monnet Working Paper” 2006, nr 6.
- Comelle R., *New Governance Fatigue? Administration and Democracy in the European Union*, „Jean Monnet Working Paper” 2006, nr 6.
- Curtin D. M., Wessel R. A. (red.), *Good Governance and the European Union. Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, Antwerp–Oxford–New York 2005.
- Dąbrowska P., *Koncepcja „nowego rządu” w prawie Unii Europejskiej a Konstytucja dla Europy*, w: S. Dudzik, (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Kraków 2005.
- Dąbrowska P., *Nowe rządy w Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Dictionnaire d'Économie et de Sciences Sociales*, Paris 1993.
- Dudzik S., *Sposoby przekształcania prawa polskiego pod wpływem prawa europejskiego (na przykładzie prawa gospodarczego)*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 5.
- Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług, *Podręcznik wdrażania dyrektywy o usługach*, Luksemburg 2007, http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.
- Gach-Violleau N., Koczur S., „Good governance”. *Biała Księga z 25 lipca 2001 r. Postulaty unijne i reakcja społeczna*, w: C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski. Traktat Konstytucyjny. Biała Księga w sprawie rządu Europy*, Toruń 2004.

- Gadrey J., Bandt J. de, *De l'économie des services à l'économie des relations de service, w: Relations de service, marché de services*, Lonrai 1994.
- Gummeson E., *Lip Service – A Neglected Area in Services Marketing*, „Journal of Services Marketing” 1987, Vol. 1 Iss: 1.
- Hatzopoulos V., Do T.U., *The Case Law of the ECJ Concerning the Free Provision of Services: 2000–2005*, „Common Market Law Review” 2006, nr 43.
- Hatzopoulos V., *Regulating Services in the European Union*, Oxford 2012.
- Heritier A., *New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?* MPI Collective Goods Preprint No. 2001/14, <http://ssrn.com/abstract=299431>.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1.
- Kawka I., *Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power do not impose obligations on individuals. Case comment to the preliminary ruling of the Court of Justice of the European Union of 12 May 2011 Polska Telefonia Cyfrowa sp. z o.o.(PTC) v Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, (Case C-410/09)*, „Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies” 2012, nr 5 (7).
- Kawka I., *Zasady dobrego rządzenia w prawie Unii Europejskiej. Sektory infrastrukturalne*, Kraków 2011.
- Kurcz B., *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004.
- Lottini M., *Correct Application of EU Law by National Public Administrations an Effective Individual Protection: the SOLVIT Network*, „Review of European Administrative Law”, Vol. 3, nr 2.
- Maydell N., *The Service Directive and Existing Community Law*, w: F. Breuss, G. Fink, S. Griller (red.), *Services Liberalisation in the Internal Market*, Wien/New York 2008.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000.
- Molle W., *European Economic Governance*, London–New York 2011.
- Mudie P., Cottam A., *Usługi. Zarządzanie i marketing*, Warszawa 1998.
- Obradovic D., Vizcaino J.M.A., *Good Governance Requirements Concerning the Participation of Interest Groups in EU Consultations*, „Common Market Law Review” 2006, nr 43.
- Ormelingen B. van, *Le domaine de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur*, „Annales de Droit de Louvain”, t. 68 (4).
- Pelkmans J., *Deepening Services Market Integration – a critical assessment*, „Romanian Journal of European Affaires” 2007, nr 7 (4).
- Peters A., Pagotto I., *Soft Law as a New Mode of Governance: A Legal Perspective*. NEWGOV: New Modes of Governance, online <http://ssrn.com/abstract=1668531>.
- Peters A., *Soft law as a new mode of governance*, w: U. Diedrichs, W. Reiners, W. Wessels (red.), *The Dynamics of Change in EU Governance*, Cheltenham, Northampton 2011.
- Rudawska I. (red.), *Usługi w gospodarce rynkowej*, Warszawa 2009.
- Sanetra W., *Europeizacja polskiego prawa pracy*, Warszawa 2004.

- Sędzicki W., *Definicja usług w prawie wspólnotowym*, „Przegląd Prawa Europejskiego i Międzynarodowego” 2008, nr 1 (25).
- Senden L., *Soft law and its implications for institutional balance in the EC*, <http://www.utrechtlawreview.org/> „Utrecht Law Review” 2005, Vol. 1, Iss. 2.
- Skrzydło-Tefelska E., *Komentarz do art. 57 TFUE*, w: A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Stefan O., *Hybridity before the Court: a Hard Look at Soft Law in the EU Competition and State Aide Case Law*, „European Law Review” 2012, nr 37.
- Supernat J., *Miejsce i znaczenie soft law w prawie publicznym Unii Europejskiej*, w: J. Boć, A. Chajbowicz, (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Witte B. de, *Setting the Scene: How did Service get to Bolkstein and Why?* Michell Working Paper Series 2007, nr 3.
- Wolak R., Kalafatis S., Harris P., *An Investigation into Four Characteristics of Services – „Journal of Empirical Generalisations in Marketing Science”* 1998, <http://members.byronsharp.com/empgens/emp1.pdf>

Metody tworzenia europejskiego jednolitego rynku usług

Streszczenie

Metody integracji krajowych systemów prawnych, w przypadku tworzenia jednolitego rynku usług, mają przede wszystkim charakter bezpośredni i polegają na kierowaniu zakazów i nakazów wynikających z postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz unijnego prawa wtórnego do państw członkowskich UE. Coraz częściej jednak metody pośrednie, np. stosowanie unijnego prawa miękkiego, tworzenie nieformalnych sieci organów administracji mających pomagać jednostkom w egzekwowaniu ich praw wynikających z unijnego *acquis* oraz przeprowadzanie wzajemnej oceny rozwiązań przyjmowanych w systemach prawnych państw członkowskich w celu implementacji unijnych dyrektyw, efektywnie uzupełniają tradycyjne metody tworzenia wewnętrznego rynku usług. Analiza polskiego prawa i praktyki działania polskiej administracji gospodarczej potwierdza tę tezę.

Słowa kluczowe: swobodna przedsiębiorczości, swoboda świadczenia usług, metoda strukturalna, unijne prawo miękkie, nieformalne sieci organów administracji, wzajemna ocena.

Methods for creating a European single market for services

Abstract

In the case of creating a single services market, the methods for the integration of national legal systems are most of all direct in nature and based on directing the orders and prohibitions resulting from the provisions of the Treaty on the Functioning of the European Union and the Union's secondary law to the Member States. Increasingly often, however, the traditional methods of creating the internal services market are effectively complemented by indirect methods, e.g. using European soft law, creating informal networks of public administration authorities which serve to help individuals exercise their rights resulting from the Union's *acquis*, and conducting mutual assess-

ment of solutions used in the legal systems of the Member States in order to implement EU directives,. Analysis of Polish law and practices of the Polish economic administration confirm the postulated trend.

Keywords: freedom of establishment, freedom to provide services, structural method, Union soft law, informal networks of administration authorities, mutual assessment

Adnotacja: Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/B/HS5/04116.