



## SWOBODA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI I SWOBODA ŚWIADCZENIA USŁUG

Swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług gwarantują mobilność przedsiębiorstw i pracowników w UE. Oczekiwania dotyczące dyrektywy usługowej są wysokie, gdyż ma ona decydujące znaczenie dla zakończenia procesu tworzenia rynku wewnętrznego. Najnowsze badania dowodzą, że wartość korzyści wynikających z ustawodawstwa przyjętego przez Parlament w dziedzinie swobodnego przepływu usług, w tym kwalifikacji zawodowych i handlu detalicznego, wynosi 236 mld EUR rocznie. Po 2019 r. wartość tych korzyści wzrośnie do 284 mld EUR rocznie.

### PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 26 (rynek wewnętrzny), art. 49-55 (prawo przedsiębiorczości) oraz art. 56-62 (usługi) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

### CELE

Osoby prowadzące własną działalność gospodarczą oraz przedstawiciele wolnych zawodów lub osoby prawne w rozumieniu art. 54 TFUE, które prowadzą legalną działalność w jednym z państw członkowskich, mogą: (i) trwale i stale prowadzić działalność gospodarczą w innym państwie członkowskim (swoboda przedsiębiorczości: art. 49 TFUE) lub (ii) tymczasowo oferować i świadczyć usługi w innych państwach członkowskich, pozostając jednocześnie w kraju pochodzenia (swoboda świadczenia usług: art. 56 TFUE). Oznacza to, że należy położyć kres przejawom dyskryminacji ze względu na narodowość oraz przyjąć środki ułatwiające korzystanie z tych swobód, jeżeli mają one przynieść oczekiwane skutki. Obejmuje to harmonizację przepisów krajowych w zakresie dostępu i ich wzajemne uznawanie ([2.1.6](#)).

### OSIĄGNIĘCIA

#### A. Liberalizacja w traktacie

##### 1. Podstawowe wolności

Prawo przedsiębiorczości obejmuje prawo do podejmowania i wykonywania własnej działalności gospodarczej, a także do zakładania przedsiębiorstw i zarządzania nimi z myślą o stałym i ciągłym prowadzeniu działalności na takich samych warunkach,



na jakich prawo państwa członkowskiego, w którym prowadzona jest działalność, umożliwi to obywatelom tego państwa.

Swoboda świadczenia usług odnosi się do wszelkich usług wykonywanych zwykle za wynagrodzeniem, w zakresie w jakim nie są one objęte postanowieniami o swobodnym przepływie towarów, kapitału i osób. Podmiot świadczący usługę może w tym celu tymczasowo prowadzić działalność w państwie członkowskim świadczenia usługi na tych samych warunkach, których przestrzegania państwo to wymaga od własnych obywateli.

## 2. Wyjątki

Na mocy TFUE swoboda przedsiębiorczości i świadczenia usług nie obejmuje działalności, która jest związana z wykonywaniem władzy publicznej (art. 51 TFUE). Zakres wyłączenia tego rodzaju działalności jest jednak ograniczony restrykcyjną wykładnią: przypadki wyłączenia mogą dotyczyć jedynie tych szczególnych rodzajów działalności i funkcji, które wiążą się ze sprawowaniem władzy. Ponadto cała kategoria zawodowa podlega wyłączeniu tylko wówczas, gdy związana z nią działalność jest w pełni poświęcona sprawowaniu władzy publicznej lub gdy jej część, która wiąże się ze sprawowaniem władzy publicznej, jest nierozdzielnie związana z resztą. Wyjątki pozwalają państwom członkowskim na wyłączenie produkcji materiałów wojskowych lub handlu nimi (art. 346 ust. 1 lit. b) TFUE) i utrzymanie wobec obywateli innych państw szczególnych przepisów uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego (art. 52 ust. 1).

### B. Dyrektywa usługowa – ukończenie procesu tworzenia rynku wewnętrznego

Dyrektywa usługowa ([dyrektywa 2006/123/WE](#) dotycząca usług na rynku wewnętrznym) gwarantuje większą swobodę świadczenia usług w UE. Termin jej wdrożenia upłynął 28 grudnia 2009 r. Dyrektywa ta jest kluczowa dla ukończenia procesu tworzenia rynku wewnętrznego, ponieważ może przynieść ogromne korzyści konsumentom i MŚP. Celem jest utworzenie otwartego jednolitego rynku usług w ramach UE, a jednocześnie zapewnienie odpowiedniej jakości usług świadczonych na rzecz konsumentów. Pełne wdrożenie dyrektywy usługowej mogłoby przynieść zwiększenie obrotów w sektorze usług handlowych o 45 % oraz wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych o 25 %, a w konsekwencji wzrost PKB o 0,5-1,5 %<sup>[1]</sup>. Dyrektywa ta przyczynia się do uproszczenia procedur administracyjnych i przepisów oraz do modernizacji. Cele te realizuje się nie tylko w drodze przeglądu obowiązujących przepisów, przyjmowania odpowiedniego ustawodawstwa i wprowadzania w nim zmian, ale również poprzez realizację długofalowych projektów (takich jak wprowadzenie punktów kompleksowej obsługi i zapewnienie współpracy administracyjnej). Wdrożenie tej dyrektywy opóźniło się znacznie w wielu państwach członkowskich w stosunku do pierwotnego terminu. Skuteczne wdrożenie wymaga trwałego zobowiązania politycznego i szerokiego poparcia na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym.

---

[1] [Komunikat Komisji w sprawie strategii „Europa 2020”](#)



## ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament znacząco przyczynił się do liberalizacji działalności osób prowadzących własną działalność gospodarczą. Zadbał o ścisłe określenie rodzajów działalności, które mogą być zarezerwowane dla obywateli danego kraju (np. związanych ze sprawowaniem władzy publicznej). Warto również wspomnieć o sprawie, którą Parlament wniósł przeciwko Radzie do Trybunału Sprawiedliwości za niepodjęcie odpowiednich działań w zakresie polityki transportowej. Sprawa ta, która rozpoczęła się w styczniu 1983 r., zakończyła się wyrokiem Trybunału ([sprawa nr 13/83 z dnia 22 maja 1985 r.](#)) skazującym Radę za to, że nie zdołała zagwarantować swobody świadczenia międzynarodowych usług transportowych ani ustalić warunków umożliwiających świadczenie usług transportowych przez przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim na obszarze tego państwa. Stanowiło to naruszenie postanowień traktatu. Rada została więc zobowiązana do przyjęcia niezbędnych przepisów prawnych. Rola Parlamentu wzrosła wraz z zastosowaniem procedury współdecyzji przewidzianej w traktacie z Maastricht – a obecnie zastępującej ją zwykłej procedury ustawodawczej – do większości kwestii związanych ze swobodą przedsiębiorczości i świadczenia usług.

Parlament odegrał ponadto kluczową rolę w przyjęciu dyrektywy usługowej i pilnie śledzi jej wdrażanie. Ponadto kładzie on również nacisk na to, by państwa członkowskie wywiązywały się z zobowiązań zawartych w tej dyrektywie i zapewniły jej prawidłowe wdrożenie. Dnia 15 lutego 2011 r. Parlament przyjął [rezolucję w sprawie wdrożenia dyrektywy usługowej](#)<sup>[2]</sup>, natomiast dnia 25 października 2011 r. [rezolucję w sprawie procesu wzajemnej oceny przewidzianego w dyrektywie usługowej](#)<sup>[3]</sup>. W odpowiedzi na komunikat Komisji z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie wdrożenia dyrektywy usługowej Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów Parlamentu Europejskiego (IMCO) przygotowała sprawozdanie pt. „Usługi na rynku wewnętrznym – bieżąca sytuacja i działania na przyszłość”, które przyjęto podczas posiedzenia plenarnego w dniu 11 września 2013 r.<sup>[4]</sup>

W dniu 7 lutego 2013 r. Parlament przyjął również rezolucję z zaleceniami dla Komisji dotyczącymi zarządzania rynkiem wewnętrznym<sup>[5]</sup>, w której podkreślił znaczenie sektora usług jako kluczowego obszaru wzrostu gospodarczego, zasadniczy charakter swobody świadczenia usług i korzyści wynikające z pełnego wdrożenia dyrektywy usługowej.

Parlament pracował nad uznanymi za priorytetowe wnioskami ustawodawczymi dotyczącymi usług telekomunikacyjnych, takimi jak rozporządzenie w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym ([rozporządzenie \(UE\) nr 910/2014](#)) oraz rozporządzenie ustanawiające środki dotyczące europejskiego jednolitego rynku łączności elektronicznej i mające na celu zapewnienie łączności na całym kontynencie. Wniosek Komisji (COM(2013)0627) zaowocował w rezultacie przyjęciem [rozporządzenia \(UE\)](#)

---

[2]Dyrektywa 2006/123/WE

[3]Dz.U. C 131 E z 8.5.2013, s. 46

[4]Dz.U. C 93 z 9.3.2016, s. 84

[5]Dz.U. C 24 z 22.1.2016, s. 75



[2015/2120](#) z dnia 25 listopada 2015 r. ustanawiającego środki dotyczące dostępu do otwartego Internetu (zmieniającego dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników). Zaowocował również przyjęciem [rozporządzenia \(UE\) nr 531/2012](#) z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii. Parlament zajmuje się zagadnieniami usług finansowych w zakresie dostępu do podstawowych usług płatniczych<sup>[6]</sup>, kredytów konsumenckich i hipotecznych ([dyrektywa 2014/17/UE](#)), a także pakietem dotyczącym imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych<sup>[7]</sup>. [Dyrektywa w sprawie kredytów hipotecznych \(2014/17/UE\)](#) poprawia ochronę konsumentów poprzez wprowadzenie minimalnych wymogów regulacyjnych, którym państwa członkowskie są zobowiązane sprostać, by chronić osoby związane umowami o kredyt dotyczącymi nieruchomości mieszkalnych, oraz poprzez zapewnienie odpowiedniego informowania klientów oraz ich zdolności do spłaty kredytu mieszkaniowego. Zaś [dyrektywa w sprawie lepszej regulacji i zapewnienia przejrzystości rynków finansowych \(2014/65/UE\)](#) służy zapewnieniu regulacji i przejrzystości rynków finansowych w całej UE. Parlament uczestniczył także w pracach ustawodawczych dotyczących nowatorskich usług, takich jak ratujący życie pokładowy system powiadamiania o wypadkach „eCall”<sup>[8]</sup>, oraz w weryfikacji stosowania [dyrektywy o usłudze powszechnej](#) i o numerze alarmowym 112<sup>[9]</sup>. Dnia 28 kwietnia 2015 r. Parlament głosował nad wprowadzeniem obowiązku instalowania technologii eCall we wszystkich nowych pojazdach wprowadzanych do obrotu od kwietnia 2018 r.

Najnowsze badania dowodzą, że wartość korzyści wynikających z ustawodawstwa przyjętego przez Parlament w dziedzinie swobodnego przepływu usług, w tym kwalifikacji zawodowych i handlu detalicznego, wynosi 236 mld EUR rocznie. Po 2019 r. wartość tych korzyści wzrośnie do 284 mld EUR rocznie w obszarze objętym dyrektywą usługową, 80 mld rocznie w obszarze usług świadczonych w ramach wolnych zawodów oraz 20 mld EUR rocznie w obszarze usług związanych z zamówieniami publicznymi<sup>[10]</sup>.

W celu uzyskania bardziej szczegółowych informacji należy zapoznać się z analizą sporządzoną dla komisji IMCO pt. [EU Mapping: Overview of IMCO-related legislation](#) [Nakreślanie polityki UE – przegląd przepisów z zakresu działalności komisji IMCO].

Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff / Andreea Dobrita  
04/2019

---

[6][Dz.U. C 349E z 29.11.2013, s. 74](#)

[7][Dz.U. C 378 z 9.11.2017, s. 610](#)

[8][Dz.U. C 285 z 29.8.2017, s. 568](#)

[9][Dz.U. C 33E z 5.2.2013, s. 1](#)

[10]Analiza pt. „Contribution to Growth: The Single Market for Services” [Wkład na rzecz wzrostu gospodarczego – wspólny rynek usług]. Zapewnienie korzyści gospodarczych obywatelom i przedsiębiorstwom” (2019 r.), przygotowana przez departament tematyczny A na wniosek komisji IMCO.

