

## Swoboda przedsiębiorczości w kontekście realizacji interesu ogólnego Unii Europejskiej

### Abstrakt

Realizacja celów Unii Europejskiej możliwa jest dzięki konsekwentnej realizacji swobód rynku wewnętrznego. Jedną z podstawowych jest swoboda przedsiębiorczości, zapewniająca egzekwowanie wolności gospodarczej przez każdy podmiot unijny na obszarze wszystkich państw członkowskich. Swoboda przedsiębiorczości, podobnie jak pozostałe, podlega ochronie prawnej, nie ma jednak wymiaru bezwzględnego. W artykule podjęto próbę wskazania dopuszczalności ograniczeń swobody przedsiębiorczości, usprawiedliwionych przesłankami interesu ogólnego. Jako podstawowy miernik realizacji interesu ogólnego przyjęto uwzględnienie szeroko sformułowanego celu Unii Europejskiej, obejmującego nie tylko sferę gospodarki, ale także wartości w wymiarze społecznym.

### Słowa kluczowe

swoboda przedsiębiorczości, zakaz dyskryminacji, interes ogólny Unii Europejskiej, interes publiczny

1. Swoboda przedsiębiorczości<sup>1</sup> jest zaliczana, obok swobody świadczenia usług, swobody przepływu osób, towarów, kapitału i płatności, do podstawowych wolności konstytuujących wspólny rynek Unii Europejskiej<sup>2</sup>. Poszanowanie tych podstawowych swobód odgrywa kluczową rolę w procesie realizacji głównego celu Unii Europejskiej, którym jest ustanowienie wspólnego rynku wewnętrznego, umożliwiającego trwałą rozwój i zrównoważony wzrost gospodarczy<sup>3</sup>.

Swoboda przedsiębiorczości ma niewątpliwie fundamentalne znaczenie w obszarze realizacji aktywności ekonomicznej przez obywateli i przedsiębiorców unijnych. Obej-

---

<sup>1</sup> W literaturze dla określenia swobody uregulowanej w art. 49–55 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej obok swobody przedsiębiorczości (zob. M. Szydło, *Podstawowe wolności gospodarcze*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013, s. 63) używa się określenia „swoboda prowadzenia działalności gospodarczej” (zob. A. Wróbel, *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej a swoboda świadczenia usług w prawie Unii Europejskiej*, [w:] H. Olszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, Poznań 1997, s. 559), „swoboda zakładania przedsiębiorstw” (zob. R. Janas, *Treść pojęcia „swoboda zakładania przedsiębiorstw” w prawie wspólnotowym – analiza uprawnień akcesoryjnych* [w:] C. Mik (red.), *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, Toruń 2002; N. Półtorak, *Świadczenie usług a zakładanie przedsiębiorstw w prawie Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 2). Wszystkie te zwroty służą określeniu sytuacji aktywności ekonomicznej w ramach wspólnego rynku wewnętrznego.

<sup>2</sup> W. H. Roth, *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i swoboda świadczenia usług. Zasady*, [w:] M. A. Dauses (red.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 411.

<sup>3</sup> Por. art. 3 pkt 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

muje podjęcie oraz wykonywanie samodzielnej działalności gospodarczej na terytorium każdego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. W rozumieniu Traktatu o funkcjonowaniu UE jest pojęciem szerokim, oznaczającym możliwość uczestniczenia przez przynależnego Unii<sup>4</sup> w sposób trwały i ciągły w życiu gospodarczym państwa członkowskiego, innego niż jego państwo pochodzenia oraz czerpania z tego tytułu korzyści, jednocześnie wspierania w ten sposób wzajemnego gospodarczego i społecznego przenikania wewnątrz Unii na płaszczyźnie działalności wykonywanej na własny rachunek<sup>5</sup>. Tak rozumiana swoboda przedsiębiorczości jest kluczowym elementem na drodze osiągnięcia pełni celów integracji ekonomicznej rynku wewnętrznego.

Prawo Unii Europejskiej za przedmiot ochrony przyjmuje szeroko rozumianą wolność gospodarczą, której realizacja na ujednoczonych warunkach odnosi się do całego terytorium Unii w obszarze produkcji, handlu, rzemiosła czy wykonywania wolnych zawodów. Zaliczana jest do swobód fundamentalnych i jako taka objęta została bezpośrednią skutecznością<sup>6</sup>. Oznacza to daleko idące limitowanie możliwości jej ograniczania przez prawo wewnętrzne państw członkowskich. Zgodnie z treścią art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej „Ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego Państwa Członkowskiego na terytorium innego Państwa Członkowskiego są zakazane [...]”. Zakaz ten obejmuje również ograniczenia w tworzeniu agencji, oddziałów lub filii przez obywateli danego państwa członkowskiego, ustanowionych na terytorium innego państwa członkowskiego. Z zastrzeżeniem postanowień rozdziału dotyczącego kapitału, swoboda przedsiębiorczości obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami,

<sup>4</sup> W aspekcie podmiotowym swoboda przedsiębiorczości odnosi się do osób fizycznych, mających obywatelstwo państwa członkowskiego, oraz do przedsiębiorstw, w tym zwłaszcza spółek założonych zgodnie z prawem któregoś z państw członkowskich i mających swą statutową siedzibę, zarząd lub główne przedsiębiorstwo wewnątrz Unii, traktując je jako osoby fizyczne, mające przynależność państwa członkowskiego. Ów podmiotowy zakres ochrony swobody przedsiębiorczości obejmuje zatem ogólnie stypizowany krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z tej swobody, mających status jej beneficjentów. To ich działalność, pod warunkiem, że mieści się w przedmiotowym zakresie ochrony, podlega szczególnej gwarancji i ochronie. Zob. na ten temat: M. Szydło *op. cit.*, s. 70–77.

<sup>5</sup> Por. wyrok ETS z 26 października 2010 r. w sprawie C-97/09 *Ingrid Schmelz przeciwko Finanzamt Worldviertel*, cyt. [za:] A. Gawrysiak-Zabłocka, *Swoboda przedsiębiorczości*, [w:] A. Zawidzka-Łojek (red.), *Prawo materialne Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

<sup>6</sup> Z orzecznictwa ETS można wywodzić, iż generalnie norma prawa unijnego spełnia przesłanki bezpośredniej skuteczności, gdy jest wyraźna i jednoznaczna (precyzyjna), aby wynikało z niej konkretne uprawnienie podmiotowe bądź jednoznacznie określony obowiązek państwa, którego realizacji może skutecznie dochodzić jednostka. Norma musi zatem zapewniać zdolność samodzielnego jej stosowania przez sądy krajowe oraz organy władzy publicznej, bez dodatkowych aktów (środków) wykonawczych. Zob. A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 10–11; por. K. Wójtowicz, *Bezpośredni skutek przepisów prawa wspólnotowego w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2, s. 43–57.

a zwłaszcza spółkami w rozumieniu art. 54<sup>7</sup> akapit drugi, na warunkach określonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych obywateli.

Szerokie ujęcie źródeł swobody przedsiębiorczości pozwala na jej prawną kwalifikację, jako odnoszącej się nie tylko do prawa przeniesienia się do dowolnego państwa członkowskiego w celu wykonywania własnej działalności, ale obejmującej wszystkie aspekty dopełniająco wpływające na możliwość wykonywania tej działalności<sup>8</sup>. Obowiązujący na mocy art. 49 TFUE zakaz stosowania ograniczeń wobec przynależnych unijnych wiąże się z jednoznacznie sformułowanym prawem do traktowania na równi z własnymi obywatelami (państwa przyjmującego). Zasięg tej swobody obejmuje nie tylko prawo do podjęcia i wykonywania działalności gospodarczej, ale i te stanowiące element potrzebny (towarzyszący), a niekiedy warunkujący wykonywanie działalności gospodarczej. Takie stanowisko zajął Europejski Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *Steinhauser* (ETS-O 1985, Steinhauser, 197/84). Trybunał w orzeczeniu wydanym w tej sprawie powołał się na uchwalony przez Radę „Program ogólny na rzecz zniesienia ograniczeń w swobodzie przedsiębiorczości”. Zgodnie z tym aktem podmioty przynależne do Unii nie mogą być pozbawione prawa do zawierania umów o dzieło i umów najmu, a także umów o wykonanie określonej usługi oraz dochodzenia roszczeń z tytułu tych umów, prawa do składania ofert i uczestniczenia w przetargach organizowanych przez państwo lub inne osoby prawa publicznego, jako bezpośrednia strona umowy lub podwykonawca. Niedopuszczalne jest także ograniczenie prawa do uzyskiwania koncesji i zezwoleń, przyznawanych przez państwo, jeżeli warunkują one podjęcie działalności gospodarczej w państwie członkowskim. W końcu uchwalony przez Radę program zakazuje pozbawienia podmiotu unijnego prawa do nabywania, korzystania i dysponowania prawami oraz majątkiem ruchomym i nieruchomym. Zakaz dyskryminacji obejmuje zatem i te aspekty aktywności gospodarczej, które funkcjonalnie wiążą się z prowadzeniem działalności gospodarczej, a które mają wobec niej wymiar akcesoryjny.

2. Kluczowe regulacje w tym zakresie zawiera dyrektywa 2006/123/WE z 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym<sup>10</sup>, której celem jest zniesienie barier

---

<sup>7</sup> Art. 54 TFUE stanowi „Na potrzeby stosowania postanowień niniejszego rozdziału [rozd. 2 *Prawo przedsiębiorczości*] spółki założone zgodnie z ustawodawstwem Państwa Członkowskiego i mające swoją statutową siedzibę, zarząd lub główne przedsiębiorstwo wewnątrz Unii są traktowane jako osoby fizyczne, mające przynależność Państwa Członkowskiego. Przez spółki rozumie się spółki prawa cywilnego lub handlowego, a także spółdzielnie oraz inne osoby prawa publicznego lub prywatnego, z wyjątkiem spółek, których działalność nie jest nastawiona na osiągnięcie zysków”.

<sup>8</sup> Por. teza 32 wniosków końcowych Adwokata Generalnego Antoniego Tizzano z 7 lipca 2005 r. w sprawie *Service Systems* (C-411/03). Możliwość zrealizowania praw głównych i komplementarnych swobody przedsiębiorczości A. Tizzano warunkuje „[...] pełnym wykonywaniem wolności uregulowanej w Traktacie [...]”.

<sup>9</sup> Dz.U. UE z 15.01.1962 r., Nr 002, s. 36.

<sup>10</sup> Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym („Dz.U.UE.L.2006.376.36” z dnia 27 grudnia 2006 r.).

utrudniających funkcjonowanie przedsiębiorców na wspólnym rynku i zagwarantowanie pełnego korzystania ze swobody przedsiębiorczości oraz zapewnienie podmiotom pewności prawnej, niezbędnej dla jej praktycznego stosowania. Preambuła dyrektywy, odwołując się bezpośrednio do postanowień Traktatu, podkreśla, iż problemów w funkcjonowaniu swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług nie sposób usunąć wyłącznie w drodze bezpośredniego zastosowania przepisów art. 43 i 49 TWE, lecz wymaga to wprowadzenia wspólnotowych regulacji prawnych<sup>11</sup>. Są one konieczne dla prowadzenia działalności usługowej w ramach rynku wewnętrznego, zarówno w odniesieniu do rozpoczęcia i prowadzenia przedsiębiorstwa w państwie członkowskim, jak i skorzystania (według własnego wyboru) ze swobody przepływu usług. Tytuł dyrektywy sugeruje, że odnosi ona swoje postanowienia do usług, jednak definicja usługi zawarta w art. 1 ust. 1 rozwiewa wątpliwości, stanowi bowiem, iż usługą jest wszelka działalność gospodarcza, prowadzona na własny rachunek<sup>12</sup>, zwykle świadczona za wynagrodzeniem, zgodnie z art. 50 Traktatu<sup>13</sup>. Dyrektywa dokonuje liberalizacji warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na obszarze rynku wewnętrznego w oparciu o dwie fundamentalne zasady – swobody przedsiębiorczości i swobody przepływu usług<sup>14</sup>. Przy czym zgodnie z art. 4 pkt 2 dyrektywy usługodawcą jest każda osoba fizyczna będąca obywatelem państwa członkowskiego oraz osoba prawna, o której mowa w art. 48 TWE (54 TFUE), prowadząca przedsiębiorstwo w państwie członkowskim, która oferuje lub świadczy usługi. Potwierdza to, iż odnosi się ona zarówno do swobody przedsiębiorczości, jak i do swobody świadczenia usług, uwzględnić należy jednak, że pojęcie usługodawcy nie odnosi się do świadczenia usług transgranicznych, ale obejmuje sytuacje, w których w celu wykonywania działalności gospodarczej usługowej podmiot rozpoczyna prowadzenie przedsiębiorstwa w państwie członkowskim<sup>15</sup>.

Nie ulega wątpliwości, iż nie jest możliwe odróżnienie działalności gospodarczej od świadczenia usług, stosując jako kryterium rozgraniczenia rodzaj (przedmiot) wykonywania działalności. Stąd tradycyjnie uznawano, że cechą wyróżniającą działalność

<sup>11</sup> Preambuła pkt 5 i 6.

<sup>12</sup> Por. wyrok ETS, *Jany i inni przeciwko Staatssecretaris van Justiti* (sprawa C 268/99).

<sup>13</sup> Chodzi o Traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2). Swoboda przedsiębiorczości uregulowana została w art. 43–48 TWE – obecnie art. 49–55 TFUE), zaś swoboda świadczenia usług w art. 49–55 TWE – obecnie art. 56–62 TFUE.

<sup>14</sup> Por. K. Pokryszka, *Swoboda przedsiębiorczości dla usługodawców w przepisach dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym*, [w:] W. Szwajdler, H. Nowicki (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Jędrzejewskiego*, Toruń 2009, s. 386; A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, tom I. *Swobody rynku wewnętrznego*, Warszawa 2009, s. 319.

<sup>15</sup> K. Pokryszka, *op. cit.*, s. 387. W zakresie prowadzenia działalności przez przedsiębiorcę wykonującego wolny zawód – R. Stefanicki, *Klasyfikowanie osób wykonujących wolne zawody w kategorii przedsiębiorcy w świetle wybranego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Księga Jubileuszowa na siedemdziesięciolecie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C/1, s. 599–612.

gospodarczą, a tym samym korzystanie ze swobody przedsiębiorczości jest okolicznością tworzenia przez przedsiębiorcę w państwie przyjmującym określonej, trwałej struktury (przedsiębiorstwa) urządzeń służących realizacji zadań gospodarczych. W judykaturze ETS przyjmowano, że taka infrastruktura stanowi materialne świadectwo stałej (trwałej) obecności osoby wykonującej działalność w określonym państwie członkowskim oraz jest przejawem trwałego uczestnictwa w życiu gospodarczym państwa przyjmującego<sup>16</sup>. W ostatnich latach coraz szerzej prezentowane są jednak poglądy, iż substrat materialny (organizacja, struktura) nie jest jedynym miernikiem pozwalającym definitywnie rozstrzygnąć, czy mamy do czynienia z wykonywaniem działalności gospodarczej czy świadczeniem usług<sup>17</sup>.

Zwolennicy tego poglądu twierdzą, że decydujące znaczenie dla klasyfikacji usług ma ich czasowy (nietrwały) charakter oraz brak stałej więzi z przyjmującym państwem członkowskim<sup>18</sup>. Wykonywanie działalności gospodarczej w ramach swobody przedsiębiorczości cechuje bowiem uczestniczenie w życiu gospodarczym państwa przyjmującego na stałych i trwałych podstawach organizacyjnych<sup>19</sup>. Taka formuła wykonywania działalności gospodarczej w innym państwie członkowskim Unii powoduje, że dany podmiot uprawniony w sposób trwały wnika w strukturę gospodarki tego państwa i staje się jej w pełni gospodarczo zintegrowaną częścią<sup>20</sup>. Uwzględniając istniejące wątpliwości w preambule dyrektywy 2006/123/WE oraz wykorzystując judykaturę ETS<sup>21</sup>, wskazano jednoznacznie, że przesłanką o podstawowym znaczeniu dla rozróżnienia obu swobód (przedsiębiorczości i świadczenia usług) jest istnienie przedsiębiorstwa prowadzonego w państwie przyjmującym. Innymi słowy, jeżeli osoba zagraniczna unijna prowadzi przedsiębiorstwo na terenie państwa członkowskiego przyjmującego, to nawet

<sup>16</sup> Por. A. Wróbel, *op. cit.*, s. 563, orzeczenie ETS w sprawie: C-23/93 *TV 10 SA przeciwko Commissariat voor de Media*, „Zbiór Orzeczeń” 1994, s. I-4795; 205/84 *Komisja przeciwko Niemcom*, „Zbiór Orzeczeń” 1986, s. 3755; 33/74 *Van Binsbergen przeciwko Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalniverheid*, „Zbiór Orzeczeń” 1974, s. 1299; orzeczenie ETS w sprawie C-55/94 *Reinhard Gebhard przeciwko Consiglio dell’Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, „Zbiór Orzeczeń” 1995, s. I-4165; orzeczenie ETS w sprawie 305/87 *Komisja przeciwko Grecji*, „Zbiór Orzeczeń” 1989, s. 1461.

<sup>17</sup> N. Póltorak, *op. cit.*

<sup>18</sup> Por. M. Szydło, *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i swoboda świadczenia usług w prawie Unii Europejskiej*, Toruń 2005, s. 40; wyrok ETS *The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. i inni* (sprawa C-221/89).

<sup>19</sup> Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 *Reinhard Gebhard przeciwko Consiglio dell’Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, „Zbiór Orzeczeń” 1995, s. I-4165, pkt 25.

<sup>20</sup> M. Szydło, *Podstawowe wolności gospodarcze ...*, s. 75

<sup>21</sup> W punkcie 77 preambuły wykorzystano sformułowane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu z 30 listopada 2005 r. w sprawie C-55/94 *Reinhard Gebhard przeciwko Consiglio dell’Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano* (European Court Reports 1995, page I-04165) cyt. [za:] K. Pokryszka, *op. cit.*, s. 389.

gdy wykonywana przez nią działalność gospodarcza nosi wszelkie znamiona wykonywania usług (np. ma charakter okresowy), to w świetle prawa podlega swobodzie przedsiębiorczości. W przeciwnym razie, tzn. gdy wykonuje działalność opartą na przedsiębiorstwie zlokalizowanym w jego kraju „macierzystym”, jego działalność objęta jest regułami swobody świadczenia usług.

Jak słusznie stwierdza K. Pokryszka, rozróżnienie to ma istotne znaczenie dla określenia sytuacji prawnej przedsiębiorców aktywnych gospodarczo na wspólnym rynku europejskim w obrębie gwarantowanych im uprawnień. Ma również niezwykle istotne znaczenie w zakresie określenia obowiązków państw członkowskich wobec realizacji postanowień dyrektywy<sup>22</sup>.

W odniesieniu do realizacji swobody przedsiębiorczości przewiduje ona bowiem nakazy daleko idących uproszczeń procedur administracyjnych w postępowaniu legalizacyjnym działalności gospodarczej, w tym uzyskania wymaganych prawem krajowym zezwoleń oraz zastosowania procedur drogą elektroniczną<sup>23</sup>.

3. Traktatowe reguły, odnoszące się do swobody przedsiębiorczości, stanowią podstawę wolnego podejmowania działalności gospodarczej w wymiarze komercyjnym na terytorium całej Unii Europejskiej. Immanentną cechą tej działalności jest jej samodzielny charakter, wyrażający się poprzez wykonywanie jej we własnym imieniu i na własne ryzyko przedsiębiorcy<sup>24</sup>, najczęściej na własny rachunek. Powyższe znamiona wyraźnie wyodrębniają działalność gospodarczą, zapewniając jej korzystanie z funkcji ochronnej przed różnorodnymi ograniczeniami na jednolitym rynku, nadając jej jednocześnie wymiar transgraniczny.

Swoboda przedsiębiorczości, która jest na gruncie prawa unijnego wyrazem wolności gospodarczej, kwalifikuje przedsiębiorców unijnych jako podmioty chronione prawem przed działaniami ingerującymi ze strony władzy publicznej oraz innych uczestników rynku. Jednocześnie swoboda ta formułuje po stronie państw członkowskich obowiązek tworzenia uprawnionym odpowiednich warunków efektywnego korzystania z przysługującej wolności. Domniemanie zakazu ingerencji powoduje, że naruszenie swobód obwarowane jest każdorazowo przymusem usprawiedliwienia szczególnie ważnym interesem publicznym<sup>25</sup>. Przy tym analiza swobody winna być dokonywana z perspektywy uzyskanego statusu praw podmiotowych, służących funkcji rozstrzygania

<sup>22</sup> K. Pokryszka, *op. cit.*, s. 389.

<sup>23</sup> R. K. Szulc, *Usługi bez granic. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady dotycząca usług na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej (część pierwsza)*, „Przeгляд Ustawodawstwa Gospodarczego” 2006, nr 6, s. 3.

<sup>24</sup> Por. orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-221/89 *Factortame*, „Zbiór Orzeczeń” 1991, s. I-3905, cyt. [za:] M. Szydło, *Swoboda prowadzenia działalności ...*, s. 36.

<sup>25</sup> A. Cieśliński, *Natura wolności gospodarczej i jej geneza w systemie prawnym Unii Europejskiej*, [w:] M. Jabłoński (red.), *op. cit.*, s. 472–473.

sporów pomiędzy interesem indywidualnym i zbiorowym. Swoboda przedsiębiorczości nabrała bowiem w systemie prawnym Unii Europejskiej charakteru instrumentu ochrony prawnej, co, jak twierdzi A. Cieśliński, należy postrzegać przez pryzmat przypisania w systemie unijnym wyjątkowej roli jednostce<sup>26</sup>. Swobody urastają do rangi kluczowego elementu gwarancji poszanowania indywidualnego wyboru, służącego ochronie osobistej autonomii i wolności oraz indywidualnej różnorodności i niezależności. Wiąże się to z ich ujęciem podmiotowym, a także dodatkowo wzmacnia skojarzenia z prawami podstawowymi w Unii Europejskiej<sup>27</sup>.

Eliminacja wszelkich barier na rynku wewnętrznym możliwa jest dzięki istnieniu wielu środków prawnych, których jednostka może używać, korzystając z materialnych gwarancji, jakie zapewnia swoboda przedsiębiorczości, umożliwiając kwestionowanie spornych uregulowań krajowych.

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości powszechnie uznawana jest dziś zasada ochrony prawnej swobody przedsiębiorczości, rozumiana szeroko nie tylko jako zakaz dyskryminacji bezpośrednich i pośrednich, ale również jako zakaz ograniczeń<sup>28</sup>.

Wydaje się jednak uzasadnione stwierdzenie, że zasada ta podlega pewnym ograniczeniom przez szczególny charakter samego porządku prawnego Unii Europejskiej, a dokładniej przez cele Wspólnoty, wyznaczone jednoznacznie prawem pierwotnym. Integracja europejska wykracza bowiem daleko poza zamierzenia *stricte* gospodarcze. Oprócz budowy wspólnego rynku realizowane są także cele społeczne<sup>29</sup>. Społeczny wymiar gospodarki rynkowej w istotny sposób podważa skrajnie liberalne traktowanie swobody przedsiębiorczości. Postanowienia TUE (art. 2 i art. 3 ust. 3), oprócz podstawowego celu gospodarczego Unii Europejskiej, wskazują cele społeczne (dobra ogólnego), a wśród nich: zwalczanie dyskryminacji, wyłączenia społecznego, wspieranie sprawiedliwości i ochronę socjalną, solidarność między pokoleniami i ochronę dziecka. Ochrona tych wartości niekiedy pozostaje w opozycji wobec integracji gospodarczej, a w szczególności wobec aktywności gospodarczej jednostki. Rodzi to swoiste napięcie aksjologiczne pomiędzy tym, co wspólnotowe, a tym, co indywidualne. Trybunał Spra-

---

<sup>26</sup> Stwierdzenie to odnosi się nie tylko do osób fizycznych, będących obywatelami Unii Europejskiej, lecz obejmuje również spółki w rozumieniu art. 54 TFUE założone zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego i mające swoją statutową siedzibę, zarząd lub główne przedsiębiorstwo wewnątrz Unii.

<sup>27</sup> A. Cieśliński, *Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2013, s. 53–54 [dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/40719>].

<sup>28</sup> E. Grabitz, M. Hilf, D. Łubowski, *Swobody wspólnotowe w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Swobodny przepływ towarów, usług i przedsiębiorczości*, Warszawa 2009, s. 410–411.

<sup>29</sup> M. Strzelbicki, *Publicznoprawne gwarancje swobody świadczenia usług przez podmioty wspólnotowe w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 2008, s. 28; S. Ładyka, *Integracja gospodarcza – definicja, etapy rozwojowe, założenia teoretyczne*, [w:] E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), *Stosunki Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2002, s. 11–12.

wiedliwości wielokrotnie w swym orzecznictwie odwoływał się do kategorii interesu ogólnego (interesu publicznego), uznając, iż interes ogólny może uzyskać pierwszeństwo przed interesem indywidualnym<sup>30</sup>. M. Dybowski, dokonując analizy orzecznictwa Trybunału, stwierdza, że interes ogólny może uzyskać pierwszeństwo przed interesem indywidualnym, a precyzyjniej – może nawet modyfikować zakres korzystania z praw fundamentalnych. Kategoria interesu ogólnego służy bowiem zapewnieniu prymatu szeroko formułowanych celów Unii Europejskiej nad wspólnym rynkiem rozumianym łącznie w kategoriach ekonomicznych<sup>31</sup>. Pojęcie „interes ogólny”<sup>32</sup> nie jest używane przez prawodawcę unijnego, nie ma zatem na gruncie prawa Unii Europejskiej charakteru pojęcia normatywnego. Pojawia się natomiast stosunkowo często w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości oraz w niektórych regulacjach wtórnego prawa Unii Europejskiej<sup>33</sup>. Idea odwołania się do interesu ogólnego w związku z uzasadnieniem ograniczenia praw jednostki do korzystania z wolności pojawiła się w orzecznictwie już wiele lat temu. W sprawie *Compagnie des Hauts ETS* orzekł, że instytucja wspólnotowa „może użyć swej kompetencji stosownie do okoliczności, nawet z pokrzywdzeniem praw jednostki”<sup>34</sup>. Zawsze jednak podkreśla się konieczność odniesienia tego zwrotu do jednoznacznie i konkretnie określonej sytuacji oraz maksymalnego powiązania aksjologii pozaprawnej, uwzględniającej priorytety wspólnotowe, z zasadami wynikającymi z prawa Unii Europejskiej<sup>35</sup>. Wobec określonych prawem priorytetów i zasad ograniczanie swo-

<sup>30</sup> Por. sprawy 83 i 94/76, HNL, ECR 1978, s. 1209 i n., pkt 5 uzasadnienia cyt. [za:] M. Dybowski, *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007, s. 149.

<sup>31</sup> M. Dybowski, *op. cit.*, s. 150.

<sup>32</sup> Pojęcie interesu ogólnego w literaturze prawa publicznego często występuje jako zamiennie wobec interesu publicznego. Pośród wielu publikacji w tym obszarze na uwagę zasługuje m.in. E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932; M. Zdyb, *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska” 1993, vol. XL, s. 31; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986; J. Lang, *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 2018, Wrocław 1997; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 1995, s. 17; F. Longchamps, *Osobiste świadczenia wojenne*, Lwów 1936, s. 32; A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013. Problematykę dobra ogólnego podnosi w swych pracach także A. Błaś, odnosząc interes publiczny i dobro wspólne do działań administracji publicznej. Por. A. Błaś, *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbrowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 37–46; również *idem*, *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 42–49.

<sup>33</sup> Klauzula ogólna interesu publicznego, zastosowana m.in. w drugiej Dyrektywie bankowej Nr 77/780, EEC 89/646, O. J. 1989L 386; zob. D. Fuchs, *Dobro powszechne (ogólne) jako wyznacznik ewolucji wspólnotowego prawa ubezpieczeń gospodarczych*, [w:] C. Mik (red.), *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, Toruń 2002, s. 84–86.

<sup>34</sup> Sprawa 15/57, *Compagnie des Hauts fournaux de Chasse v Wysoka Władza*, orzeczenie z 12.06.1952 r., ECJ 1958, s. 155 i 190 cytując [za:] M. Dybowski, *op. cit.*, s. 149.

<sup>35</sup> Por. na ten temat: L. Leszczyński, *Klauzule generalne w stosowaniu prawa*, Lublin 1986, s. 14 i n.

body przedsiębiorczości – jako wyjątek od zasady – musi być interpretowane ściśle, a o ich wprowadzeniu powinny przesądzać istotne i wyczerpująco uzasadnione względy interesu publicznego. Na ocenę zasadności i warunków ograniczeń istotny wpływ ma niewątpliwie kryterium proporcjonalności, powszechnie stosowane w orzecznictwie jako instrument kontroli<sup>36</sup>. Oprócz proporcjonalności Trybunał ocenia także celowość zastosowanego środka krajowego, utrudniającego realizację swobody przedsiębiorczości oraz jego konieczność (niezbędność) dla ochrony interesu ogólnego<sup>37</sup>.

Interpretacja prawa unijnego zawsze wymaga respektowania zasad tego prawa, określonych w bogatym orzecznictwie Trybunału. Pośród tych reguł na czoło wysuwa się uznanie prymatu prawa Unii wobec porządku prawnego państwa członkowskiego. Tym samym względ na unijny interes ogólny wymusza na państwach członkowskich ograniczenia w kierowaniu się interesem ogólnym (publicznym), jakie nadaje mu się w danym państwie. Jak stwierdza M. Dybowski: „[...] przejawia się to nie tylko w restryktywnej interpretacji przez ETS przepisów Traktatu [...], umożliwiających Państwom Członkowskim uchylenie się od realizowania postanowień Traktatu, lecz również w wymogu poszanowania przez te państwa podstawowych zasad TWE – a więc przyjęcia perspektywy interesu ogólnego Wspólnoty – wtedy, gdy państwa korzystają ze swych wyłącznych kompetencji”<sup>38</sup>. To stanowisko, wywodzone z obszernego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, dowodzi istnienia ogólnej tendencji do rozszerzania zakresu pojmowania interesu ogólnego Unii Europejskiej poza cel niemal wyłącznie ekonomiczny (gospodarczy), wzbogacając go o rozwój regionalny, ochronę środowiska, warunki socjalne czy zdrowie publiczne. Aktualnie uwzględnienia wymaga także obszar związany z migracją ludności. Akceptując przesłankę interesu ogólnego jako usprawiedliwiającą ograniczenie swobód podstawowych (gospodarczych), Trybunał wskazuje na znaczenie wartości pozaekonomicznych w realizacji wartości i celu Unii Europejskiej. Stąd dość powszechne dziś przekonanie o obowiązku ciężącym na państwach członkowskich uczestniczenia wraz z instytucjami Unii Europejskiej w realizacji interesu ogólnego, obejmującego także inne wartości i dobra, które w systemie unijnym mają być chronione, kosztem dopuszczenia niektórych uzasadnionych ograniczeń w realizacji swobód.

---

<sup>36</sup> Na ten temat zob. A. Cieśliński, *Konstrukcja prawna swobód rynku ...*, s. 46.

<sup>37</sup> Por. R. Stefanicki, *Ograniczenia swobodnego przepływu usług (kapitału) usprawiedliwione względami interesu publicznego w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2005, vol. III, s. 61.

<sup>38</sup> M. Dybowski, *op. cit.*, s. 151.

## Freedom of economic activity in the context of the general interest of the European Union

### Abstract

Realisation of the purposes of the European Union is possible through persistent realization of freedoms on the internal market. One of the fundamental freedoms is the freedom of business activity, which enables all EU entities to exercise economic freedoms within the territory of all the Member States. Freedom of business activity, similarly to other freedoms, is protected by law, but the protection is not absolute. This article aims to present the limitations of the freedom of business activity which are justifiable by the protection of the general interest. The benchmark for the realization of the general interest is the purpose of the European Union, which, widely defined, covers not only the economic sphere, but also the values related to social principles.

### Keywords

freedom of business activity, the prohibition of discrimination, the general interest of the European Union, public interest.

### Wykaz literatury

- Błaś A., *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009
- Błaś A., *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009
- Cieśliński A., *Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2013, [dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/40719>]
- Cieśliński A., *Natura wolności gospodarczej i jej geneza w systemie prawnym Unii Europejskiej*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Księga Jubileuszowa na siedemdziesięciolecie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, tom C/2
- Cieśliński A., *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003
- Cieśliński A., *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, t. I, *Swobody rynku wewnętrznego*, Warszawa 2009
- Dybowski M., *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 1995
- Fuchs D., *Dobro powszechne (ogólne) jako wyznacznik ewolucji wspólnotowego prawa ubezpieczeń gospodarczych*, [w:] C. Mik (red.), *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, Toruń 2002

- Gawrysiak-Zabłocka A., *Swoboda przedsiębiorczości*, [w:] A. Zawidzka Łojek (red.), *Prawo materialne Unii Europejskiej*, Warszawa 2013
- Grabitz E., Hilf M., Łubowski D., *Swobody wspólnotowe w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Swobodny przepływ towarów, usług i przedsiębiorczości*, Warszawa 2009
- Janas R., *Treść pojęcia „swoboda zakładania przedsiębiorstw” w prawie wspólnotowym – analiza uprawnień akcesoryjnych*, [w:] C. Mik (red.), *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, Toruń 2002
- Lang J., *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 2018, Wrocław 1997
- Leszczyński L., *Klauzule generalne w stosowaniu prawa*, Lublin 1986
- Longchamps F., *Osobiste świadczenia wojenne*, Lwów 1936
- Ładyka S., *Integracja gospodarcza – definicja, etapy rozwojowe, założenia teoretyczne*, [w:] E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), *Stosunki Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2002
- Modliński E., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932
- Pokryszka K., *Swoboda przedsiębiorczości dla usługodawców w przepisach dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym*, [w:] W. Szwajdler, H. Nowicki (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Jędrzejewskiego*, Toruń 2009
- Półtorak N., *Świadczenie usług a zakładanie przedsiębiorstw według prawa Wspólnot Europejskich*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 2
- Roth W.H., *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i swoboda świadczenia usług. Zasady*, [w:] M. A. Dausen (red.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 1999
- Stefanicki R., *Klasyfikowanie osób wykonujących wolne zawody w kategorii przedsiębiorcy w świetle wybranego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Księga Jubileuszowa na siedemdziesięciolecie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, tom C/2
- Stefanicki R., *Ograniczenia swobodnego przepływu usług (kapitału) usprawiedliwione względami interesu publicznego w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2005, vol. III
- Strzelbicki M., *Publicznoprawne gwarancje swobody świadczenia usług przez podmioty wspólnotowe w Polsce*, Poznań 2008
- Szulec R.K., *Usługi bez granic. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady dotycząca usług na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej (część pierwsza)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2006, nr 6

- Szydło M., *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i swoboda świadczenia usług w prawie Unii Europejskiej*, Toruń 2005
- Szydło M., *Podstawowe wolności gospodarcze*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*. T. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013
- Wójtowicz K., *Bezpośredni skutek przepisów prawa wspólnotowego w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004
- Wróbel A., *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej a swoboda świadczenia usług w prawie Unii Europejskiej*, [w:] H. Olszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, Poznań 1997
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986
- Zdyb M., *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska”, Vol. XL, 31
- Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013