ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS
No 3661
PRZEGLĄD PRAWA I ADMINISTRACJI C/2
WROCŁAW 2015

ALEKSANDER CIEŚLIŃSKI
Uniwersytet Wrocławski

NATURA WOLNOŚCI GOSPODARCZEJ I JEJ GENEZA W SYSTEMIE PRAWNYM UNII EUROPEJSKIEJ

Wolność gospodarcza pełni szczególną rolę w systemie prawnym Unii Europejskiej jako jeden z kluczowych gwarantów praw jednostek oraz realizacji procesu jej integracji ekonomicznej. Przez dziesiątki lat istotnie oddziaływała ona na rozumienie i stosowanie prawa rynku wewnętrznego, a zarazem, niejako równolegle, już od końca lat 60. ubiegłego wieku zaczęła się kształtować dzięki orzecznictwu ówczesnego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości jako prawo podstawowe o odrębnym i specyficznym statusie. W tym względzie uzyskała istotne znaczenie w kontroli legalności zwłaszcza środków wspólnotowych i unijnych podejmowanych w ramach różnych polityk, a ostatecznie usankcjonowana została w Karcie Praw Podstawowych. Wydaje się więc istotne, a zarazem interesujące, aby niezależnie od analiz tego aktualnego stanu prawnego pochylić się nad samą jej istotą oraz genezą w systemie Unii Europejskiej, co pozwala lepiej zrozumieć ów obecny status.

1. WPROWADZENIE

Wolność gospodarcza wydaje się prawem w pewnym sensie paradoksalnym, a z pewnością odrębnym typem niezbywalnej wolności przynależnej człowiekowi, która odgrywa kluczową rolę w realizacji jego aspiracji we współczesnym świecie. Należy oczywiście pamiętać, że obok zaliczania do katalogu praw i wolności, w systemach krajowych pełni ona jeszcze funkcję obiektywnej zasady porządku prawnego determinującej fundamenty systemu ekonomicznego[1]. Natomiast w tym pierwszym wymiarze gwarantuje udział w obrocie gospodarczym, gromadzenie dóbr majątkowych podlegających wymianie umożliwiającej zaspokojenie indywidualnych potrzeb oraz dążenie do osiągnięcia określonej pozycji ekonomicznej,

[1] Zob. S. Biernat, A. Wasilewski, *Wolność gospodarcza w Europie*, Kraków 2000, s. 179.

© for this edition by CNS

ale trudno jej nie rozpatrywać również w szerszym kontekście związków z solidaryzmem społecznym, a zwłaszcza redystrybucją i wyrównywaniem szans[2].

Jednakże, jako należąca do praw ekonomicznych, w ramach powszechnych praw człowieka wydaje się, że bywa traktowana jako drugorzędna. Nie tylko nie została przewidziana przy tworzeniu Paktów Praw Człowieka, nawet wśród praw gospodarczych, co wynikało z nacisków ówczesnych państw socjalistycznych, ale zabrakło jej także w aktach Rady Europy. Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nie zawiera jej gwarancji, chociaż tam nawet ochrona własności została zapewniona dopiero w Protokole I. Natomiast sama wolność pracy została przewidziana w Europejskiej Karcie Społecznej.

Równocześnie z perspektywy systemów konstytucyjnych państw, szczególnie naszego kręgu cywilizacyjnego, wolność gospodarcza zaliczana jest do najbardziej kluczowych i stanowi fundament gospodarki rynkowej. Jako prawo podstawowe znajduje wielosetletnie umocowanie w ich tradycjach konstytucyjnych, wywodzona zarówno z wolności osobistej, jak i własności prywatnej. Może być uznawana za złożone, zbiorcze określenie koncepcji normatywnej i teoretycznej, o zróżnicowanym jednak rozumieniu i zakresie w krajowych systemach europejskich[3]. W ten sposób także trafiła do systemu wspólnotowego, uzyskując tam szczególną rolę, i nie ulega wątpliwości, że owa geneza w istotny sposób zdeterminowała jej współczesne rozumienie, nie pozostając bez wpływu na współczesny model i zakres zastosowania. Oddziaływanie to musiało być tym większe, że w przeciwieństwie do wielu innych praw, wolności i zasad, jakie przewidziano w Karcie Praw Podstawowych, nie można się było w tym względzie odwołać chociażby właśnie do rozumienia wypracowywanego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

2. UJĘCIE TEORETYCZNE

Zważywszy na powyższą specyfikę, tym istotniejszą rolę odgrywa uwzględnienie w rozważaniach nie tylko dorobku owych tradycji konstytucyjnych, lecz także ujęcia czysto teoretycznego. W tym kontekście zaproponować można widzenie wolności gospodarczej jako tzw. złożonej sytuacji prawnej — odnoszącej się do wzajemnych i współzależnych zachowań, które ją prawnie kwalifikują. Obejmuje ona dwie kategorie podmiotów — przede wszystkich tych uprawnionych względem państwa czy też, zważywszy na kontekst unijny — szerszej kategorii władzy publicznej, która zwykle zagraża im działaniami ograniczającymi oraz ingerencją i wobec której uzyskują oni na tej podstawie określone środki ochronne. Każda wolność prawna czy też prawnie chroniona pojawia się przede

[2] Zob. P. Cegiełko, *Prawa i wolności ekonomiczne i socjalne*, [w:] L. Koba, W. Wacławczyk (red.), *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, Warszawa 2009, s. 273–288.

[3] Zob. S. Biernat, A. Wasilewski, *op. cit.*, s. 177–178.

© for this edition by CNS

wszystkim wtedy, gdy podmiot tej pierwszej kategorii jest wolny od przeszkody wykreowanej przez państwo i polegającej na prawnym zakazie odnoszącym się do jej przedmiotu, a więc wykonywania pewnego działania lub zaniechania tego działania[4].

Analizując strukturę wolności, wyodrębnia się natomiast pewne kluczowe elementy składowe. Nie ograniczają się one do samego uwolnienia od owego zakazu oraz prawa domagania się od państwa, aby zaniechało wszelkich bezprawnych ingerencji w działania, i zaniechania, które są objęte tym przedmiotem, co wiąże się funkcjonalnie ze stosowną kompetencją dochodzenia przed sądem. Oprócz takiego prawa „do obrony" dochodzi jeszcze prawo „do ochrony", której można domagać się od państwa, szczególnie władzy wykonawczej oraz orzecznictwa sądowego. Pozwala ono żądać, aby władza publiczna poprzez swoje faktyczne i prawne działania pozytywne chroniła przed bezprawnymi „wkroczeniami" innych podmiotów, mogącymi godzić w przedmiot wolności. Ostatnim elementem składowym wolności, który warto wyodrębnić, jest ogólniejsze roszczenie tworzenia uprawnionym odpowiednich warunków efektywnego korzystania z przysługującej wolności. Można próbować to kojarzyć nie tylko bezpośrednio z roszczeniami w zakresie materialnych świadczeń, lecz także oczekiwaniami wobec stanu ustawodawstwa, a więc o charakterze ogólnoustrojowym wobec kształtu przestrzeni prawnej, także co do bezpieczeństwa obrotu[5].

Szczególnie interesujące wydaje się prawo do ochrony, bo ujawnia rozjemczą rolę władzy publicznej tam, gdzie ów „intruz" sam okazuje się podmiotem prawa podstawowego. Skoro jego działanie nie jest całkowicie bezprawne i korzysta on z gwarantowanej wolności, wymaga to wyważenia kolidujących interesów czy też dwóch wolności. W kontekście unijnym dotyka to zarazem problemu bezpośredniej skuteczności w wymiarze horyzontalnym, zwłaszcza w relacjach dwóch działających zupełnie dobrowolnie podmiotów prywatnych. W konkretnym przypadku wolności gospodarczej wiąże się jeszcze ze zderzeniem z zasadami ochrony konkurencji, zgodnie z nimi ofiara ma bowiem ograniczone możliwości przeciwstawienia się bezprawnym działaniom innych podmiotów godzących w przedmiot jej wolności.

Powyższy sposób widzenia koresponduje z założeniem, że wolność powinna być widziana jako swoiste dobro chronione, a zarazem stan natury niejako poprzedzający państwo. Pozwala to wyznaczyć obszar indywidualnego samostanowienia jednostki, wyłączony spod jego władztwa i chroniony przed wtargnięciem w postaci ewentualnych naruszeń. Korzysta ona z domniemania zakazu ingerencji, a więc naruszenia te obarczone są przymusem usprawiedliwienia szczególnie ważnym interesem publicznym czy też realizacją innych wartości lub dobrem

[4] M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Branta 2011, s. 10–13.

[5] *Ibidem*, s. 20–31.

© for this edition by CNS

pozostałych uczestników obrotu oraz wymagają spełniania określonych przesłanek formalnych i materialnych. Implikuje to swoistą asymetrię sytuacji prawnej, w której to nie jednostka powinna wskazać podstawy prawne swojej działalności czy też szukać w obowiązującym prawie zezwolenia. To organy władzy publicznej są obowiązane wykazać się prawną kompetencją ograniczenia wolności, której gospodarczy wymiar jest jednym z kluczowych aspektów realizacji samego siebie we współczesnym świecie. Jako prawo naturalne właśnie, które jest przyrodzone i niezbywalne oraz wywodzone z godności jednostki, dla swojego obiektywnego bytu nie wymaga ona wyraźnego usankcjonowania w prawie pozytywnym i wiąże tę władzę bez względu na uregulowania prawa pozytywnego, nawet rangi konstytucyjnej, pozostając niezależną od tego rodzaju odniesienia do niej[6].

Wolność gospodarcza jest więc atrybutem osoby ludzkiej, powiązanym z realizacją jej potrzeb oraz ideą równości, współtworząc jej podmiotowość prawną i przejawiając się następnie w aktach autonomii woli i jako taka przysługuje każdemu, nawet jeżeli w żaden sposób nie zamierza z niej korzystać. Ma oczywiście wymiar prawny i korzystanie z niej może mieć miejsce w ramach powszechnie obowiązującego porządku prawnego, ale sama w sobie jest właśnie kategorią przekraczającą jego granice. Prawo przedmiotowe nie stanowi ostatecznego jej źródła, ani jej nie kreuje, a więc nie powinno być ostatecznie rozstrzygające co do zakresu i treści. Wtórnie ją uznając, stara się natomiast definiować granice oraz określać gwarancje i instrumenty zapewniające swobodę działania, jak również zapewniać bezpieczeństwo obrotu. Z tego względu ma niewątpliwy wymiar praktyczny, doprecyzowując oraz ułatwiając realizację, a także wyznaczając ramy dopuszczalnego oddziaływania władztwa publicznoprawnego. Reglamentacja wolności okazuje się zarazem niezbędna, aby zagwarantować równą możliwość korzystania przez wszystkich oraz uniemożliwić szkodzenie innym, ale akty normatywne powinny określać to w sposób wyczerpujący, precyzyjnie zwłaszcza statuując dopuszczalne zakazy[7].

Na tym tle natomiast dopiero wyróżnia się prostą kategorię „swobody działalności gospodarczej" czy też przedsiębiorczości, która jest instytucją *stricte* prawną, tworem systemu prawnego i poza obszarem prawa nie ma wyraźnych granic znaczeniowych. Oczywiście z drugiej strony swoboda ta w kluczowym wymiarze zabezpiecza instrumentalnie w płaszczyźnie prawnej ową wartość, jaką wolność stanowi. Niektórzy autorzy są nawet gotowi ujmować relację między nimi w kategoriach dalece filozoficznych, traktując wolność gospodarczą jako należącą do obszaru idei, która może być stałą, immanentną cechą bytu człowieka, niezależną nawet od woli jednostki, co do korzystania z niej, cechując się niezbywalnym charakterem i nieograniczonością. Odwołując się do tzw. gradacyjnej koncepcji

[6] K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 98–104.

[7] Zob. J. Sobczak, *Objaśnienia do art. 11*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych UE. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 428–430.

© for this edition by CNS

wolności, traktują ją jako nie tyle składnik, ile swoisty „niższy poziom", jakiś warunek istnienia „wolności pełnej", traktowanej w rozumieniu kantowskim jako imperatyw moralny wobec imperatywu pragmatycznego wolności gospodarczej, pozostającej jednak właśnie atrybutem naturalnym. Dla niej następnie swoboda działalności gospodarczej stanowiłaby imperatyw techniczny albo „obiekt w obszarze artefaktów", który wyznaczany jest prawem przedmiotowym, zmienny oraz zależny od obowiązujących zasad ustroju gospodarczego, standardów technicznych, społecznych, ekonomicznych i prawnych. W takim ujęciu sama wolność w swej idealnej postaci nie mogłaby być nie tylko zlikwidowana, ale nawet limitowana czy też reglamentowana, gdyż to tylko swobodzie można wyznaczać granice ekonomiczne i prawne lub jej zakazywać[8].

W powyższym kontekście słusznie się podkreśla, że wolność gospodarcza w swoim całokształcie wymaga szerokiego ujęcia podmiotowego i przedmiotowego, a więc bez zarezerwowania jedynie dla kręgów przedsiębiorców oraz ograniczania się wyłącznie do realizacji czystej przedsiębiorczości. Przedsiębiorczość stanowi oczywiście niezbędną formułę dla swobody działalności gospodarczej, ale z perspektywy wolności jest tylko jednym z jej przejawów, który może być realizowany w ustalonych prawem strukturach zarezerwowanych dla podmiotów działających na własny rachunek, wymagając świadomego aktu woli i przekształcenia się w przedsiębiorcę. Przedmiotowo to tutaj kluczową rolę odgrywa wspominane już prawne dozwolenie wykonywania oraz zaniechania w zakresie ściśle rozumianej aktywności gospodarczej, jak również domagania się od państwa powstrzymywania się od ingerencji w tę aktywność i ochrony przed nią. Zakres ten jest zwykle precyzowany jako działalność wytwórcza, budowlana, handlowa czy usługowa, ale także zawodowa wykonywana we własnym imieniu, w celach zarobkowych, w sposób zorganizowany i ciągły[9].

Już jej realizacja wymaga także odniesienia do problematyki korzystania z wolności nie tylko przez osoby fizyczne, ale i podmioty zbiorowe. W ich przypadku jednak trudno jest mówić o przyrodzonej godności i tym samym widzieć tę wolność jako posiadającą naturalną proweniencję, a nie jedynie gwarantowane pozytywnie prawo, cokolwiek pozostawione na „łaskę" prawodawcy. Proponuje się więc uznanie, iż dochodzi tu do przekształcenia prawa wolnościowego w podmiotowe o treści negatywnej do wspólnego prowadzenia działalności gospodarczej. Wynikałoby ono jednak już tylko z woli prawodawcy i dopuszczenia do niej jednostek organizacyjnych, przyjmujących postać pewnych fikcji prawnych o wykreowanym przez niego statusie[10].

W powyższym ujęciu prawo to wydaje się korzystać ze słabszego umocowania. Podkreśla się jednak zwykle, że podmioty zbiorowe nie powinny podlegać

[8] R. Sowiński, *Wolność i ustawowa swoboda działalności gospodarczej*, Wrocław 2007, s. 119–126.

[9] R. Biskup, *Wolność gospodarcza w wymiarze podmiotowym*, Lublin 2011, s. 161, 190.

[10] W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 315.

© for this edition by CNS

niekorzystnie zróżnicowanemu statusowi i dlatego należy zapewniać im analogiczne gwarancje, nawet jeżeli ma się to odbywać w większym stopniu dzięki prawu przedmiotowemu. Można też przyjąć założenie, iż takie podmioty stanowią emanację prawa osób indywidualnych do wspólnego korzystania z wolności gospodarczej, co pozwalałoby nadal zachowywać naturalny wymiar poprzedzający prawo przedmiotowe. Źródłem ich podmiotowości byłoby przekazanie przez te osoby części swojej podmiotowości z jednoczesnym wyrażeniem zgody na możliwość władczej ingerencji tych organizacji w ich życie. Uzasadnienia dostarczałoby przyczynianie się do intensyfikacji ochrony jednostek, skoro głównym celem ich istnienia jest dobro i samorealizacja tych, którzy je tworzą[11].

Zwyczajowa koncentracja analizy wolności gospodarczej na swobodzie działalności gospodarczej nie pozwala zarazem uchwycić całej złożoności sytuacji prawnej, którą ona kreuje. Pojawia się więc znacznie bardziej rozbudowany zakres oraz wielorakie powiązania różnorodnych uprawnień, kompetencji i obowiązków powstających ze względu na relację jednostki wobec władzy publicznej oraz pozostałych uczestników obrotu. Należy natomiast pamiętać, że już sama ta swoboda jest przedstawiana nie tyle jako jednorodna kategoria, ile zespół swobód cząstkowych. Wymienia się w tym kontekście podejmowanie i prowadzenie działalności, wolność wyboru formy organizacyjno-prawnej, profilu, miejsca oraz czasu trwania, swobody w konkurowaniu, a także swobód w zakresie zawierania umów, zbywania własnych towarów i usług, kształtowania cen i decydowania o sposobie angażowania kapitału[12]. Warto zauważyć, zapowiadając dalsze rozważania, że już to wydaje się korespondować z przedmiotem przynajmniej niektórych swobód rynku wewnętrznego.

W tym samym duchu cała wolność gospodarcza bywa przedstawiana jako kategoria zbiorcza, na którą składa się wiązka uprawnień. Jest ona powiązana z szeregiem norm zabezpieczających uprawnionemu możliwość wykonywania aktów dozwolonych, a więc stanowi swoisty konglomerat innych praw i wolności, nawet tak generalnych, jak prawo do równości, wolność zrzeszania się, a nawet prawo rozwoju własnej osobowości. W tym kontekście nie chodzi jednak o nawiązywanie do poglądów doktryny starających się wykazać, iż gospodarczo relewantne są wszystkie prawa podstawowe, ale o usankcjonowanie właśnie owego kompleksowego charakteru wolności gospodarczej, co musi determinować jej zakres podmiotowy oraz normatywną postać. Stąd z pewnością może ona obejmować nie tylko wolność przemysłu i handlu, ale też wyboru zawodu i miejsca pracy oraz zostać powiązana z prawem własności, nie tylko genezą, lecz faktycznym umożliwianiem korzystania z atrybutów wolności, a także może być uzupełniana przez wolność poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania[13].

[11] K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009, s. 53–54.

[12] *Ibidem*, s. 150–153.

[13] R. Alexy, *Teoria praw podstawowych*, Warszawa 2010, s. 181; K. Klecha, *op. cit.*, s. 52; R. Biskup, *op. cit.*, s. 161.

© for this edition by CNS

W tak skonstruowanym zakresie mieści się różnorodna aktywność umożliwiająca realizację określonych świadczeń i wytwarzanie dóbr. Jej integralnym elementem jest korzystanie z owoców swojej działalności, a także dysponowanie posiadanymi zasobami przez każdego, kto działa w sposób ciągły w celu zaspokojenia własnych i cudzych potrzeb — zarówno materialnych, jak i niematerialnych — oraz otrzymuje w zamian określony ekwiwalent. Mieści się tu z pewnością każda działalność przedstawiciela wolnego zawodu, profesjonalnego sportowca czy też zarobkowe świadczenie usług w potocznym rozumieniu, także o charakterze intelektualnym, w oparciu o swoją wiedzę, kwalifikacje i doświadczenie, nawet jeżeli nie przyjmują postaci samodzielnej przedsiębiorczości. Z ekonomicznego punktu widzenia bowiem ta ostatnia kwalifikacja ma znaczenie drugorzędne, zwłaszcza jeżeli działalność ma postać ciągłą[14].

Dlatego z powyższego zakresu nie należy *a priori* wykluczać aktywności przyjmującej postać stosunków pracy czy też stosunków społecznych powstających w związku z pracą, i to nie tylko z perspektywy działań pracodawcy, który z natury rzeczy może być zaliczany do kategorii przedsiębiorcy działającego na własny rachunek, o ile tylko nie wymaga uwzględniania aspektów czysto socjalnych. Dla tego ostatniego podmiotu polega to na swobodzie w zakresie zatrudniania, a więc doboru pracownika, nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy i kształtowania jego treści, jak również wyboru najkorzystniejszej formy współpracy, a więc niekoniecznie w takiej postaci. Istotne jest natomiast, że za integralny element wolności gospodarczej może być poczytywana właśnie czysta wolność pracy pracownika, która powinna być traktowana jako prawo *implicite* gospodarcze, a nie socjalne, obejmując swobodę wyboru zawodu, rodzaju i miejsca pracy, a także pracodawcy. W jeszcze bardziej zaawansowanym ujęciu byłaby to nawet wolność nie tylko tych, którzy wytwarzają, ale i tych, którzy konsumują, są użytkownikami oraz odbiorcami, chociaż obszary te nie są z sobą w oczywisty sposób sprzęgnięte[15].

3. UNIJNA WOLNOŚĆ GOSPODARCZA

3.1. ŹRÓDŁA I WYZWANIA TERMINOLOGICZNE

Warto zauważyć, że wolność gospodarcza jest bardzo różnie determinowana w systemach krajowych, także poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Wpływa to oczywiście na różnicowanie konkretnych zakresów podmiotowych i przedmiotowych, ale zarazem potwierdza rozważaną powyżej konieczność szerokiego widzenia, które nie może się ograniczać do jednego wymiaru, zwłaszcza związanego ściśle ze swobodą działalności gospodarczej. Zresztą w in-

[14] K. Klecha, *op. cit.*, s. 158.

[15] R. Biskup, *op. cit.*, s. 190–194.

© for this edition by CNS

nym przypadku nie mogłoby to prowadzić do ustalenia uniwersalnej postaci wolności. Warto w tym kontekście przywołać już samą terminologię krajową, która z zasady nie odwołuje się *expressis verbis* do wolności gospodarczej, posługując się w zamian określeniami pokrewnymi, na stałe z nią skojarzonymi. Jest to więc niemiecka wolność zawodu, ale także odwołanie do wolności rozwoju osobowości, francuska i belgijska wolność handlu i przemysłu, hiszpańska wolność przedsiębiorstwa i włoska wolność inicjatywy ekonomicznej. System szwajcarski obejmuje natomiast wszelkie przejawy inicjatywy gospodarczej, łącznie właśnie z pracą najemną. W praktyce jednak systemy krajowe w mniejszym stopniu koncentrowały się na konkretyzacji treści wolności, poprzestając często na takich ogólnych gwarancjach jej istnienia. W zamian większą wagę przywiązuje się raczej do wyznaczania jej granic ze względu na potrzebę ochrony innych wartości, jak np. bezpieczeństwa albo realizacji określonej polityki gospodarczej przez władze publiczne. Natomiast okazywało się to wystarczające dla zapewnienia co najmniej wolności tworzenia i prowadzenia przedsiębiorstwa czy wyboru formy organizacyjno-prawnej działalności gospodarczej, a w zależności od konkretnego przypadku może obejmować także wolność sposobów zaangażowania kapitału oraz wolność konkurencji[16].

Oprócz przedstawionych w poprzednim punkcie podstaw teoretycznych tradycje konstytucyjne wspólne dla państw członkowskich pełniły i pełnią nadal kluczową rolę w kontekście wspólnotowym i unijnym. Nie należy zwłaszcza zapominać, że pierwotnie sama wolność gospodarcza jako prawo podstawowe nie znajdowała wyraźnych podstaw we wspólnotowych traktatach, nawet pod postacią terminologii podobnej do wypracowanej w powyższych ramach, co zmieniło dopiero przyjęcie Karty Praw Podstawowych. Nie ulega natomiast wątpliwości, że mogła oddziaływać jako owo prawo naturalne i zapewniać dostateczną ochronę prawną, przede wszystkim dzięki usankcjonowaniu jej statusu jako niepisanej zasady ogólnej, odczytywanej przez pryzmat owych tradycji. Jak wiadomo, właśnie w ten sposób orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości od początku lat 70. XX wieku „wprowadzało" do systemu wspólnotowego prawa podstawowe, odwołując się do tego dorobku.

Jednakże na rozumienie przyjęte przez ETS wobec wolności gospodarczej, jako prawa podstawowego nie pozostały bez wpływu wskazane rozbieżności terminologii zapożyczanej z systemów krajowych. Stąd orzecznictwo cechował generalnie brak jednolitego nazewnictwa oraz nieprzywiązywanie wagi do różnic w sformułowaniach, co było już starannie analizowane w literaturze, która skatalogowała w szczególności: wolność gospodarczą (*economic liberty* albo *freedom*), wolność wykonywania/prowadzenia działalności gospodarczej, biznesowej, komercyjnej, handlowej albo ogólniej zawodowej, samą wolność handlu, zawodu (ew. też przemysłu lub biznesu) oraz swobodę bycia przedsiębiorczym. Nawet

[16] Analiza systemów krajowych zob. S. Biernat, A. Wasilewski, *op. cit.*, s. 178–182.

© for this edition by CNS

w najsłynniejszych orzeczeniach zdarzało się także wyjście poza przedmiot i zakres ograniczony do sfery gospodarczej i odnoszenie do wolności wykonywania jakiejkolwiek wybranej działalności[17].

Zresztą już w jednym z najsłynniejszych orzeczeń Trybunału, które dotyczyło zarówno relacji pomiędzy konstytucją krajową a prawem wspólnotowym oraz właśnie statusu praw podstawowych w tym systemie, a więc w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft* pojawiła się odwołująca się do niemieckiego konstytucjonalizmu, ogólna *freedom of action and disposition*[18]. Natomiast w sprawie *Rau* przywołano obok *freedom to pursue a trade or profession* oraz *freedom of competition* właśnie jeszcze *general freedom to pursue any lawful activity*[19]. Niektórzy autorzy zwracają także uwagę, że nawet w ramach jednego orzeczenia może pojawić się niekonsekwencja terminologiczna, kiedy w jednym miejscu jest mowa o prawie do swobodnego wykonywania działalności gospodarczej, a w innym o prawie do swobodnego wyboru i wykonywania swojej działalności i zawodu. Zdarza się nawet posługiwanie odmienną terminologią w anglo- i francuskojęzycznej wersji tych samych orzeczeń — w pierwszej może pojawić się wolność prowadzenia działalności gospodarczej, a w drugiej wykonywania działalności zawodowej[20].

Dotyczy to zresztą nie tylko orzeczeń z bardzo odległej przeszłości, lecz także stosunkowo niedawnych rozstrzygnięć. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na orzeczenie w sprawie Bank Melli, które dotyczy bardzo ważnej sfery współczesnego wykorzystywania wolności gospodarczej dla ochrony jednostek w sporach z instytucjami unijnymi, a więc sankcji nakładanych na przedsiębiorców spoza Unii. W tym samym jego punkcie, po sformułowaniu potwierdzenia, że prawa podstawowe mogą być przedmiotem ograniczeń, umieszczono dwa kolejne zdania o następującej treści: „Tak jest w istocie w wypadku prawa własności i swobody wykonywania działalności gospodarczej (zob. w szczególności wyroki […]). W związku z tym prawo do swobodnego wykonywania działalności zawodowej, podobnie jak wykonywanie prawa własności, może zostać poddane ograniczeniom […]”[21].

Pozwala to także łatwiej zrozumieć, dlaczego w Karcie, która skodyfikowała powyższy dorobek, znalazły się dwa odrębne postanowienia, jakie kojarzyć można z gwarancjami wolności gospodarczej. Jest to art. 15 gwarantujący każdemu przede wszystkim zarówno prawo do podejmowania pracy, jak i wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu. Obywatelom Unii zapewnia

[17] Zob. *ibidem*, s. 196–199.

[18] Sprawa C-11/70; *Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*; EU:C:1970:114, pkt 2.

[19] Sprawa C-133-136/85; *Rau przeciwko BALM*, EU:C:1987:244, pkt 2 sentencji.

[20] Por. D. Fiedorow, *Wolność prowadzenia działalności gospodarczej jako prawo podstawowe w prawie Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik, K. Gałka (red.), *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń 2009, s. 367–369.

[21] Sprawa C-548/09 P; *Bank Melli Iran przeciwko Radzie*, EU:C:2011:735, pkt 114.

© for this edition by CNS

on dodatkowo swobodę poszukiwania zatrudnienia, wykonywania pracy, korzystania z prawa przedsiębiorczości oraz świadczenia usług w każdym państwie członkowskim. Natomiast obywatelom państw trzecich, posiadającym zezwolenie na pracę na ich terytorium, gwarantuje prawo do takich samych warunków pracy, jak osobom należącym do tej pierwszej kategorii. Równocześnie zgodnie z art. 16 uznaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi.

Jednakże pomimo braku spójności terminologicznej, pewnych rozbieżności co do rozumienia zakresu, ale również unikania jednoznacznego sprecyzowania treści należy założyć, że ewolucyjnie ukształtowało się unijne pojęcie wolności gospodarczej jako jednej, wspólnej kategorii, nawet jeżeli nadal może ona być różnorodnie określana. Wydaje się ono sankcjonować założenie omawianego zbiorczego charakteru obejmującego bardzo zróżnicowane aspekty aktywności ekonomicznej, niekoniecznie ograniczonego do czystej przedsiębiorczości. Pojęcie to musiało natomiast zachować autonomię, uzasadnianą przede wszystkim koniecznością uwzględniania i wartościowania tych wielu różnych tradycji konstytucyjnych, co musiało znaleźć odzwierciedlenie także w kompleksowym rozumieniu treści wolności. Ponieważ zarazem nie chodziło o proste powielanie dorobku krajowego, niezbędna okazała się koncentracja na aspektach specyficznych dla procesu integracji i gwarancji zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ze szczególnym uwzględnieniem swobodnego transgranicznego przepływu czynników produkcji, jak również celów głównych polityk unijnych.

Należy podkreślić zarazem, że szczególnie wolność gospodarcza nigdzie nie może być widziana w oderwaniu od aksjologii danego systemu oraz szerszego kontekstu historycznego, społecznego, politycznego i ekonomicznego, a nawet moralnego, w jakim ma być ona realizowana. Pozwala to zarazem zrozumieć przypisywanie jej w literaturze dodatkowych funkcji, obok zaliczania do kategorii praw podstawowych — również w Unii jest ona traktowana jako zasada ustrojowa. Szczególną rolę przypisano jej właśnie jako fundamentowi umożliwiającemu integrację jednolitego rynku, wpływającemu na model zbliżania przepisów krajowych oraz upraszczanie procedur administracyjnych. Równocześnie nie można pomijać, że w tym kontekście wymiar czysto liberalny oraz socjalny, jako jej integralne elementy, okazują się wzajemnie wspierać i uzupełniać. Warto przypomnieć, że właściwie od początku orzecznictwa ETS w zakresie praw podstawowych, jak chociażby *Hauer*[22], była mowa o konieczności uwzględniania ich społecznej funkcji, stanowiącej niejednokrotnie asumpt do wprowadzania ograniczeń[23].

Jest to tym bardziej dostrzegalne w ujęciu współczesnym, gdyż samo odwołanie się do oczywistych celów integracyjnych wydaje się dalece niewystarczające,

[22] Sprawa C-44/79; *Hauer przeciwko Land Rheinland-Pfalz*, EU:C:1979:290.

[23] Por. R. Biskup, *op. cit.*, s. 137–142.

© for this edition by CNS

zważywszy, że obecne, znacznie bardziej zaawansowane wartości i cele unijne wydają się nadawać wolności gospodarczej szczególny kontekst. Wyznaczają go z jednej strony przewidziane w art. 2 TUE sprawiedliwość i solidarność, a przede wszystkim postanowienia art. 3 ust. 3 TUE, który do najważniejszych celów UE zalicza ustanowienie rynku wewnętrznego. W tym samym ustępie przewidziano szereg założeń, które w istotnym wymiarze podważają chociażby skrajnie liberalne ujęcie wolności, upoważniają władze publiczne do ingerencji na wolnym rynku i nakładają na nie dodatkowe obowiązki, wykraczające poza zakaz wprowadzania ograniczeń i zakazów, o ile nie będzie to szczególnie uzasadnione. Mowa jest bowiem o zrównoważonym wzroście gospodarczym oraz stabilności cen, a przede wszystkim o społecznej gospodarce rynkowej o wysokiej konkurencyjności zmierzającej do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego, zwalczaniu wykluczenia społecznego i dyskryminacji oraz wspieraniu sprawiedliwości społecznej i ochrony socjalnej, solidarności między pokoleniami i ochrony praw dziecka.

3.2. WOLNOŚCIOWY WYMIAR SWOBÓD RYNKU WEWNĘTRZNEGO

Jeżeli jednak wolność gospodarcza jako zasada została niejako „obudowana" tego rodzaju społecznym wymiarem, to z tym znaczniejszą uwagą należy pochylić się nad jej rolą w tym pierwotnym obszarze, który można określić jako owo jądro procesu integracji, a więc funkcjonowanie swobód rynku wewnętrznego. Warto zwrócić uwagę, że wspomniany art. 15 Karty stanowi połączenie dwóch różnych obszarów prawa unijnego, a właściwie modeli orzeczniczych Trybunału Sprawiedliwości. Z jednej strony w jego ustępie 1. są to same klasyczne prawa podstawowe, wyrażone w postaci zwłaszcza wolności zawodu, a z drugiej, szczególnie w ustępie 2. pojawia się nawiązanie do swobody przepływu pracowników, przedsiębiorczości i usług. Należy przypomnieć, iż w przeciwieństwie do tych pierwszych, te drugie normy od zarania korzystały z umocowania traktatowego, dzięki czemu udało się w tym kontekście wypracować nieporównywalnie bardziej imponujący dorobek orzeczniczy znajdujący zastosowanie w wielu konkretnych sprawach. Chociaż zarazem swobody bywały określane jako fundamentalne, to jednak trudno było im przypisywać status czy też rangę taką jak samym prawom podstawowym[24].

Jednakże trudno zarazem nie zauważyć, że ze względu na swój wolnościowy wymiar, natchniony doktryną ordoliberalizmu, orzecznicze dążenie do eliminacji barier w nieskrępowanym obrocie gospodarczym, a nawet deregulacji, to właśnie w tym obszarze swobód wolność gospodarcza jako prawo naturalne zdaje się oddziaływać ze szczególną intensywnością. Stąd też, nawiązując niejako do konstrukcji artykułu 15, należałoby uznać, że generalnie wolność go-

[24] Analiza fundamentalnego charakteru swobód oraz ich odrębności od praw podstawowych zob. A. Cieśliński, *Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Wrocław 2013, s. 62 i n.

© for this edition by CNS

spodarcza nie powinna być identyfikowana jedynie ze wspomnianym dorobkiem orzecznictwa odwołującym się do tradycji konstytucyjnych państw, w świetle którego została zakwalifikowana jako zasada ogólna. Chociaż więc znajduje ona tam swoje oczywiste źródło, wypełniające treścią jej rozumienie, a także terminologię, to jednak w zakresie swobód odcisnęła ona swoje nawet znaczniejsze piętno. Konstatacja taka znajduje uzasadnienie już w rozbudowanym zasięgu orzecznictwa w tym względzie, a ponadto sile jego ingerencji w krajowe porządki ekonomiczno-prawne, oraz dozę indywidualnej wolności jednostek i podmiotów zbiorowych, uzyskanych na tej podstawie. Warto tytułem przykładu wskazać, że to na tej podstawie można było domagać się większej wolności działalności gospodarczej, inwestycji czy obrotu towarowego, nawet wbrew reżimowi regulacyjnemu danego państwa, czy też ujmując przedmiotowo uzyskać więcej swobody nawet w takich specyficznych dziedzinach, jak sport zawodowy, dostęp do świadczeń medycznych czy hazardu[25].

W konsekwencji zarazem, rozumiana zgodnie z wcześniejszymi rozważaniami jako kategoria zbiorcza, wolność gospodarcza może obejmować nie tylko jedną wybraną swobodę, ale wszystkie razem kompleksowo, traktowane jako wspominane w ujęciu teoretycznym swobody cząstkowe. Stąd, nawiązując do powyższych przykładów, nie chodziło jedynie o swobodę przedsiębiorczości oraz świadczenia usług, gdyż w równym stopniu trudno byłoby wykluczać zarówno przepływ towarów, kapitału, płatności, jak i nawet pracowników, zważywszy jak szerokie może być rozumienie wolności gospodarczej wspomniane wcześniej. Nie wydaje się bowiem zasadne, aby system swobód, stanowiący przecież pewną funkcjonalną całość o złożonych wewnętrznych powiązaniach i podlegający pewnej konwergencji, w tym względzie miał być sztucznie zdywersyfikowany z wykorzystaniem gwarancji tej wolności tylko w wybranych aspektach. Można zarazem sugerować, że w systemie unijnym to swobody stanowiłyby odpowiednik owych przywoływanych powyżej „imperatywów technicznych" najniższego rzędu, które w największym stopniu znajdują umocowanie w prawie przedmiotowym.

Należy więc uznać, że wolność gospodarcza w systemie unijnym znajduje swoje oparcie w tych dwóch równorzędnych filarach, a wydaje się nawet, że przez wiele lat od założenia Wspólnot to przede wszystkim ten związany z rynkiem wewnętrznym kojarzył się z jej realizacją. Dochodzi tu zresztą do swoistego sprzężenia zwrotnego, w którym wolność odcisnęła swoje niewątpliwe piętno na sposobie postrzegania swobód przez Trybunał, a zarazem same swobody stały się jej kluczowym instrumentem w tym systemie, kształtującym jej unijne rozumienie, a nie tylko podstawę budowy rynku wewnętrznego w ramach

[25] Dogłębna analiza swobód oraz metody ich oddziaływania w różnych dziedzinach obrotu zob. A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze. Tom I. Swobody rynku wewnętrznego*, Warszawa 2009.

© for this edition by CNS

integracji gospodarczej. Stało się to tym bardziej uzasadnione, że to reguły tego rynku stały się najbardziej predestynowane do ochrony działalności o charakterze transgranicznym w wymiarze, który wymyka się raczej wolności w ujęciu tradycyjnym, charakterystycznym dla dorobku systemów krajowych. Proponowanego ujęcia nie powinno podważać nawet to, że tradycyjne orzecznictwo dotyczące swobód, szczególnie sprzed przyjęcia Karty Praw Podstawowych, raczej nie przywoływało bezpośrednio pojęcia wolności gospodarczej, traktując zarazem wspominaną terminologię opisującą ją, jako zarezerwowaną dla tego drugiego filaru. System swobód okazał się bowiem na tyle samowystarczalny i z biegiem czasu dostatecznie rozwinięty, aby osiąganie w praktyce owego rzeczywistego „wolnościowego" efektu mogło dokonywać się niejako równolegle i autonomicznie, z założeniem jednak swoistego „zakodowania" w tym systemie tej wolności jako naturalnej.

Przyjęcie takiego założenia może też uzasadniać, dlaczego wolność gospodarcza nie była wyraźnie przywoływana jako podstawa rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu rynku wewnętrznego albo przynajmniej potwierdzenie dokonania wykładni postanowień swobód w takim świetle. Można to wyjaśniać jej kwalifikowaniem jako integralnego elementu struktury prawnej o treści oczywiście specyficznej kontekstem integracji tego rynku, a nie normy zewnętrznej wymagającej dodatkowego uwzględniania, lub uzasadniać specyfiką powyższego obustronnego wzajemnego kształtowania się swobód i wolności. Obecnie, po wejściu w życie Karty Praw Podstawowych, można mówić o swoistej samowystarczalności swobód, która znajduje usankcjonowanie w jej postanowieniach horyzontalnych określających zasady stosowania. Zgodnie z art. 52 ust. 2 Karty, uznane w niej prawa, które są już przedmiotem postanowień traktatów, wykonuje się na warunkach i w granicach w nich określonych, a więc także tych aspektów wolności gospodarczej, które mają taki charakter. Dlatego też w obszarze regulacji rynku wewnętrznego wolność gospodarcza przysługuje na zasadach wyznaczonych przez swobody, które określają jej zakres i model stosowania, co wyklucza inne rozumienie warunków i granic wykonywania tych praw oraz stanowią samodzielną podstawę rozstrzygnięcia.

Nie oznacza to jednak oczywiście braku owego pośredniego oddziaływania wolności gospodarczej na same swobody. Równocześnie należy jednak uwzględniać, jakie konsekwencje rodzić może zgodnie z wcześniejszymi rozważaniami jej złożony charakter, konieczność rozszerzającego widzenia oraz traktowanie jako wiązki praw — także takich, które mają odrębny charakter, pozostając jedynie ściśle z nią powiązane. W tym najszerszym kontekście warto zwłaszcza zwrócić uwagę na wynikające już jej z genezy funkcjonalne powiązanie tej wolności i własności czy też ewentualnie te aspekty wolności słowa, które mają wymiar komercyjny i tym samym wpływają na aktywność gospodarczą.

Z tego względu warto odwołać się do dorobku Trybunału Sprawiedliwości, w którym wypracowano model relacji pomiędzy swobodami a klasycznymi

© for this edition by CNS

prawami podstawowymi — z zasady innymi niż „czysta" wolność gospodarcza. Są to orzeczenia z zakresu rynku wewnętrznego, w których przywoływano konieczność ich ochrony, a więc relacja ta przybierała dwojaką postać. Prawa podstawowe wykorzystywano albo do swoistego wspierania swobód lub zupełnie odwrotnie — ich wyważania czy też przeciwstawiania[26]. Zważywszy na omawiany kontekst, ta druga sytuacja wydaje się mniej interesująca, chociaż zwykle jest przedmiotem poważnych analiz, kiedy mowa o roli praw podstawowych na rynku wewnętrznym. Ujawnia bowiem naturalny konflikt pomiędzy korzystaniem z dobrodziejstw procesu integracji, mających proweniencję ekonomiczną, a „pozaekonomicznymi" prawami człowieka, wymagając starannej optymalizacji.

Godzi się więc jedynie przywołać słynne orzeczenie w sprawie *Schmidberger* dotyczące dopuszczenia przez władze krajowe organizacji demonstracji, która powodując blokadę ważnego szlaku komunikacyjnego, istotnie ograniczyła swobodę przepływu towarów. Jednak właśnie poszanowanie wolności zgromadzeń, a więc prawa podstawowego, z którym sprzeczne nie mogą być żadne środki dopuszczone we Wspólnocie, stanowić mogło dostateczne uzasadnienie takiego ograniczenia, pod warunkiem zachowania wymogów proporcjonalności. Zważywszy natomiast na wyrastanie zakresu swobód ponad wymiar czysto ekonomiczny, warto jeszcze przypomnieć słynne orzeczenia w sprawach *Viking Line*[27] oraz *Laval*[28], dotykające tych odgrywających coraz większą rolę aspektów socjalnych**.** Trybunał potwierdził tam, że prawo do działań zbiorowych o charakterze socjalnym, podejmowanych przez związki zawodowe, zakwalifikowane jako prawo podstawowe, może być na takich samych zasadach przeciwstawiane swobodom jako tzw. słuszny interes uzasadniający ich ograniczenia, chociaż zarazem także podlegać ograniczeniom w wykonywaniu.

Warto natomiast skoncentrować się na kwestii wzmacniania wolnościowego ujęcia swobód i ich szerokiej wykładni, a więc tym samym swoistego wspierania ich realizacji. Nie musi to zgodnie z powyższymi rozważaniami przyjmować jedynie postaci traktowania wolności gospodarczej w ścisłym rozumieniu jako zakodowanej w samej strukturze norm swobód, które muszą być stosowane z uwzględnieniem tej specyfiki. W przypadku oddziaływania innych związanych z nią praw może się to odbywać przede wszystkim w drodze zgodnej z nimi wykładni postanowień swobód lub przeciwstawianych im dopuszczalnych ograni-

[26] Analiza kwestii relacji swobód z prawami podstawowymi zob. A. Cieśliński, *Konstrukcja…*, s. 264 i n.

[27] Sprawa C-438/05, International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union przeciwko Viking Line ABP i OÜ Viking Line Eesti, EU:C:2007:772.

[28] Sprawa C-341/05, Laval un Partneri Ltd przeciwko Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan i Svenska Elektrikerförbundet, EU:C:2007:809.

© for this edition by CNS

czeń. Jak się okazuje zresztą, owo wzmocnienie może mieć swoje źródło nawet w odniesieniach, które same wydają się odległe od wymiaru gospodarczego, ale ułatwiają zwłaszcza przeciwstawianie się, dzięki wykorzystaniu praw podstawowych, partykularnemu interesowi krajowemu, który godzi zarówno w integrację rynku wewnętrznego, jak i ogólniej ujęty status jednostki.

Jednym z bardziej znanych tego przykładów jest orzeczenie w sprawie *Carpenter*[29], w którym prawo pobytu małżonka, obywatela UE, będącego obywatelem państwa trzeciego, nie miało podstaw w prawie wtórnym. Zostało wywiedzione z ogólnej traktatowej gwarancji swobody świadczenia usług przez tego obywatela UE, który zamierzał czynić to w innych państwach członkowskich, właśnie dlatego że została ona wsparta, czy też ujrzana, w świetle prawa podstawowego do poszanowania życia rodzinnego. Deportacja tego małżonka miała bowiem nie tylko ograniczać zdolność obywatela UE do takiego świadczenia, ale zarazem godzić we wspomniane prawo człowieka. Natomiast w innej chętnie przywoływanej sprawie *ERT*[30] przedmiotem kontroli Trybunału były krajowe restrykcje w zakresie przekazu telewizyjnego. Zostały one uzasadnione koniecznością ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego, a więc dopuszczalną przesłanką traktatową pozwalającą ograniczać swobody, której stosowanie jednak samo zostało poddane rygorom interpretacji w świetle wolności wypowiedzi. Podobnie zresztą można odczytać orzeczenie w sprawie *Familiapress*[31], dotyczące zakazu organizowania przez czasopisma konkursów z nagrodami, uderzającego w swobodny przepływ towaru, który uzasadniany koniecznością ochrony pluralizmu prasy zagrożonego tego rodzaju konkurencją, ale sam też godził w tę wolność.

Tym samym krajowe wyjątki tego rodzaju okazały się dopuszczalne tylko w takim zakresie, w jakim są zgodne z prawami podstawowymi, co znacznie bardziej ograniczyło margines swobody władz krajowych oraz poszerzyło zakres wolności gospodarczej beneficjentów swobody rynku wewnętrznego. Stanowiło to konsekwencję realizacji założenia, zgodnie z którym jeżeli to państwo członkowskie opiera się na dopuszczalnych przez traktaty ograniczeniach celem usprawiedliwienia środków mogących utrudnić korzystanie ze swobód rynku wewnętrznego, to takie usprawiedliwienie musi być interpretowane w świetle praw podstawowych. Ujmując ogólniej, każde działanie państw stanowiące ograniczenie unijnych uprawnień względnie odstępstwo od unijnych reguł podlega weryfi-

[29] Sprawa C-60/00, Mary Carpenter przeciwko Secretary of State for the Home Department, EU:C:2002:434.

[30] Sprawa C-260/89, Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE i Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou przeciwko Dimotiki Etairia Pliroforissis i Sotirios Kouvelas i Nicolaos Avdellas i innym, EU:C:1991:254.

[31] Sprawa C-368/95, Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH przeciwko Heinrich Bauer Verlag, EU:C:1997:325.

© for this edition by CNS

kacji co do respektowania tych praw, co dostarcza dodatkowej podstawy do omawianego wolnościowego ujęcia[32].

3.3. ROLA WOLNOŚCI GOSPODARCZEJ JAKO ZASADY OGÓLNEJ

Zważywszy na to, że omawiane gwarancje w systemie unijnym opierają się na dwóch wspomnianych filarach, należy jeszcze przywołać konsekwencje obowiązywania wolności gospodarczej jako zasady ogólnej, kiedy mogła stanowić w orzecznictwie Trybunału samoistną podstawę rozstrzygania. Stanowi to ten dorobek, w ramach którego formułowana była przywołana wcześniej rozbieżna terminologia służąca jej określeniu. ETS wypowiadał się tam o wolności bezpośrednio, nadając autonomiczne rozumienie zapewniające samodzielną ochronę jednostek w zderzeniu z różnorodnymi środkami ograniczającymi władz publicznych — właśnie w tych sprawach, które dalece wykraczały poza zakres rynku wewnętrznego. Należy jednak pamiętać, że z zasady polegało to na samym odwołaniu do jej istnienia, jednakże bez bliższej konkretyzacji treści, co zastępowało właściwie automatyczne przechodzenie do analizy, czy taki oceniany środek uznać należy za niedopuszczalny[33].

Równocześnie w porównaniu z ogromem rozstrzygnięć w zakresie swobód, które pozwalały odkrywać właściwie wszystkie wyzwania korzystania z indywidualnej wolności na rynku wewnętrznym w niemalże nieograniczonym spektrum przypadków, orzecznictwo w tym drugim zakresie cechowała znaczniejsza skromność. Uległo to pewnemu przełamaniu dopiero właściwie wraz z pojawieniem się Karty Praw Podstawowych, co wielu uczestnikom obrotu oraz sądom krajowym uświadomiło potencjał, jaki tkwi w ochronie tych praw, niejako zachęcając do formułowania roszczeń. Nadal jednak sprawy z tego zakresu stanowią zaledwie odsetek na tle tych opartych na swobodach rynku wewnętrznego, zwłaszcza że owa samowystarczalność tych ostatnich norm powoduje rezygnację z opierania wyroków na podstawie Karty, jeżeli równocześnie dotyczą one ich naruszenia. O ile jednak w przeszłości wytłumaczeniem tych dysproporcji była także specyfika stosowania gwarancji wolności jako niepisanej zasady ogólnej, o tyle obecnie wynika to przede wszystkim z bardziej ograniczonego zakresu dopuszczalnego orzekania zdeterminowanego zakresem zastosowania prawa Wspólnoty, a następnie Unii. Zawsze musiało ono bowiem koncentrować się na realizacji jej polityk, nie mogąc wykraczać poza te granice i to właśnie z wyłączeniem obszaru rynku wewnętrznego, co znajduje podstawę w art. 51 ust. 1 oraz art. 52 ust. 2 Karty.

3.3.1. OCHRONA PRZED AUTONOMICZNYMI DZIAŁANIAMI PAŃSTW

Oczywiście same władze krajowe od początku podlegały kontroli poszanowania praw podstawowych zawsze, kiedy działały w powyższym zakresie, a więc

[32] P. Craig, G. de Burca, *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford 2011, s. 384–385.

[33] Por. D. Miąsik, *Objaśnienia do art. 16*, [w:] A. Wróbel (red.), *op. cit*., s. 614–617.

© for this edition by CNS

nie tylko w przypadkach przywołanych w poprzednim punkcie, związanych z egzekwowaniem własnych wymogów z powołaniem się na odstępstwa od swobód traktatowych[34].

Należy przypomnieć ten dorobek Trybunału, którego symbolem jest orzeczenie w sprawie *Wachauf*[35], a więc obejmujący sytuacje, w których państwo działa jako swoisty „agent" Unii, zwłaszcza wdrażając i stosując reguły unijne, np. implementując dyrektywy czy rozstrzygając na podstawie rozporządzenia w sprawie indywidualnej — w ramach pewnej władzy dyskrecjonalnej. W takich sprawach właśnie powołanie się na prawo podstawowe jako zasadę ogólną stanowiło jedyny sposób zapewnienia ochrony prawnej, skoro w przeciwieństwie do swobód nie można było dokonać jego swoistego odkodowania z treści samego postanowienia traktatowego.

Powyższe chętnie przywoływane orzeczenie wydaje się szczególnie godne uwagi w omawianym kontekście, gdyż jego przedmiot wiązał się z prowadzoną działalnością gospodarczą. Dotyczył bowiem konieczności zapewnienia przez władze krajowe po zakończeniu dzierżawy rekompensaty z tytułu owoców pracy i nakładów dokonanych przez dzierżawcę na gruncie rolnym. Działanie państwa odbywało się niewątpliwie w ramach wspólnotowych — wspólnej polityki rolnej w wykonaniu rozporządzenia EWG, które jednak takiej możliwości nie przewidywało. Jednak zdaniem Trybunału pozostawiało jego władzom wystarczający zakres władzy dyskrecjonalnej, aby można było zapewnić stosowanie tego rozporządzenia w sposób umożliwiający ochronę praw podstawowych.

W poprzedniej dekadzie Trybunał wydał sporo orzeczeń dotyczących wdrażania przez państwa regulacji unijnych, które same nie gwarantowały owej ochrony, ale wiązały się z obowiązkiem korzystania przez nie z takiej władzy w określony sposób narzucony w orzecznictwie. Odwołuje się on do założenia, że nie tyle dyrektywa może być uznana za naruszającą prawa podstawowe, ile sposób jej stosowania przez państwo nie może odbywać się z naruszeniem tych praw[36]. W jednym z takich wyroków, dotyczących dyrektyw z zakresu społeczeństwa informacyjnego i łączności elektronicznej, Trybunał wskazał, że przy implementacji prowadzącej do rozstrzygania w sprawach indywidualnych, należy opierać się na takiej ich wykładni, która spełni określone oczekiwania. Miała bowiem zapewnić odpowiednią równowagę między poszczególnymi prawami podstawowymi chronionymi przez wspólnotowy porządek prawny, łącznie z prawem własności, a także unikać takiej, która pozostawałaby z nimi w konflikcie[37].

---

[34] N. Półtorak, *Zakres związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Europejski Przegląd Sądowy, IX 2014, s. 17–28.

[35] Sprawa 5/88, Hubert Wachauf przeciwko Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, EU:C:1989:321.

[36] Zob. P. Craig, G. de Burca, *op. cit.*, s. 382.

[37] Sprawa C-275/06; Productores de Música de España (Promusicae) przeciwko Telefónica de España SAU, EU:C:2008:54. Warto także zwrócić uwagę na orzeczenie w sprawie C-73/07;

© for this edition by CNS

3.3.2. ZASTOSOWANIE W NARUSZENIACH WYNIKAJĄCYCH ZE ŚRODKÓW WSPÓLNOTOWYCH/UNIJNYCH

Z pewnością jednak szczególnym obszarem oddziaływania wolności gospodarczej w omawianym zakresie były od początku działania samych instytucji Wspólnoty/Unii w ramach jej polityk. Nie jest to przypadkowe, zważywszy na ujawniający się tam znaczny stopień interwencjonizmu dotykający tej wolności w samej swej istocie ze szczególną intensywnością oraz ponownie brak konkretnych norm prawa pozytywnego, które mogłyby zostać powołane jako podstawa prawna. Już pierwsze dotyczące jej, a dzisiaj traktowane jako milowe, orzeczenia w sprawie *Nold*[38] oraz wspomniana już sprawa *Hauer* dotyczyły takiej aktywności regulacyjnej czy też reglamentacyjnej i restrykcyjnej odpowiednio na rynku węgla oraz w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych. Stanowią one zarazem dobry przykład dwoistości sporów, jakie od początku rodziło stosowanie środków wspólnotowych. Ta pierwsza sprawa była rozstrzygana w bezpośredniej skardze przedsiębiorcy skierowanej przeciwko Komisji Europejskiej do Trybunału Sprawiedliwości. Natomiast w tej drugiej pytanie prejudycjalne skierował sąd niemiecki, gdyż zakaz ograniczający prawa podstawowe narzucony w rozporządzeniu wspólnotowym egzekwowany był środkiem krajowym, które tym samym jednak nie było ostatecznym źródłem ich naruszenia.

Ta ostatnia kwestia w omawianym kontekście wydaje się istotniejsza niż rodzaj zastosowanej procedury, skoro ocenie podlega sam środek Wspólnoty, a nie działanie państwa jako jej „agenta". Pozwala to natomiast pokazać zbiorczo, jaki potencjał ochrony przez ograniczającymi środkami unijnymi tkwi w roszczeniach opartych na prawach podstawowych. Od zarania Wspólnoty spraw takich rozpatrzono sporo nie tylko we wspomnianej polityce na rynku rolnym oraz węgla, lecz także chociażby w zakresie ograniczeń rybołówstwa, produkcji stali czy transportu[39].

Zresztą jeszcze wcześniejsze od powyżej powołanych, a nawet bardziej „pomnikowe", wspominane już orzeczenie w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft* także dotyczyło wspólnej polityki rolnej (systemu depozytów eksportowych), potwierdzając przede wszystkim, że wspólnotowa aktywność regulacyjna z natury rzeczy nie mogła podlegać kontroli z bezpośrednim zastosowaniem krajowych standardów ochrony praw podstawowych. Jak wiadomo, Trybunał nie pozostawił tam wątpliwości, że ważność takich środków może być oceniana jedynie w świetle prawa wspólnotowego, wykluczając zarzuty naruszenia praw wynikających z konstytucji krajowej. To właśnie potwierdziło konieczność usankcjonowania wolności jako wspólnotowego prawa podstawowego, nadania mu charakteru

---

Tietosuojavaltuutettu przeciwko Satakunnan Markkinapörssi Oy i Satamedia Oy, EU:C:2008:727, dotyczące praktyki publikowania w mediach oraz udostępniania drogą SMS-ową informacji podatkowych dotyczących fińskich podatników.

[38] Sprawa 4/73, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, EU:C:1974:51.

[39] Zob. S. Biernat, A. Wasilewski, *op. cit.*, s. 203.

© for this edition by CNS

zapewniającego skuteczną ochronę oraz wspominanego już autonomicznego rozumienia. Od tego właśnie wyroku zapoczątkowane zostało bogate orzecznictwo, w którym wolność mogła być wykorzystana właśnie jako owa samodzielna podstawa rozstrzygnięcia i ochrony jednostek przed środkami publicznymi.

W tym świetle widzieć należy właśnie sprawę *Nold*, szczególnie interesującą w omawianym kontekście, gdzie kwestionowana decyzja Komisji określiła nowe zasady prowadzenia działalności gospodarczej na rynku węgla. Miało to godzić w interesy strony skarżącej, zagrażając ich opłacalności, a nawet dalszemu istnieniu, a więc wolności wyboru i wykonywania handlu lub zawodu. Także w sprawie *Finsider*[40] Trybunał rozpatrywał analogiczną proceduralnie skargę na decyzję odmawiającą przyznania dodatkowej kwoty produkcji stali. To miało natomiast uniemożliwić uruchomienie nowego urządzenia produkcyjnego i pozbawić zysku, a więc tym samym naruszać uznane w prawie wspólnotowym prawo podstawowe do wykonywania działalności gospodarczej. Podobnie w sprawie *Eridania*[41], w której przedmiotem było obniżenie kwoty cukrowej na podstawie rozporządzenia wspólnotowego, kwestionowane jako godzące w wykonywanie działalności gospodarczej, rozumianej właśnie jako prawo podstawowe.

Warto jeszcze przywołać bezpośrednią skargę Niemiec przeciwko Radzie[42], które zakwestionowały rozporządzenie wspólnotowe regulujące wspólną organizację rynku bananów. W tej sprawie Trybunał potwierdził, że prawo do swobodnego wykonywania działalności gospodarczej zostało uznane za jedną z zasad ogólnych prawa wspólnotowego. Związki tego wyroku z orzeczeniem w sprawie *Nold* wynikają także z przyjęcia przez Trybunał konieczności oceny kwestionowanych ograniczeń równolegle z perspektywy poszanowania wolności gospodarczej oraz prawa własności, co zdarzało się niejednokrotnie. Takie połączenie miało także miejsce chociażby w sprawie *Hauer*, przy czym ponieważ chodziło o zakaz zakładania nowych winnic, oparcie się na wolności wykonywania zawodu polegającego na uprawie winorośli miało charakter niejako uzupełniający.

W omawianym kontekście drugorzędne znaczenie ma to, że akurat powyższe rozstrzygnięcia, które są najczęściej komentowane w literaturze, okazały się niekorzystne dla skarżących. Wynikało to albo ze stwierdzenia braku rzeczywistego naruszenia wolności gospodarczej poprzez wprowadzanie limitów produkcyjnych albo usankcjonowania wpisanej w jej naturę możliwości wprowadzania ograniczeń oraz konieczności rozpatrywania w świetle funkcji społecznej chronionej działalności. Ograniczenia takie mogły nawet dotyczyć ustabilizowania

[40] Sprawy połączone 63 oraz 147/84, Finsider przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, EU:C:1985:358.

[41] Sprawa 230/78, SpA Eridania — Zuccherifici nazionali i SpA Società italiana per l'industria degli zuccheri przeciwko Ministro per l'agricoltura e le foreste, Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato i SpA Zuccherifici meridionali, EU:C:1979:216.

[42] Sprawa C-280/93, Republika Federalna Niemiec przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:C:1994:367.

© for this edition by CNS

rynku — np. mleka i zapobiegania nadwyżkom czy zachowania odpowiedniej jakości win, ale to, że musiały być przywoływane, tylko podkreśla znaczenie tej wolności w systemie unijnym. Stąd dużo istotniejsze jest samo dopuszczenie możliwości kontroli środków wspólnotowych/unijnych z perspektywy jej poszanowania, i to w takim szerokim spektrum dziedzin działalności.

Na tle przywoływanych powyżej dziedzin szczególną rolę przypisać należy orzecznictwu, które dowodzi możliwości wykorzystywania praw podstawowych, w tym ponownie poszanowania własności i wykonywania działalności handlowej, dla kwestionowania sankcji nakładanych przez Unię. Wynika ona nie tylko z faktu, iż w tym względzie orzecznictwo jeszcze sprzed Karty Praw Podstawowych przeszło godną uwagi, długą ewolucję, ale generalnego znaczenia tego obszaru dla funkcjonowania Unii oraz intensywności, z jaką prawa te mogły nań oddziaływać. Są to sprawy wyjątkowo interesujące także z tego względu, że stroną skarżącą może być podmiot całkowicie pozaunijny, który może wdać się w bezpośredni spór z instytucją unijną przed TSUE, kwestionując dotykające go ograniczenia wolności gospodarczej. Wspomnianą ewolucję rozpoczęła właściwie bezkrytyczna akceptacja wdrażania sankcji ONZ przeciwko Jugosławii w sprawie *Bosphoprous*[43], podyktowana interesami społeczności międzynarodowej, które miały usprawiedliwiać ograniczenia powyższych. Z biegiem czasu natomiast przestano wykluczać podważanie aktów unijnych w tym zakresie — zarówno wynikających z wykonania sankcji ONZ, jak i o charakterze autonomicznym — wykazując zmniejszającą się pobłażliwość w przypadku zarzutów opartych na powyższej argumentacji, czego symbolem są sprawy Kadi[44].

4. ROZWAŻANIA PODSUMOWUJĄCE

W podsumowaniu warto jeszcze rozważyć różnice pomiędzy omówionymi powyżej modelami ochrony wolności gospodarczej — tym pośrednim w ramach swobód oraz bezpośrednio — w przeszłości na podstawie zasady ogólnej, a obecnie w oparciu o postanowienia Karty Praw Podstawowych.

Nie ulega wątpliwości, że skoro zgodnie z art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej Karta ma taką samą moc prawną, jak Traktaty, a więc jej postanowienia nie są hierarchicznie nadrzędne nad postanowieniami dotyczącymi swobód. Istnieje szereg dowodów w orzecznictwie, związanych chociażby z rozstrzyganiem kon-

[43] Sprawa C-84/95, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS przeciwko Minister for Transport*, Energy and Communications i innym, EU:C:1996:312.

[44] Sprawy połączone C-402/05 P oraz C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:C:2008:461; Sprawa T-85/09, *Yassin Abdullah Kadi przeciwko Komisji Europejskiej*, EU:T:2010:418; Sprawy połączone C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, *Komisja Europejska i inni przeciwko Yassin Abdullah Kadi*, EU:C:2013:518.

© for this edition by CNS

fliktów pomiędzy tymi dwoma kategoriami norm, które potwierdzają, że powinno to się odbywać w oparciu o założenie ich równorzędności. W tym duchu zarówno swobody mogą podlegać ograniczeniom ze względu na prawa podstawowe, jak i wykonywanie swobód może uzasadniać ograniczenia tych praw. Jednakże z drugiej strony trudno nie uwzględniać szczególnego statusu praw podstawowych, który wywodzi się z przyrodzonej godności, gdyż cechuje je wymiar uniwersalny oraz znaczenie w ochronie ogólnej indywidualnej wolności jednostki. Swobody natomiast pozostają przede wszystkim swoistymi gwarancjami w służbie integracji ekonomicznej, gdzie podstawowym założeniem jest realizacja celów Unii, a więc w szczególności prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego i od pewnego momentu także obywatelstwa UE. Dążenie do owej indywidualnej wolności stanowi natomiast dopiero tego konsekwencję, a zarazem funkcję szczególnego podejścia Trybunału Sprawiedliwości, który niebywale rozwinął rozumienie ogólnych postanowień traktatowych[45].

W konsekwencji stosowanie obu tych kategorii postanowień jako podstaw ochrony prawnej jednostek ma zarówno wady, jak i zalety. Nie przez przypadek swobody traktuje się jako najbardziej utylitarną konkretyzację wolności gospodarczej. Zwłaszcza „rozpisanie" wolności na rynku wewnętrznym na szereg norm szczególnych z pewnością ułatwia ich powoływanie jako podstawa konkretnych roszczeń i rozstrzygnięć. Co więcej, jak już wspominano, obrosły one bardzo bogatym orzecznictwem, które dostarcza właściwie gotowych wzorców postępowania w niezwykle szerokim spektrum spraw z zakresu szeroko pojętego obrotu gospodarczego. Ukształtowany na tym tle cały system prawny rynku wewnętrznego oparty jest na własnym modelu stosowania i interpretacji, utrwalonym zakresie przedmiotowym, a nawet katalogu ograniczeń, co jak wiadomo wykracza poza wyjątki traktatowe. Model ten zapewnia znaczną dozę przewidywalności, ułatwiając wykorzystywanie prawa unijnego dla kwestionowania środków krajowych, które w istotnym zakresie zostały już skatalogowane, a także egzekwowania respektowania wolności przez władze publiczne. Na tym tle nadal dużo skromniejsze orzecznictwo dotyczące wolności gospodarczej jako prawa podstawowego, opartej na znacznie ogólniej ujmowanych tradycjach konstytucyjnych, a następnie mających podobny charakter postanowieniach Karty, wymaga niejednokrotnie cokolwiek intuicyjnego formułowania roszczeń i zarzutów.

Co więcej, w tym ostatnim kontekście zasadnicze wątpliwości budzi możliwość powoływania jej postanowień jako podstawy roszczeń wobec podmiotów prywatnych, przynajmniej na wzór horyzontalnego skutku bezpośredniego swobód. Generalnie jako adresatów takich roszczeń w przypadku praw podstawowych zwykle kojarzy się raczej podmioty publiczne. Ponadto w literaturze

[45] Por. E. Skibińska, *Objaśnienia do art. 15*, [w:] A. Wróbel (red.), *op. cit.*, s. 606–607; por. D. Miąsik, *op. cit.*, s. 606–607; zob. A. Wróbel, *Objaśnienia do art. 52*, [w:] A. Wróbel (red.), *op. cit*., s. 1361; D. Fiedorow, *op. cit.*, s. 380–387.

© for this edition by CNS

podnosi się argumenty wskazujące, że te prywatne miałyby być związane tylko pośrednio — na mocy obowiązku ochrony spoczywającym na ustawodawcy — ze względu na brzmienie tych postanowień, a zarazem odwołujące się do przepisów horyzontalnych zawartych w Tytule VII Karty. Zgodnie bowiem z art. 51 ust. 1 mowa jest jedynie o stosowaniu jej wobec instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii oraz państw członkowskich, nie wspominając o innych podmiotach. Ponadto na podstawie art. 52 ust. 1 ograniczenia w korzystaniu z praw muszą być przewidziane ustawą, czego wprowadzać nie mogą przecież jednostki inne niż publiczne[46].

Nie wydaje się jednak, aby argumenty odwołujące się do literalnego brzmienia postanowień prawa pisanego miały znaczenie przesądzające w systemie unijnym. Należy tu zwłaszcza uwzględniać nader rozwojowy charakter orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz daleko idące konsekwencje zastosowania zasady *effet utile*, a w tym świetle nietrudno sobie wyobrazić takie podmiotowe poszerzenie zakresu zastosowania Karty. Zresztą powyższa argumentacja przypomina tę wykorzystywaną w celu uzasadnienia, że postanowienia swobód mogą być adresowane jedynie wobec podmiotów publicznych. Miało to wynikać z zawarcia w Traktacie jako dopuszczalnej przesłanki ograniczającej ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego, której inni wykorzystywać nie mogą, co jako wiadomo nie okazało się przesądzające.

Równocześnie jednak prawo rynku wewnętrznego ma istotnie limitowany zakres zastosowania, nawet na tle innych gwarancji, jakie można wywodzić z prawa unijnego. Nie chodzi jedynie o wspomniany wymiar uniwersalny praw podstawowych, lecz przede wszystkim znane powszechnie wykluczenie sytuacji czysto wewnętrznych ze względu na wymóg elementu transgranicznego. Jest to niewątpliwie o wiele dalej idące niż przewidziana w art. 51 ust. 1 Karty zasada, że stosuje się ona do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Co więcej, bezpośrednimi beneficjentami swobód, z pominięciem oczywiście pewnych wyjątków, nie mogą być raczej podmioty pozaunijne, które jak wskazywano właśnie dzięki m.in. wolności gospodarczej uzyskały możliwość domagania się ochrony przed daleko idącymi środkami ograniczającymi wprowadzanymi przez władze publiczne na terytorium Unii.

Orzecznictwo dotyczące sankcji jest zarazem jednym z wielu przykładów możliwości poszukiwania tej ochrony przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w bezpośrednich sporach z instytucjami unijnymi na tle wprowadzanych przez nie różnorodnych ograniczeń w ramach poszczególnych polityk — właśnie w oparciu o prawa podstawowe. Na tym tle zastosowanie swobód nadal koncentruje się głównie na zwalczaniu ograniczeń mających źródło w prawie krajowym i będących konsekwencją działań lub zaniechań państw, oczywiście

[46] Por. A. Wróbel, *Objaśnienia do art. 51*, [w:] A. Wróbel (red.), *op. cit*., s. 1307; E. Skibińska, *op. cit*., s. 592–593.

© for this edition by CNS

z ewentualnym uzupełnieniem o zachowania krajowych podmiotów prywatnych — w zakresie, w jakim negatywne oddziaływają na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Traktowanie instytucji unijnych jako adresatów zakazów zawartych w tych postanowieniach nadal jest uważane za wyjątek dotyczący niewielkiego spektrum spraw. Nie przez przypadek natomiast sama Karta obecnie traktowana jest jako ogólny wzorzec zgodności całego prawa pochodnego, chociaż oczywiście należy pamiętać, że zgodnie z przywołanym już art. 51 ust. 1 jej postanowienia mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości[47].

THE NATURE OF ECONOMIC LIBERTY AND ITS ORIGINS IN THE EU LEGAL SYSTEM

Summary

This paper is concerned on economic liberty and its significant role in the EU legal system — both as a leading guarantee of the integration process as well as of the proper application of subjective rights in relations between individuals and EU institutions and national authorities. What is worth analyzing is a kind of a paradox that such an important right was neither mentioned in the European Convention of Human Rights nor expressly regulated by the Rome Treaties. However, as proved, it seemed not to be a real obstacle for the European Court of Justice to base its judgments on this liberty considered as a fundamental right, which used to belong to the general unwritten principles of Community law. Actually the most famous judgments regarding the sole nature of all fundamental rights in this legal system, such as *Nold* or *Hauer*, applied this exact liberty — along with some other guaranties. One of the biggest challenges in this area turned to be its final name, since the Court applied different ones relating to the right to pursue occupation or conduct business, and consequently its scope. The legal situation described above changed with the entering into force of the Charter of Fundamental Rights, but economic liberty as a general natural right is still covered not by one but two different provisions responding to these above-mentioned aspects, i.e. Art. 15 and 16. What is even more important to emphasize is that this liberty in the EU system is actually based on two different sources, not limited only to former general principles. There is no doubt that the area where it has been much more advanced and developed without such a legal base, is the EU internal market law. Although case law regarding its freedoms usually did not mention such a term, it still has a strong influence upon them. Therefore one of the most interesting aspects covered by this paper is the relation between freedoms and fundamental rights as well as their personal and substantive scope and method of application.

[47] Por. A. Wróbel, *Wprowadzenie*, [w:] A. Wróbel (red.), s. 6; por. A. Wróbel, *Objaśnienia do art. 51…*, s. 1317.

© for this edition by CNS