

# Rozdział I. Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej

## § 1. Wstęp

„Trudno zakochać się w rynku wewnętrznym, jednak im dłużej się nim zajmuję, tym bardziej mnie on intryguje”<sup>1</sup> – oznajmił *Jacques Delors*. Ze słowami byłego przewodniczącego Komisji Europejskiej koresponduje konstatacja obecnego szefa KE, *J.M. Barroso*, który zauważył, że „jednolity rynek był, i pozostaje, kamieniem węgielnym integracji Europy oraz trwałego wzrostu gospodarczego”. Dodał on przy tym, że „[r]ealizacja pełnego potencjału tego ważnego projektu europejskiego wymaga nowej determinacji politycznej”. Z kolei *Paul-Henri Spaak* stwierdził, że „wszyscy ci, którzy starając się sprostać wyzwaniom gospodarczym związanym z traktatem rzymskim zaniedbali wymiar polityczny, przegrali. Obawiam się, że dopóki wyzwania będą rozpatrywane tylko z perspektywy gospodarczej, z pominięciem aspektu politycznego, będziemy ponosić kolejne porażki”<sup>2</sup>.

Już same powyższe wypowiedzi wskazują, że rynek wewnętrzny stanowi różnorodny przedmiot badawczy. Po pierwsze, sama warstwa semantyczna dowodzi, iż na określenie tej instytucji prawa europejskiego użyć można np. przymiotników „wewnętrzny” i „jednolity”. Ponadto, z powyższej wypowiedzi *Spaaka* wynika, że rynek wewnętrzny może mieć różne wymiary oraz inspiracje. Uzasadnia to badanie oraz opis intelektualnych podstaw tego rynku.

Dokonanie powyższych analiz pozwoli na skrótowe prześledzenie rozwoju rynku wewnętrznego, zawarte w kolejnym podrozdziale. Co istotne, celem tej części książki nie jest szczegółowe opisanie rynku wewnętrznego UE (to za-

---

<sup>1</sup> *J. Snell*, *The internal market and the philosophies of market integration*, w: *C. Barnard*, *S. Peers*, *European Union Law*, Oxford 2014, s. 311.

<sup>2</sup> *Paul-Henri Spaak*, *Wystąpienie w Izbie Reprezentantów*, 16.6.1961 r., cyt. m.in. przez *K. Szczerskiego*, *Unia Europejska, rynek i kryzys – rekonfiguracja władzy*, [http://krakowskie.nazwa.pl/test/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32:krzysztof-szczerski-unia-europejska-rynek-i-kryzys-rekonfiguracja-wadzyq&catid=1:artykuy&Itemid=2](http://krakowskie.nazwa.pl/test/index.php?option=com_content&view=article&id=32:krzysztof-szczerski-unia-europejska-rynek-i-kryzys-rekonfiguracja-wadzyq&catid=1:artykuy&Itemid=2).

danie przekraczałyby zresztą jej ramy), ale rozważania dotyczące jego kształtowania, osadzone w kontekście rozprawy. Istotne wydaje się w szczególności takie ukazanie ewolucji rynku wewnętrznego, który unaocznia, że jest on owocem kompromisu, związanego z jego różnymi wymiarami. Doniosłe wydaje się również ukazanie, iż mimo że rynek wewnętrzny jako taki postrzegany jest głównie przez pryzmat jego wymiaru ekonomicznego, to podlega on stałej ewolucji, która obejmuje również uwypuklenie również jego socjalnego paradygmatu.

Podkreślenie tego wydaje się o tyle istotne, że pokazuje, iż w ramach rynku wewnętrznego, dość powszechnie postrzeganego jako jeden z największych, bądź nawet największy sukces integracji europejskiej, możliwe jest harmonijne współistnienie wymiaru ekonomicznego i socjalnego, a zatem harmonijne współistnienie swobód podstawowych i praw socjalnych na rynku wewnętrznym (takie, które nie zakłada apriorycznego prymatu jednej z tych wartości). Jest to tym istotniejsze, że – jak się wydaje – ekonomiczny sukces integracji europejskiej, dla której narzędziem miał być rynek wewnętrzny, był przez „ojców założycieli” Unii Europejskiej postrzegany jako jeden ze środków budowy „państwa dobrobytu w Europie.

Jednocześnie ukazanie ewolucji rynku wewnętrznego pokazuje, że sytuacje kryzysu ekonomicznego skutkują silnymi pokusami poszukiwania rozwiązań zarówno w nacjonalizmie gospodarczym, jak i w towarzyszącemu mu ściśle rozbudowywaniu wymiaru socjalnego integracji europejskiej. Upostaciowieniem takiego procesu była dyskusja towarzysząca dyrektywie dotyczącej usług na rynku wewnętrznym UE oraz tzw. dumpingu socjalnego. Okoliczność, że podobna debata toczy się w doktrynie prawa europejskiego od czasów wydania orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości w sprawach należących do tzw. kwartetu Laval<sup>3</sup> (obejmujących stosunkowo niedawne orzeczenia ETS w sprawach *Viking Line*<sup>4</sup>, *Laval*<sup>5</sup>, *Rüffert*<sup>6</sup> oraz *Komisja v. Luksemburg*<sup>7</sup>), czyni analizę dysku-

---

<sup>3</sup> A. Koukiadaki, *The Far-Reaching Implications of the Laval Quartet: The Case of the UK Living Wage*, ILJ 2014, vol. 43, No. 2, s. 91 i n.; A.M. Świątkowski, *Kwartet Laval w prawie pracy*, PiP 2010, Nr 12, s. 33 i n.; S. Adamczyk, *Kwartet Laval i stosunki przemysłowe w Unii Europejskiej*, PS 2012, Nr 2, s. 10 i n.; B. Surdykowska, *Kwartet Laval i jego potencjalne reperkusje w państwach Unii*, Kontrola Państwowa 2012, Nr 2, s. 117 i n.; w literaturze często określa się je również mianem „kwartetu Viking” (*the Viking quartet*) – np. C. Barnard, *EU Employment Law*, Oxford 2012, s. 200. W niniejszej książce posługuję się zamiennie obydwoma wyżej wymienionymi określeniami.

<sup>4</sup> Wyr. ETS w sprawie C-438/05, *Viking Line*.

<sup>5</sup> Wyr. ETS w sprawie C-341/05, *Laval un Partneri*.

<sup>6</sup> Wyr. ETS w sprawie C-346/06, *Rüffert*, ECR 2008, s. I-01989.

<sup>7</sup> Wyr. ETS w sprawie C-319/06, *Komisja v. Luksemburg*, ECR 2008, s. I-04323.

sji nad dyrektywą usługową zagadnieniem relewantnym dla niniejszego rozdziału.

Jednocześnie powyższe rozważania wydają się emblematyczne w świetle ciągle utrzymujących się warunków kryzysu finansowego i ekonomicznego na świecie i w ramach Unii, które powodują, iż postulaty dotyczące wzmocnienia paradygmatu socjalnego wydają się prowadzić w kierunku, który zagrożić może efektywnemu dokańczaniu budowy rynku wewnętrznego, zwłaszcza w odniesieniu do rynku usług. Paradoksalnie może to negatywnie wpłynąć na możliwość realizacji postulatów socjalnych.

## § 2. Wewnętrzny, wspólny, a może jednolity? Próba usystematyzowania pojęć dotyczących rynku wewnętrznego i jego roli

Zrozumienie istoty rynku wewnętrznego nie jest możliwe bez uświadomienia sobie natury tego rynku. Jego percepcja może być nieco utrudniona przez fakt, że w przedmiotowym względzie stosowanych jest (często równoległe) kilka określeń, takich jak: „wspólny rynek”<sup>8</sup>, „rynek wewnętrzny”<sup>9</sup>, „jednolity rynek”<sup>10</sup> czy też „jednolity rynek wewnętrzny”<sup>11</sup>. Konieczne jest zatem usystematyzowanie terminologii w tym zakresie.

W odniesieniu do rynku stworzonego przez UE istnieje praktyka posługiwania się kilkoma różnymi terminami. Wydaje się przy tym, że to „rynek wewnętrzny”, będący terminem podkreślającym wyższy stopień zaawansowania integracji niż „wspólny rynek”<sup>12</sup>, podkreśla fakt, iż jest to unia bez granic we-

---

<sup>8</sup> Na temat tego pojęcia por. m.in. *C. Barnard*, *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, Oxford 2013, s. 10; *M. Egan*, *Single Market*, w: *E. Jones, A. Menon, S. Weatherhill* (eds.), *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford 2012, s. 410; *A. Wróbel*, *Pojęcie wspólnego rynku i rynku wewnętrznego a swobody wspólnotowe*, w: *J. Barcz* (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006, s. II-5.

<sup>9</sup> W odniesieniu do tego pojęcia por. *M. Dougan*, *The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not hearts*, *CMLR* 2008, vol. 45, s. 617 i n.; *J. Snell*, *The internal market*, s. 307.

<sup>10</sup> Np. *L. Daniele*, *Diritto del mercato unico europeo*, Milano 2012, s. 2; *M. Monti*, *Nowa strategia*.

<sup>11</sup> *A. Cieśliński*, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, t. 1, *Swobody rynku wewnętrznego*, Warszawa 2009, s. 3.

<sup>12</sup> Tak *U. Draetta, N. Parisi*, *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte speciale. Il diritto sostanziale*, Milano 2010, s. 101, czy *L.W. Gormley*, *The internal market: history and evolution*,

wewnętrznych, tworząca wspólną przestrzeń gospodarczą opierającą się na ścisłych powiązaniach i podlegającą w niezbędnym zakresie wspólnym regulacjom i polityce zewnętrznej. Pojęcie to akcentuje także, iż istotniejszy nacisk położony jest na środki integracji pozytywnej. Ważną rolę w tym względzie pełnią również swobody podstawowe, których realizację rynek wewnętrzny jednocześnie gwarantuje. Jednocześnie termin „rynek wewnętrzny” uwypukla fakt, że przepływy te nie powinny odbywać się na zasadach odbiegających od stosowanych w ramach jednego państwa, a rynek wewnętrzny nie może być podzielony uznawanymi już za sztuczne barierami utrzymywanymi przez władze krajowe<sup>13</sup>. Ponadto wskazuje się, że koncepcja rynku wewnętrznego implikowała impuls mający zapewnić efektywność swobodnego przepływu w obszarach będących przedmiotem zastosowania tego rynku<sup>14</sup>.

To właśnie ta ostatnia okoliczność, jak również zastosowanie przez unijnego prawodawcę terminu „rynek wewnętrzny” w Traktacie z Lizbony sprawiają, że określenie to wydaje mi się najbardziej trafne. Sądzę, że jest ono trafniejsze od „jednolitego rynku”, bowiem akcentuje różnorodność tego rynku (np. w odniesieniu do poszczególnych swobód – co wyrażać się może np. w ich odmiennościach podmiotowych itd.), podkreślając przy tym jego wewnętrzny wymiar, związany z obszarem bez granic wewnętrznych, tworzącym wspólną, zamkniętą właśnie w „wewnętrznych” granicach tego obszaru całość. W związku z tym, to właśnie ono będzie używane jako reguła w niniejszym opracowaniu, przy czym w ślad za odpowiednimi wskazaniem doktryny<sup>15</sup>, tam gdzie przeciwne rozwiązanie nie zostanie wyraźnie zaznaczone, odnosić się będą do desygnatów tego pojęcia, korzystając z terminów „jednolity rynek” bądź „jednolity rynek wewnętrzny”.

---

w: *N.N. Shuibhne* (ed.), *Regulating the Internal Market*, Cheltenham–Northampton 2006, s. 14; zob. także *I. Maletić*, *The Law and Policy of Harmonisation in Europe's Internal Market*, Cheltenham/Northampton 2013, s. 6 i n.; *L.S. Rossi*, *Il "buon funzionamento del mercato comune"*, Milano 1990, s. 26 i n.

<sup>13</sup> *A. Cieśliński*, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, s. 6; zob. też *A. Tizzano*, *Trattati dell'Unione Europea*, s. 534 i n.

<sup>14</sup> *G. Strozzi*, *Diritto dell'Unione Europea. Parte speciale*, Torino 2010, s. 3.

<sup>15</sup> *L. Daniele*, *Diritto*, s. 2.

## § 3. Intelktualne podstawy rynku wewnętrznego

### I. Wstęp

Jednym z celów traktatów założycielskich obecnej Unii Europejskiej było zapewnienie gospodarczej integracji jej państw członkowskich. Unia Europejska powstała jako organizacja o charakterze gospodarczym, na co wskazuje jej pierwotna nazwa – Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG)<sup>16</sup>. Jednakże pamiętając o tym, nie należy jednocześnie tracić z pola widzenia czasowego kontekstu dotyczącego powstania Unii (wtedy Wspólnot), w tym w szczególności związanych z odbudową Europy (zachodniej) po zniszczeniach wojennych, zagrożeniem ze strony ZSRR oraz obawy przed odradzaniem się partykularyzmów narodowych (w tym gospodarczych), którym budowa zintegrowanego organizmu, związanemu wspólnymi, gospodarczymi więzami miała przeciwdziałać. Zgodnie z ideami „ojców założycieli” Wspólnot Europejskich „wolny handel” od początku nie był przy tym celem samym w sobie. Został wybrany jako najdogodniejszy w istniejącym kontekście historyczno-politycznym sposób integracji (czy też szerzej – zapewnienia pokoju w Europie), wymuszający współpracę oraz wypracowywanie kategorii wspólnego interesu, a także pogłębianie współzależności i nawet solidarności między poszczególnymi państwami członkowskimi Wspólnot. O ile bowiem w doktrynie przyjęło się twierdzić, że traktat rzymski został pomyślany jedynie jako ekonomiczny, neoliberalny akt prawny, którego celem jest ochrona swobód rynkowych przed wpływami publicznymi, to niezwykle rzadko wspomina się o drugim obliczu takiego ujęcia. Patrząc bowiem z drugiej strony, integracja europejska, dla której rynek wewnętrzny (i jego swobody) jest warunkiem *sine qua non*, został również pomyślany jako środek zabezpieczenia „państwa opiekuńczego” (*welfare state*), które w rezultacie tej integracji rynkowej miało zostać zbudowane w powojennej Europie. Według tej drugiej, znacznie rzadziej wspomianej perspektywy, Unia Europejska jest nowym forum, w obrębie którego wprowadzane (i chronione) są prawa socjalne (czy też szerzej – prawa podstawowe), które nie są (już) wykonalne na poziomach krajowych z uwagi na konkurencję gospodarczą między poszczególnymi państwami członkowskimi. Co więcej, tak pomyślana integracja europejska, której sednem jest rynek wewnętrzny (i jego swobody), czyni bardziej słyszalnym głos państw

---

<sup>16</sup> F. Weiss, C. Kaupa, *European Union Internal Market Law*, Cambridge 2014, s. 1.

członkowskich UE w kształtowaniu reguł globalnej konkurencji gospodarczej, umożliwiając jednocześnie ochronę zasadniczych składników „państwa opiekuńczego”<sup>17</sup>. Można zatem powiedzieć, że rynek wewnętrzny i jego swobody nie były, wbrew rozpowszechnionemu w doktrynie ich postrzeganiu, antytezą praw socjalnych (podstawowych), lecz wydaje się, iż traktować je można jako środek do ich realizacji. Sądzę, iż okoliczność, że urzeczywistnianie praw socjalnych poprzez realizację swobód podstawowych nie jest jedynym celem tych ostatnich (i odbywać się może czasem „przy okazji” korzystania z nich), nie odbiera im bynajmniej legitymacji dla efektywnego urzeczywistniania również praw socjalnych.

Podobny tok rozumowania (oraz możliwość realizacji elementu socjalnego UE jako wypadkowej efektywnej integracji gospodarczej Unii) prezentuje *Barnard*, wskazując, że rynek wewnętrzny i jego swobody od początku Wspólnot pomyślane były jako środek do otwarcia rynków krajowych na konkurencję z innych państw członkowskich UE. Umożliwiać to miało osobom i czynnikom produkcji z innych państw członkowskich przenoszenie się do miejsc, w których można było je efektywniej „wykorzystać”. Jednocześnie powyższe zjawiska miały prowadzić do podniesienia poziomów wynagrodzenia oraz wyrównania stóp procentowych. U podstaw traktatów legło zapatrywanie, że poprawa warunków pracy miała być konsekwencją integracji europejskiej w ramach wspólnego rynku, a nie warunkiem wstępnym dla takiej poprawy. Poгляд ten ujęto w pierwotnym brzmieniu art. 117 TEWG<sup>18</sup>.

Do podobnych konkluzji dochodzi *Costamagna*, stwierdzając, że w traktatach założycielskich zawarto postanowienie, iż EWG miała podejmować działania w obszarach socjalnych tylko w zakresie, w którym byłyby one konieczne do utworzenia rynku wewnętrznego. Sfera socjalna i sfera ekonomiczna została w ten sposób oddzielona, przy jednoczesnym zarezerwowaniu kompetencji do podejmowania działań w pierwszej dla państw członkowskich, a w drugiej dla ówczesnej Wspólnoty<sup>19</sup>. Zauważyć przy tym należy, że przedmiotowe rozwiązanie było owocem kompromisu w ramach konferencji międzyrządowej poprzedzającej podpisanie traktatu rzymskiego. Delegacja francuska utrzymywała bowiem, że należy wyposażyc Wspólnotę w większe kompetencje w od-

---

<sup>17</sup> *M.P. Maduro*, *Striking the Elusive Balance*, s. 449.

<sup>18</sup> Por. „Raport Spaaka” – dostępny (w języku angielskim) na <http://aei.pitt.edu/995>.

<sup>19</sup> *F. Costamagna*, *I servizi socio-sanitari nel mercato interno europeo. L'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di concorrenza, aiuti di Stato e libera circolazione dei servizi*, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2011, s. 6–7.

niesieniu do harmonizacji krajowych polityk społecznych, uznając ten aspekt za warunek wstępny dla integracji rynkowej<sup>20</sup>. W toku zażartych dyskusji w ciągu wspomnianej konferencji zwyciężyło jednak powyższe, odmienne stanowisko. Ujęcie takiego rozwiązania w traktatach (nazwanego zresztą w literaturze mianem „podwójnego toru”) nie stanowiło przy tym tej „«obojętności socjalnej» ojców założycieli”<sup>21</sup>. Wręcz przeciwnie, był to wybór podyktowany chęcią ochrony, a nawet wzmocnienia krajowych systemów socjalnych<sup>22</sup>. Ruch taki był spowodowany przekonaniem, iż efektywnie zintegrowany rynek europejski przyczyni się zarówno do stopniowej harmonizacji „wzwyż” (*verso l'alto*) krajowych przepisów socjalnych, jak również do wzmocnienia zdolności do podjęcia przez państwa członkowskie działań w tym zakresie<sup>23</sup>. Stosownie do pierwotnych założeń, integracja europejska w ramach rynku wewnętrznego, przyczyniając się do wzrostu ekonomicznego poszczególnych państw członkowskich Wspólnot, miała zwiększyć pozostające do ich dyspozycji zasoby, które mogłyby być następnie wykorzystane dla realizacji uprawnień socjalnych obywateli<sup>24</sup>.

Analizowanie relacji wskazanych w niniejszej pracy swobód rynku wewnętrznego UE do praw socjalnych nie byłoby pełne bez szkicowego chociażby wskazania intelektualnych podstaw rynku wewnętrznego, które winny brać pod uwagę powyżej wskazane konstatacje. Wolność jako jedna z naczelných zasad Unii Europejskiej<sup>25</sup> i fundament procesu integracji jest wpisana w samą istotę swobód rynku wewnętrznego (stanowiąc tym samym sedno tego rynku) już w swoim najbardziej podstawowym rozumieniu, a realizacja swobód rynku wewnętrznego jest traktowana właściwie jako równoznaczne z urzeczywistnieniem wolności gospodarczej, także w wymiarze personalnym. Indywidualna wolność gospodarcza jest niezbędnym dopełnieniem wolności politycznej. Sprzyjają temu założone cele eliminacji barier w wymianie, rezy-

---

<sup>20</sup> F. W. Scharpf, *The European Social Model, Coping with the Challenges of Diversity*, *Journal of Common Market* 2002, No. 40, s. 645 i n.

<sup>21</sup> G. F. Mancini, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità europee*, w: *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Padova 1988, s. 33 i n.

<sup>22</sup> S. Giubboni, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna 2003, s. 26 i n.

<sup>23</sup> Pomysł ten pojawił się po raz pierwszy w cytowanym już powyżej Raporcie Spaaka, s. 35 i n.

<sup>24</sup> F. Costamagna, *I servizi socio-sanitari*, s. 7–8.

<sup>25</sup> Ta ostatnia zasada wymieniaania jest wśród „konstytucyjnych” zasad prawa UE – por. A. Wróbel, w: D. Miasik, N. Póttorak, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1 (art. 1–89), LEX/el. 2012, komentarz do art. 1; M. Barbera, *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Brescia 2000, s. 49 i n.

gnacji z protekcjonizmu<sup>26</sup>, jak również zasada niedyskryminacji. Zasada wolności wpisuje się przy tym w głębszy sens swobód rynku wewnętrznego, znajdujący także odzwierciedlenie w ich tzw. fundamentalnym charakterze, gdyż – jak się wskazuje od początku – nie były one rozumiane jedynie jako środek zapewniania np. nieskrępowanego przepływu towarów, lecz jako wyraz tzw. konstytucji gospodarczej, co podkreśla zarówno ich szczególną rangę, jak i funkcje. W takim ujęciu położono nacisk na ogólną ochronę autonomii jednostki, zwłaszcza przed interwencjonizmem publicznym, a nawet starano się traktować je jako instrument generalnej deregulacji<sup>27</sup>.

## II. Liberalizm jako jedna z podstaw koncepcyjnych rynku wewnętrznego UE

Podkreślenie powyżej wspomnianej autonomii jednostki w kontekście rynku wewnętrznego wydaje mi się bardzo istotne. U źródeł koncepcji rynku wewnętrznego (a wcześniej – wspólnego rynku) stały niewątpliwie głównie założenia gospodarcze. Nie były one przy tym jedynymi przesłankami stojącymi za integracją europejską, dokonywaną przy pomocy rynku wewnętrznego. Nie wydają mi się zatem słuszne głoszone niekiedy poglądy, że założenia tego rynku całkowicie abstrahowały od zagadnień praw człowieka (praw podstawowych), a nawet wręcz sugerujące, iż te ostatnie prawa w konsekwencji budowy rynku wspólnego (a potem wewnętrznego) były niejako „wypychane” na (a nawet poza) margines głównego nurtu prawa wspólnotowego (unijnego).

Tym bardziej warto więc wskazać, że doktryna liberalizmu, która jest jedną z podstaw rynku wewnętrznego i jego swobód, dostarczała argumentów za poszanowaniem autonomii podmiotowej jednostki, uzasadniającej prawa człowieka. W taki sposób widzenia dobrze wpisuje się swoiste „upodmiotowienie” jednostek w systemie wspólnotowym na gruncie Traktatu, które zostało potwierdzone przez Trybunał w sprawie *Van Gend*<sup>28</sup>. Od wydania przez Trybunał

---

<sup>26</sup> A. Ciesliński, Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, Wrocław 2013, s. 16; G. Tesaro, Diritto dell’Unione Europea, Padova 2010, s. 391 i n.; C. Barnard, The Substantive Law of the EU (2013), s. 17 i n.

<sup>27</sup> A. Ciesliński, Konstrukcja, s. 16; U. Draetta, N. Parisi, Elementi di diritto dell’Unione Europea. Parte speciale, s. 102 i n.

<sup>28</sup> Wyr. ETS w sprawie 26/62, *van Gend & Loos*, ECR 1963, s. 3; R. Lane, The internal market and the individual, w: N.N. Shuibhne, Regulating the Internal Market, Cheltenham 2006, s. 247–248.



powyższego wyroku (i orzeczenia *Costa v. ENEL*<sup>29</sup>) badanie zagadnień prawnoeuropejskich przez pryzmat praw jednostek w nauce prawa europejskiego nabrało przyspieszenia<sup>30</sup>. Z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego i jego swobód nieodłącznie związane jest również ujmowanie praw i wolności od strony negatywnej i gwarancje poskramiania ingerencji władz publicznych, które są reprezentatywne dla pojęcia liberalizmu<sup>31</sup>. To właśnie ono stało się jedną z najważniejszych koncepcyjną podstawą dla integracji europejskiej. Poszanowanie jednostki i jej indywidualnego dobra nie musi przy tym prowadzić do redukcji, a nawet kwestionowania obiektywnego charakteru dobra wspólnego, lecz jedynie do braku jego nadrzędnej rangi akurat w tej dziedzinie. Natomiast przyznawanie samej wolności prymatu w hierarchii dóbr sankcjonuje także w kontekście swobód wykorzystanie tradycyjnego domniemania *in dubio pro libertate* – zwłaszcza w przypadku konfliktu z innymi dobrami wykorzystywanymi do ograniczania swobód, co potwierdza konieczność dokonywania zawężającej wykładni traktatowych wyjątków od ich przestrzegania<sup>32</sup>. A zatem, liberalizm jako podstawa rynku wewnętrznego nie musi oznaczać bezwzględnej dominacji czynników gospodarczych nad zagadnieniami praw socjalnych, czy szerzej – praw podstawowych (praw człowieka). Doktryna liberalna nie przesądza przy tym, której ze wspomnianych wartości w razie ich konfliktu przyznać prymat<sup>33</sup>.

Z doktryną liberalizmu stanowiącą koncepcyjną podstawę rynku wewnętrznego nieodłącznie powiązana jest doktryna liberalizmu ekonomicznego, szczególnie w jej ujęciu odnoszącym się do pojęcia tzw. ładu samorzutnego, ukutego przez A. *Smitha*<sup>34</sup>. Stanowiła ona, że rynek miał być ucieleśnieniem systemu naturalnej wolności<sup>35</sup>. Powyższe koncepcje zdają się współgrać z propozycją tzw. szkoły londyńskiej *Hayeka*<sup>36</sup>, który stworzył całą naukę o społeczeństwie w ujęciu obejmującym poza ekonomią także zagadnienia filozoficzne i prawno-polityczne, nieograniczającą się jedynie do zagadnień związanych z funkcjonowaniem rynku, o ile ten służy określonym celom, a zwłaszcza

---

<sup>29</sup> Wyr. ETS w sprawie 6/64, *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, ECR 1964, s. 1141.

<sup>30</sup> F. *Weiss*, C. *Kaupa*, European Union Internal Market, s. 2.

<sup>31</sup> A. *Cieśliński*, Konstrukcja, s. 17.

<sup>32</sup> A. *Murawska*, Konflikt interesów indywidualnego i ogólnego w prawie praw człowieka, w: L. *Morawski* (red.), Wykładnia prawa i inne problemy filozofii prawa, Toruń 2005, s. 188.

<sup>33</sup> Tamże, s. 193.

<sup>34</sup> M. *Zdyb*, Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze, Kraków 2002, s. 35 i n.

<sup>35</sup> A. *Cieśliński*, Konstrukcja, s. 18.

<sup>36</sup> F.A. *Hayek*, Competition as a Discovery Procedure, w: F.A. *Hayek* (ed.), New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas, Chicago 1978, s. 179 i n.

cza udoskonaleniu systemu rynkowego i wspieraniu żywiołowych sił gospodarki. *Hayek* nie wykluczył przy tym całkowicie ingerencji władz publicznych w gospodarkę; tym istotniejsza wydaje się więc zasada wolnego systemu społecznego opartego na rządach prawa. Jak słusznie wskazuje *A. Ciesliński*, założenie dopuszczalności, a nawet zachęcania do takiej polityki, która świadomie stosuje konkurencję, rynek i ceny oraz wykorzystuje system prawny w celu uczynienia konkurencji maksymalnie efektywną i dobroczynną, nie wydaje się odbiegać od idei leżących u podstaw EWG<sup>37</sup>.

### III. Doktryna ordoliberalizmu jako jedna z podstaw koncepcyjnych rynku wewnętrznego

Wydaje się przy tym, że liberalizm stojący u podstaw rynku wewnętrznego nie miał charakteru bezwarunkowego. Istotne znaczenie miał bowiem w przedmiotowym zakresie również dorobek tzw. szkoły fryburskiej, reprezentującej tzw. ordoliberalizm. Jego najbardziej reprezentatywni przedstawiciele, jak *W. Eucken*, *L. Erhard*, *A. Müller-Armack* i *W. Röpke* mieli wydatny wpływ na gospodarcze osiągnięcia RFN po II wojnie światowej. Pomimo przyjęcia pierwszeństwa liberalizmu ekonomicznego nad interwencjonizmem<sup>38</sup>, koncepcję ordoliberalizmu cechuje nieco inne niż w klasycznym liberalizmie nastawienie do idei wolnego rynku jak i wolności gospodarczej. Myślą przewodnią tej doktryny było stworzenie koncepcji polityki kształtowania ładu gospodarczego, będącej w opozycji do rozpowszechnionej przez *Marksa* gospodarki centralnie sterowanej, aktywnej polityki państwa *Keynesa* i zasad proponowanych przez koncepcje neoliberalne. Zdaniem ordoliberalistów, niezbędne było rozwijanie trzeciej formy polityki gospodarczej, u podstaw której leży dobro i godność człowieka<sup>39</sup>. Skonstatowali oni, iż niektóre pojęcia liberalizmu wymagały uporządkowania<sup>40</sup>.

Można zaryzykować twierdzenie, iż dorobek ordoliberalizmu wpłynął także na kształt koncepcji wspólnego rynku WE. Było tak zwłaszcza w kontek-

---

<sup>37</sup> *A. Ciesliński*, Konstrukcja, s. 18. Do podobnych wniosków zdaje się dochodzić *C. Barnard*, Internal Market v. Labour Market: A Brief History, w: *M. de Vos* (ed.), European Union Internal Market and Labour Law: Friends of Foes?, Antwerp–Oxford–Portland 2009, s. 20 i n.

<sup>38</sup> Co do krytyki interwencjonizmu por. *R. Gwiazdowski*, Spór o interwencjonizm gospodarczy, SI 2005, Nr 44, s. 162.

<sup>39</sup> *M. Łuszczuk*, Doktryna ordoliberalna jako koncepcja rozwoju społeczno-gospodarczego, Handel Wewnętrzny 2013, Nr 6A, t. 1, s. 59.

<sup>40</sup> Legło to, jak się wydaje, u źródeł ustanowienia prefiksu „ordo-”, dodanego do „liberalizmu”.

ście próby wpisania wolności gospodarczej i rynku (a więc pierwiastka liberalnego) w szerszy porządek społeczny, polityczny, nad którym pieczę winna sprawować władza publiczna. Taka perspektywa pokazuje, że oprócz *stricte* gospodarczych aspektów wspólnego rynku (rynku wewnętrznego), obejmować on miał również inne zagadnienia, które winny być uwzględnione przy jego realizacji. Dostarcza ona niejako tym samym uzasadnienia dla pewnych ograniczeń w stosunku do wykonywania swobód rynku wewnętrznego. Symptomatyczny w tym względzie jest fakt, że A. Müller-Armack był autorem pojęcia społecznej gospodarki rynkowej, charakterystycznego dla prawa powojennej RFN. Gospodarka w takim ujęciu miała nie podlegać wprawdzie centralnemu sterowaniu, jednakże odrzucano przy tym także leseferizm, w którym nie było ograniczeń. Nadawano więc istotną wagę priorytetom o charakterze socjalnym, powiązanych z realną gospodarką<sup>41</sup>. Warto przy tym zauważyć, że zasada „społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności” została przedstawiona już w preambule traktatu rzymskiego<sup>42</sup>. Traktat z Lizbony uczynił ją zaś wprost jednym z celów UE, przewidzianych przez art. 3 TUE ust. 3 w brzmieniu nadanym po jego wejściu w życie<sup>43</sup>. Już w tym miejscu warto zauważyć, że perspektywa socjalna urosła do rangi istotnego składnika wspólnotowego (unijnego) systemu prawnego, w tym rynku wewnętrznego<sup>44</sup>.

Uważam, że koncepcja ordoliberalizmu może być używana również do scharakteryzowania stosunków społeczno-gospodarczych w aktualnym stanie prawnym UE. Próby ustalania właściwych relacji między władzą publiczną a rynkiem w kontekście integracji europejskiej można było niewątpliwie od początku przenosić na poziom unijny, sankcjonując także docenianie instytucji UE i ich roli już w procesie integracji gospodarczej, co do dziś pozostaje aktualne. Odbywa się to jednak w poszanowaniu konieczności ochrony wolności jednostki i bez demontowania mechanizmów wolnorynkowych, co także potwierdza dodatkowo adekwatność teorii ordoliberalnych w stosunku do swobód rynku wewnętrznego. Równocześnie taka swoista ewolucja od wy-

---

<sup>41</sup> A. Cieśliński, Konstrukcja, s. 19; M. Łuszczuk, Doktryna, s. 60.

<sup>42</sup> List intencyjny przewodniczącego Komisji Europejskiej M. Barroso z 20.10.2009 r., w: M. Monti, Nowa strategia, s. 3–4.

<sup>43</sup> M. Monti, Nowa strategia, s. 78.

<sup>44</sup> Jednocześnie w przedmiotowym zakresie nie można abstrahować od zasad wykładni. Cel UE w postaci „społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności”, ustanowiony w art. 3 ust. 3 TUE w wersji Traktatu z Lizbony, jest umieszczony po unormowaniu tego samego artykułu, statuującym wprowadzenie rynku wewnętrznego. Można zatem skonstatować, iż intencją ustrojodawcy unijnego było uprzywilejowanie rynku wewnętrznego w stosunku do tego drugiego elementu.

miaru czysto rynkowego w stronę bardziej uniwersalnego jest warta podkreślenia. Dostarcza bowiem odpowiedniego aparatu pojęciowego do zrozumienia procesu rozwoju, którego początkiem było niejako centralne usytuowanie zagadnień rynkowych, zaś z czasem następowała ewolucja obejmująca coraz istotniejszą rolę praw podstawowych, w tym praw socjalnych. Idea wolności gospodarczej godzona przy tym była z nakazem respektowania wartości mających niekoniernie ekonomiczny charakter (zwłaszcza tych chroniących przed nadużyciami). Poszukiwanie odpowiedniej równowagi pomiędzy różnymi dobrami, a także interesem wspólnym i indywidualnym, implikuje natomiast dokonywanie wyważania racji oraz ich optymalizacji, co jest charakterystyczne dla modelu funkcjonowania rynku wewnętrznego i jego swobód<sup>45</sup>.

#### IV. Wolność gospodarcza

Oprócz wspomnianych powyżej zagadnień liberalizmu i ordoliberalizmu, kolejnym terminem będącym podstawą koncepcyjną rynku wewnętrznego jest pojęcie wolności gospodarczej (ekonomicznej). Najogólniej rzecz biorąc, termin ten jest pojęciem zbiorczym obejmującym swoim zakresem szereg swobód odnoszących się zarówno do tych, którzy zamierzają podjąć działalność gospodarczą, jak i tych, którzy działalność taką już rozpoczęli<sup>46</sup>. Określić go można również jako „wiązkę (...) swobód dotyczących podejmowania, organizacji i wykonywania działalności gospodarczej”<sup>47</sup>. Zasadę wolności gospodarczej postrzega się przy tym jako pewne prawo naturalne, potwierdzone przez prawo pozytywne. Wolność gospodarcza może być zatem uważana za zasadę ogólną, kształtującą ustrój gospodarczy, a jednocześnie ujmowana wśród wolności i praw podstawowych człowieka. Nadaje to tej zasadzie rangę konstytucyjną<sup>48</sup>.

Dla zrozumienia wolności gospodarczej w omawianym kontekście interesujące może być również odwołanie się do porządków normatywnych założycieli WE – RFN oraz Francji. We francuskiej tradycji silnie podkreśla się wład-

---

<sup>45</sup> A. Cieśliński, Konstrukcja, s. 20–21; por. także W. Sauter, The Economic Constitution of the European Union, Columbia Journal of European Law 1998, vol. 4, s. 27 i n.

<sup>46</sup> C. Kosikowski, Wolność gospodarcza w prawie polskim, Warszawa 1995, s. 22 i n.

<sup>47</sup> M. Zdyb, Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z dnia 19 listopada 1999 r., Kraków 2000, s. 90 i n.; K. Pawłowicz, O wolności gospodarczej, w: Prawo i społeczeństwo obywatelskie. Studia i szkice dedykowane profesor Annie Turskiej, Warszawa 1990, s. 103 i n.

<sup>48</sup> J. Kołacz, Swobody cząstkowe a swoboda działalności gospodarczej, RPEiS 2008, Nr 2, s. 79 i n.

czą rolę państwa mogącego obciążać wolność gospodarczą ograniczeniami różnego rodzaju – dotyczącymi nie tylko ochrony żywotnych interesów państwowych, ale także ekonomicznymi, społecznymi i politycznymi. Ograniczenia tego rodzaju stanowią też istotny element porządku niemieckiego. Tym co wydaje się odróżniać uregulowania niemieckie od francuskich (a jednocześnie zbliża te pierwsze do porządku unijnego), jest określenie reguł wiążących prawodawcę przy ich wprowadzaniu, które związane są z przydatnością, koniecznością, a szczególnie z proporcjonalnością. Porządek niemiecki stosuje również określenie prawa wolnego wyboru i wykonywania zawodu, rozumianego jako swoboda zarobkowania. Jego konkretne gwarancje także koncentrują się na tworzeniu i funkcjonowaniu przedsiębiorstwa, samodzielnych decyzjach gospodarczych i swobodnym konkurowaniu, ale również możliwości decydowania o profilu produkcji, towarach i usługach oraz sposobie zaangażowania kapitału<sup>49</sup>.

Jednocześnie warto wskazać, że powyższe uregulowania przewidują pewne obowiązki organów władzy publicznej, związane z wykonywaniem wolności gospodarczej. Chodzi przede wszystkim o powstrzymanie się od działań mogących utrudniać faktyczne korzystanie z niej. Ten negatywny obowiązek nieingerencji jest uzupełniany przez pozytywną powinność zapewnienia gwarancji, by korzystanie z wolności gospodarczej mogło odbywać się w nieskrępowany sposób. Tenże obowiązek dotyczy także ochrony przed przeszkodami ze strony innych prywatno-prawnych uczestników obrotu gospodarczego<sup>50</sup>.

Jednocześnie, obecnie system Unii Europejskiej jako całość nie ogranicza się jedynie do „tradycyjnych”, gospodarczych aspektów. Jest o wiele bardziej złożony – Unię należy pojmować jako zbiorowość o wymiarze politycznym i socjalnym, dążącą do pełnego zatrudnienia (i postępu społecznego), z gwarancjami ochrony praw podstawowych odległymi od sfery ekonomicznej<sup>51</sup>. Niemniej w obrębie rynku wewnętrznego (i jego swobód) rola wolności gospodarczej pozostaje niezmiernie istotna. Wydaje się, że w kierunku tym podążało rozumowanie ETS w wyroku *Echirolles Distribution*<sup>52</sup>. Trybunał odrzucił w nim sugestię, że rozwój celów i wartości unijnych, które były bardzo róż-

---

<sup>49</sup> A. Cieśliński, Konstrukcja, s. 22–23; por. także S. Biernat, A. Wasilewski, Wolność gospodarcza w Europie, Kraków 2000, s. 178 i n.; G. Strozzi, Diritto dell’Unione Europea, s. 3.

<sup>50</sup> C. Barnard, The Substantive Law of the EU (2013), s. 14.

<sup>51</sup> J. Snell, The internal market, s. 301; B. de Witte, A competence to protect. The pursuit of non-market aims through internal market legislation, w: P. Syrpis (ed.), The Judiciary, the Legislature and the EU Internal Market, s. 25–26 i n.

<sup>52</sup> Wyr. ETS w sprawie C-9/99, *Echirolles Distribution* ECR 2000, s. I-08207.

nicowane już na podstawie art. 2 i 3 TWE, powinien skutkować zmianą wykładni także gwarancji swobód. Wolność gospodarcza w swoim podstawowym rozumieniu pozostać zatem winna szczególnie związana z funkcjonowaniem unijnego rynku wewnętrznego i jako taka stanowić fundament jego swobód (które są przy tym niezbędne do jej pełnej realizacji w ramach UE)<sup>53</sup>.

## § 4. Geneza rynku wewnętrznego Unii Europejskiej

### I. Od euforii do pesymizmu i z powrotem. Od traktatu rzymskiego do Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE)

Idea rynku wewnętrznego jest stosunkowo młodym wytworem procesu integracji europejskiej – jako pojęcie prawne pojawiło się dopiero w podpisanym w 1986 r. JAE; ustawodawca posługiwał się uprzednio pojęciem wspólnego rynku<sup>54</sup>. Sama idea jest znacznie starsza, przepisy dotyczące swobód tego rynku oraz przepisy dotyczące konkurencji były zawarte w Traktacie od samego porządku<sup>55</sup>.

Możliwe jest wyodrębnienie trzech istotnych okresów w pierwotnej historii rynku wewnętrznego: początkowy szybki wzrost w latach 60. XX w., stopniowa utrata znaczenia w latach 70. oraz impet lat 80.<sup>56</sup> (przede wszystkim ich drugiej połowy).

Istotnym fundamentem dla realizacji przedmiotowej koncepcji był wspomniany już Raport *Spaaka*, stworzony pod kierunkiem belgijskiego ministra spraw zagranicznych, *Paula-Henri'ego Spaaka*. Tworząc projekt wspólnego rynku, przygotował on strategię mającą prowadzić do przyjęcia takiego tekstu traktatu, który byłby akceptowalny dla wszystkich stron, w tym przede wszystkim dla Francji<sup>57</sup>. Raport *Spaaka* postulował połączenie odrębnych rynków krajowych w jeden wspólny rynek, chcąc w ten sposób wzmocnić międzyna-

---

<sup>53</sup> A. Cieśliński, Konstrukcja, s. 25.

<sup>54</sup> M. Szydło, Swobody rynku wewnętrznego a reguły konkurencji. Między konwergencją a dywergencją, Toruń 2006, s. 37.

<sup>55</sup> Podstawowym przepisem był w tym względzie art. 100 TEWG.

<sup>56</sup> H. Schmitt von Sydow, The basic strategies of the Commission's White Paper, w: R. Bieber et al. (eds.) 1992: One European Market?, Baden-Baden 1988, s. 80; U. Draetta, N. Parisi, Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte speciale, s. 100 i n.

<sup>57</sup> P.-H. Laurent, Paul-Henri Spaak and the Diplomatic Origins of the Common Market, 1955-56, Political Science Quarterly 1970, vol. 85, s. 373 i n.

rodową pozycję gospodarczą Europy<sup>58</sup>. Można powiedzieć, że w tym względzie inspiracją dla autorów raportu była postępująca w powojennej Europie liberalizacja handlu<sup>59</sup>. Jednocześnie warto również nadmienić już w tym miejscu, iż Raport *Spaaka* sprzeciwiał się ogólnym interwencjom w sferze społecznej. Można więc pokusić się o stwierdzenie, że już w przedmiotowym raporcie znalazły się załączki możliwej do znalezienia równowagi między swobodami rynku wewnętrznego a prawami społecznymi.

Ponadto, od samego początku obowiązywania przepisów dotyczących wspólnego rynku przyjmowano, że proces budowy tego rynku powinien następować dwutorowo. *Primo* – za pomocą działań ustawodawczych organów wspólnotowych, które miały przyspieszać i symplifikować ten proces. Przepisem o najistotniejszym znaczeniu był tu art. 100 TEWG (potem art. 94 TWE), upoważniający Radę do jednomyślnego uchwalania dyrektyw w celu zbliżenia przepisów państw członkowskich, mających bezpośredni wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie wspólnego rynku. Od początku było jednak wiadomo, że same przepisy Traktatu nie będą wystarczające do osiągnięcia integracji w stopniu przewidzianym przez Traktat. Wśród wspomnianych działań miała więc także znajdować się działalność orzecznicza ETS<sup>60</sup>.

W latach 50. i 60. XX w., a więc w pierwszym etapie budowy rynku wewnętrznego, dynamizm w jego realizowaniu był zauważalny<sup>61</sup>. Istotną jest konstatacja, że temu etapowi budowy rynku wewnętrznego towarzyszyła zwiększona ilość bezpośrednich inwestycji zagranicznych<sup>62</sup>, czego skutkiem było to, iż szereg europejskich i pozaeuropejskich firm zaczęło prowadzić działalność z różnych państw członkowskich ówczesnych Wspólnot<sup>63</sup>.

Jednakże, od końca lat 60. pojawiły się trudności. Wynikały one m.in. z tzw. kryzysu pustego krzesła oraz tzw. porozumień luksemburskich, które zastąpiły planowane zasady dotyczące głosowania większościowego, wymaga-

---

<sup>58</sup> J. Snell, *The internal market*, s. 308; F. Weiss, C. Kaupa, *European Union Internal Market*, s. 3–5.

<sup>59</sup> J. Tumlrir, L. La Haye, *The Two Attempts at European Economic Reconstruction after 1945*, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 1981, vol. 137, s. 382 i n.

<sup>60</sup> M. Szydło, *Swobody rynku wewnętrznego*, s. 38.

<sup>61</sup> R.O. Plender, *Free movement of persons*, w: D. Vaughan (ed.), *Law of the European Communities*, London 1990–2001; R. Ganz, *Hallstein Notes Political Goals of Common Market*, *Harvard Crimson* z 23.5.1961; L.W. Gormley, *The internal market*, s. 15–16.

<sup>62</sup> Tzw. *foreign direct investment* (FDI).

<sup>63</sup> L.G. Franko, *The European Multinationals*, London 1976.