

**Prawo rynku
wewnętrznego.
System Prawa Unii
Europejskiej. Tom 7**

Dowiedz się więcej na www.ksiegarnia.beck.pl

Rozdział I. Rynek wewnętrzny – konstrukcja prawna

Spis treści

	Nb
§ 1. Charakter prawny rynku wewnętrznego	1
I. Istota rynku wewnętrznego	1
1. Jednolity Rynek Wewnętrzny jako jądro integracji europejskiej	1
A. Idea ogólna	1
B. Konstytucja gospodarcza	6
a. Uwagi wprowadzające	6
b. Ordoliberalne inspiracje	8
c. Konstrukcja i treść konstytucji	12
C. Wolność gospodarcza jako wartość konstytucyjna	15
D. Rola wymiaru socjalnego	18
a. Uwagi wprowadzające	18
b. Społeczny kontekst swobód	19
c. Dorobek Traktatu lizbońskiego	22
2. Rozwój Jednolitego Rynku Wewnętrznego	26
A. Uwagi wprowadzające	26
B. Okres wspólnego rynku i Białej Księgi	28
C. Konsekwencje Białej Księgi	35
3. Szczególna natura rynku wewnętrznego	40
A. Rola art. 26 TFUE	40
B. Wyzwanie otwartości rynku	42
C. Pomiędzy regulacją a deregulacją	46
D. Perspektywa neofunkcjonalna	52
E. Rynek wewnętrzny jako źródło kryzysu?	54
II. Prawny charakter swobód rynku wewnętrznego	58
1. Wprowadzenie	58
2. Idea ogólnej teorii i konstrukcji	59
3. Systematyka swobód	61
4. Fundamentalny charakter	68
A. Idea wstępna	68
B. Model wykładni	71
C. Instrument podziału władzy	74
D. Instrument ochrony – upodmiotowienie jednostek	79
III. Swobody rynku wewnętrznego wobec praw podstawowych	84
1. Wprowadzenie	84
2. Odrębność charakteru prawnego	85
3. Ogólny charakter i zakres relacji	90
4. Konkretyzacja modeli relacji	98
A. Uwagi wprowadzające	98
B. Relacja pozytywna	100

a.	Uwagi wstępne	100
b.	Orzecniczy dorobek sprzed Karty praw podstawowych	101
c.	Rozstrzygnięcia na podstawie Karty praw podstawowych	106
C.	Sytuacje konfliktu	112
a.	Uwagi wstępne	112
b.	Rozstrzygnięcia przedlizbońskie	114
c.	Wpływ Karty praw podstawowych	121
§ 2.	Modele regulacji rynku wewnętrznego – integracja negatywna i pozytywna	128
I.	Uwagi wprowadzające	128
II.	Integracja negatywna oparta na przepisach TFUE – sądowe wzajemne uznawanie	133
III.	Integracja pozytywna oparta na aktach prawa pochodnego	148
1.	Uwagi wstępne	148
2.	Harmonizacja	149
A.	Pojęcie i istota harmonizacji	149
B.	Typy harmonizacji	151
a.	Podział według kryterium mocy wiążącej przepisów UE	151
b.	Podział według kryterium stopnia ingerencji w prawo krajowe	152
c.	Podział według kryterium zakresu przedmiotowego harmonizacji	162
C.	Podstawy prawne harmonizacji	163
a.	Artykuł 115 TFUE jako podstawa prawna harmonizacji	163
b.	Artykuł 114 TFUE jako podstawa prawna harmonizacji	167
c.	Inne traktatowe podstawy harmonizacji	182
3.	Regulacyjne wzajemne uznawanie jako uzupełnienie harmonizacji ustawodawstw	185
§ 3.	Ochrona interesu ogólnego na rynku wewnętrznym – dopuszczalne wyjątki i ograniczenia swobód. Model ochrony	192
I.	Zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową	192
II.	Reguła dostępu do rynku	214
III.	Dopuszczalne ograniczenia swobód rynku wewnętrznego	242
1.	Uwagi ogólne	242
2.	Dopuszczalne ograniczenia traktatowe	250
A.	Porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne	250
B.	Zdrowie publiczne; ochrona zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrona roślin	256
C.	Moralność publiczna	262
D.	Ochrona narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej	267
E.	Ochrona własności przemysłowej i handlowej	268
F.	Dopuszczalne ograniczenia traktatowe specyficzne dla swobody przepływu kapitału	273
G.	Wyjątek dotyczący zatrudnienia w administracji publicznej/wykonywania władzy publicznej	277
3.	Dopuszczalne ograniczenia orzecznicze – wymogi imperatywne	282
A.	Sformułowanie koncepcji wymogów imperatywnych	282
B.	Zastosowanie koncepcji wymogów imperatywnych do wszystkich swobód rynku wewnętrznego	291
C.	Wymogi imperatywne zaakceptowane przez Trybunał Sprawiedliwości	299
IV.	Zasada proporcjonalności na rynku wewnętrznym	304

Literatura: *T. Ackerman*, Case C-36/02, Omega Spelhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn, CMLR 2005, vol. 42, Nr 4; *Z. Adams, S. Deakin*, Freedom of Establishment and Regulatory Competition, w: The Oxford Handbook of European Union Law (red. *A. Arnall, D. Chalmers*), Oxford 2015; *D. Adamski*, Redefining European Economic Integration, Cambridge 2018; *R. Agerbeek*, Freedom of expression and free movement in the Brenner corridor: the Schmidberger case, ELR 2004, vol. 9; *M. Ahlt*, Prawo europejskie, Warszawa 1998; *A.A. Ambroziak*, Bilans dwudziestolecia istnienia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej – aspekty wdrażania legislacji unijnej, SE 2012, Nr 4; *tenże*, Działania polskiej prezydencji na rzecz budowy rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, SE 2012, Nr 1; *M. Andruszkiewicz, M. Naruszewicz*, Prawa podstawowe a swobody rynku wewnętrznego w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 2013, Nr 4; *K. Armstrong*, Governing Goods. Content and Context, w: The Oxford Handbook of European Union Law (red. *A. Arnall, D. Chalmers*), Oxford 2015; *tenże*, Mutual Recognition, w: The Law of the Single European Market. Unpacking the Premises (red. *C. Barnard, J. Scott*), Oxford 2002; *A. Arnall*, The European Union and Its Court of Justice, Oxford 1999; *Arystoteles*, Etyka nikomachejska, Warszawa 2007; *D. Ashiagbor*, Unravelling the Embedded Liberal Bargain: Labour and Social Welfare Law in the Context of EU Market Integration, ELJ 2013, vol. 19, Nr 3; *D. Augenstein*, Disagreement – Commonality – Autonomy: EU Fundamental Rights in the Internal Market, 10.10.2013, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2338630>; *L. Azoulay*, The Court of Justice and the social market economy: The emergence of an ideal and the conditions for its realization, CMLR 2008, vol. 45, Nr 5; *R. Babayev*, Private Autonomy at Union Level: On Article 16 CFREU and Free Movement Rights, CMLR 2016, vol. 53, Nr 4; *J. Baquero Cruz*, Between Competition and Free Movement The Economic Constitutional Law of the European Community, Oxford–Portland, Oregon 2002; *C. Barnard*, Derogations, justifications and four freedoms: Is state interest really protected?, w: The Outer Limits of EU Law (red. *C. Barnard, O. Odudu*), Oxford 2009; *taż*, Fitting the Remaining Pieces into the Goods and Persons Jigsaw?, ELR 2001, vol. 26; *taż*, The day the clock stopped: EU citizenship and the single market, w: Research Handbook on the Law of the EU's Internal Market (red. *P. Koutrakos, J. Snell*), Cheltenham–Northampton MA 2017; *taż*, The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms, Oxford 2003, 2010, 2016, 2017; *C. Barnard, S. Deakin*, Market Access and Regulatory Competition, w: The Law of the Single European Market Unpacking the Premises (red. *C. Barnard, J. Scott*), Oxford–Portland, Oregon 2002; *C. Barnard, B. Hepple*, Indirect Discrimination: Interpreting Seymour-Smith, Cambridge Law Journal 1999, vol. 58, Nr 2; *A. Berramdane*, Stosowanie Karty Praw Podstawowych UE przez sądy, EPS 2016, Nr 8; *S. Biernat*, Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej – wolność gospodarza *de lege lata* i *de lege ferenda*, PPH 1994, Nr 9; *S. Biernat, A. Wasilewski*, Wolność gospodarza w Europie, Kraków 2000; *A. Biondi*, Advertising Alcohol and the Free Movement Principle: the Gourmet Decision, ELR 2001, vol. 26; *taż*, Free Trade, a Mountain Road and the Right to Protest: European Economic Freedoms and Fundamental Individual Rights, European Human Rights Law Review 2004, Nr 1; *N.J. de Boer*, Fundamental Rights and the EU Internal Market: Just how Fundamental are the EU Treaty Freedoms? A Normative Enquiry Based on John Rawls' Political Philosophy, Utrecht Law Review 2013, vol. 9, Nr 1; *F. Böhm*, Rule of Law in a Market Economy, w: Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution (red. *A.T. Peacock, H. Willgerodt*), London 1989; *Ch. Brown*, Case C-112/00 Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzuge v. Austria, CMLR 2003, vol. 40, Nr 6; *D. Chalmers*, Free Movement of Goods within the European Community: An Unhealthy Addiction to Scotch Whisky?, International and Comparative Law Quarterly 1993, vol. 42, Nr 2; *D. Chalmers, G. Davies, G. Monti*, European Union Law. Cases and Materials, Cambridge 2010; *D. Chalmers, E. Szyszczak*, European Union Law, Dartmouth 1998; *A. Cieśliński*, Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, Wrocław 2013; *tenże*, Orzecznicze poszerzanie granic równouprawnienia – przypadek praw socjalnych migrujących obywateli Unii Europejskiej, Wrocławskie Studia Erazmiań-

skie 2016, Nr 10; tenże, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wobec zjawiska „turystyki socjalnej”, AUWr PPIA 2016, Nr 107; *tenże*, Wspólnotowe prawo gospodarcze, t. 1, Swobody rynku wewnętrznego, Warszawa 2009; *P. Craig, G. de Búrca*, EU Law. Text, Cases and Materials, Oxford 2011, 2015, 2016; *W. Czapliński*, Harmonizacja prawa we Wspólnocie Europejskiej i zbliżanie ustawodawstwa polskiego do prawa wspólnotowego, Europejski Przegląd Prawa 2004, Nr 4; *M. Czerwińska*, Jednolity Rynek Wewnętrzny Unii Europejskiej w XXI wieku – wyzwania i kierunki zmian, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2016, Nr 269; *G. Dale, N. El-Enany*, The Limits of Social Europe: EU Law and the Ordoliberal Agenda, German Law Journal 2013, vol. 14, Nr 5; *D. Damjanovic*, The EU market rules as social market rules: why the EU can be a social market economy, CMLR 2013, vol. 50, Nr 6; *L. Daniele*, Non-Discriminatory Restrictions to the Free Movement of Persons, ELR 1997, vol. 22; *A. Dashwood*, The Harmonisation Process, w: Harmonisation in the EEC (red. *C. Cosgrove Twichett*), London 1981; *M.A. Dausés*, w: Prawo gospodarcze Unii Europejskiej (red. *M.A. Dausés*), Warszawa 1999; *G. Davies*, The Law on the Free Movement of Services. Powerful, but Not Always Persuasive, w: The Oxford Handbook of European Union Law (red. *A. Arnulf, D. Chalmers*), Oxford 2015; *P. Dąbrowska*, Równoważenie ochrony i rozwiązywanie konfliktów – orzecznictwo ETS w sporach dotyczących praw podstawowych i rynku wewnętrznego (swoboda przepływu osób i świadczenia usług), w: Przepływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje (red. *S. Biernat, S. Dudzik*), Warszawa 2009; *P. Dąbrowska, E. Gromnicka, Ł. Gruszczyński, B. Nowak, A. Pudło*, Swobodny przepływ towarów, w: Prawo gospodarcze Unii Europejskiej (red. *J. Barcz*), Warszawa 2011; *S. Deakin*, The Lisbon Treaty, the Viking and Laval Judgments and the Financial Crisis: In Search of New Foundations for Europe’s ‘Social Market Economy’, w: The Lisbon Treaty and Social Europe (red. *N. Bruun, K. Lörcher, I. Schömann*), Oxford–Portland, Oregon 2012; *D. Demiray*, The Movement of Goods in a Green Market, Legal Issues of Economic Integration 1994, Nr 1; *W. Devroey, P. van Cleynenbreugel*, Observations on economic governance and the search for a European economic constitution, w: European Economic and Social Constitutionalism after the Treaty Of Lisbon (red. *D. Schiek, U. Liebert, H. Schneider*), Cambridge 2011; *M. Domańska*, Swobody rynku wewnętrznego a prawa podstawowe – refleksje na tle orzecznictwa TS, EPS 2012, Nr 1; *F. Dorsemont, Values and Objectives*, w: The Lisbon Treaty and Social Europe (red. *N. Bruun, K. Lörcher, I. Schömann*), Oxford–Portland, Oregon 2012; *M. Dougan*, Minimum Harmonisation and the Internal Market, CMLR 2000, vol. 37, Nr 4; *D. Doukas*, Morality, Free Movement and Judicial Restraint at the European Court of Justice, w: Exceptions from EU Free Movement Law. Derogation, Justification and Proportionality (red. *P. Koutrakos, N. Nic Shuibhne, P. Syrpis*), Oxford–Portland, Oregon 2016; *D. Düsterhaus, M. Saffan*, Stosowanie prawa UE przez państwa członkowskie z perspektywy Trybunału Sprawiedliwości – od pełnej zgodności między Kartą i prawem UE do barier proceduralnych ją niweczących, EPS 2016, Nr 8; *D. Edward*, The Exceptions to the Four Freedoms: The Historical Context, w: Exceptions from EU free movement law (red. *P. Koutrakos, N. Nic Shuibhne, P. Syrpis*), Oxford–Portland, Oregon 2016; *D. Ehlers*, General Principles, w: European Fundamental Rights and Freedoms (red. *D. Ehlers*), Berlin 2007; *N. Emiliou*, The Principle of Proportionality in European Law: a comparative study, London–the Hague 1996; *T. Farmer, R. Lyal*, EC Tax Law, Oxford 1994; *D. Fiedorow*, Wykładnia celowościowa prawa wspólnotowego w orzecznictwie sądów wspólnotowych, w: Wykładnia prawa Unii Europejskiej (red. *C. Mik*), Toruń 2008; *A. Frąckowiak-Adamska*, Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej, Warszawa 2009; *J. Handoll*, Free Movement of Persons in the EU, London 1995; *K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka*, Integracja europejska – od jednolitego rynku do unii walutowej, Warszawa 2004; *L.W. Gormley*, The internal market: history and evolution, w: Regulating the Internal Market (red. *N. Nic Shuibhne*), Cheltenham–Northampton, MA 2006; *M. Górka*, Zasada wzajemnego uznawania w prawie Unii Europejskiej, Warszawa 2014; *R. Grzeszczak, A. Szmigielski*, Sądowe stosowanie Karty Praw Podstawowych UE w odniesieniu do państw członkowskich –

refleksje na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i praktyki sądów krajowych, EPS 2015, Nr 10; Z. Hajn, Swobodny przepływ pracowników wewnątrz Unii Europejskiej, w: Prawo gospodarcze Unii Europejskiej (red. J. Barcz), Warszawa 2011; L. Hancher, H. Sevenster, Commission v. Belgium, CMLR 1993, vol. 30; D.E. Harasimiuk, Zakazy reklamy towarów w prawie europejskim i polskim, Warszawa 2011; A. Hatje, The Economic Constitution, w: Principles of European Constitutional Law (red. A von Bogdandy, J. Bast), Oxford–Portland, Oregon 2006; V. Hatzopoulos, Exigences essentielles, impératives ou impérieuses: une théorie des théories ou pas de théorie du tout?, Revue trimestrielle de droit européen 1998, Nr 2; *tenże*, Regulating Services in the European Union, Oxford 2012; R. Hernu, Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes, Paris 2003; C. von Heydebrand, Free Movement of Foodstuffs, Consumer Protection and Food Standards in the European Community: Has the Court of Justice Got it Wrong?, ELR 1991, vol. 16; M. Ho-Dac, La loi du pays d'origine en droit de l'Union européenne, Bruxelles 2012; M. Holoubek, Artikel 18 AEUV, w: EU-Kommentar (red. J. Schwarze, U. Becker, A. Hatje, J. Schoo), Baden-Baden 2003; T. Horsley, Institutional dynamics reloaded: the Court of Justice and the development of the EU internal market, w: Research Handbook on the Law of the EU's Internal Market (red. P. Koutrakos, J. Snell), Cheltenham–Northampton MA 2017; Ch. Janssens, The Principle of Mutual Recognition in EU Law, Oxford 2013; M. Jeżewski, Między wykładnią a tworzeniem prawa przez Trybunał Sprawiedliwości, w: Wykładnia prawa Unii Europejskiej (red. C. Mik), Toruń 2008; E. Johnson, D. O'Keefe, From Discrimination to Obstacles to Free Movement: Recent Developments Concerning the Free Movement of Workers 1989–1994, CMLR 1994, vol. 31, Nr 6; A. Kaczorowska-Ireland, European Union Law, London 2016; A. Kalisz, Reguły interpretacyjne stosowane przez ETS, EPS 2007, Nr 2; M. Kielbasa, Prawa socjalne w Unii Europejskiej a granice swobód rynku wewnętrznego, Warszawa 2017; T. Kingreen, Fundamental Freedoms, w: Principles of European Constitutional Law (red. A von Bogdandy, J. Bast), Oxford–Portland 2006; J. Kolacz, Swobody częściowe a swoboda działalności gospodarczej, RPEiS 2008, Nr 2; M. Konopacka, Głosa do wyroku ETS z 3.04.2008 r., C-346/06, Rüf-fert, GSP – PO 2014, Nr 3; D. Kornobis-Romanowska, Rozporządzenie o ochronie danych osobowych – charakter prawny, zakres stosowania i skutek w prawie krajowym państw członkowskich, w: M. Jabłoński, D. Kornobis-Romanowska, K. Wygoda, Obowiązki i stosowanie postanowień ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych w polskim porządku prawnym, Wrocław 2017; C. Kosikowski, Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej, Warszawa 2005; E. Kosiński, Aspekt prawny wolności gospodarczej, KPPubl 2003, Nr 4; P. Koutrakos, Public Security Exceptions and EU Free Movement Law, w: Exceptions from EU Free Movement Law (red. P. Koutrakos, N. Nic Shuibhne, P. Syrpis), Oxford–Portland, Oregon 2016; P. Koutrakos, J. Snell, Internal Market: An Introduction, w: Research Handbook on the Law of the EU's Internal Market (red. P. Koutrakos, J. Snell), Cheltenham–Northampton MA 2017; M. Kożuch, Swoboda świadczenia usług w Unii Europejskiej, w: Prawo gospodarcze Unii Europejskiej (red. J. Barcz), Warszawa 2011; Ch. Krenn, A Missing Piece in the Horizontal Effect “Jigsaw”: Horizontal Direct Effect and The Free Movement Of Goods, CMLR 2012, vol. 49, Nr 1; A. Kunkiel-Kryńska, Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich, Warszawa 2013; B. Kurcz, Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego, Kraków 2004; *tenże*, Harmonisation by means of Directives – never-ending story?, European Business Law Review 2001, Nr 11–12; W. Lang, Prawa podmiotowe i prawa człowieka, w: Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza (red. J. Białocerkiewicz, M. Balcerzak), Toruń 2004; K. Lenaerts, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych, EPS 2013, Nr 1; U. Liebert, Reconciling market with Social Europe? The EU under the Lisbon Treaty, w: European Economic and Social Constitutionalism after the Treaty of Lisbon (red. D. Schiek, U. Liebert, H. Schneider), Cambridge 2011; N. Lindstrom, Constitutionalism between normative frameworks and the socio-legal frameworks of societies, w: European Economic and Social Con-

stitutionalism after the Treaty of Lisbon (red. *D. Schiek, U. Liebert, H. Schneider*), Cambridge 2011; *B. Liżewski*, Notka do wyroku TS z 12.6.2003 r., C-112/00, SIL 2010, Nr 14; *S. Lombardo*, Regulatory Competition in Company Law in the European Community. Prerequisites and Limits, Frankfurt am Main–Berlin–Bern–Bruxelles–New York–Oxford–Wien 2002; *I. Maletić*, The Law and Policy of Harmonisation in Europe’s Internal Market, Cheltenham 2013; *J. Masing*, Jedność i różnorodność europejskiej ochrony praw podstawowych, PiP 2017, Nr 12; *A. McGee, S. Weatherill*, The Evolution of the Single Market–Harmonisation or Liberalisation, Modern Law Review 1990, vol. 53, Nr 5; *J. Maliszewska-Nienartowicz*, Zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, w: Prawo antydyskryminacyjne Unii Europejskiej (red. *A. Zawadzka-Łojek, A. Szczerba-Zawada*), Warszawa 2015; *taż*, Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich, Toruń 2007; *C. Mik*, Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, t. I, Warszawa 2000; *K. Mortelmans*, Article 30 of the EEC Treaty and Legislation Relating to Market Circumstances: Time to Consider a New Definition?, CMLR 1991, vol. 28, Nr 1; *tenże*, The Common Market, the Internal Market and the Single Market, What’s in a Market?, CMLR 1998, vol. 35, Nr 1; *M. Möstl*, Preconditions and Limits of Mutual Recognition, CMLR 2010, vol. 47, Nr 2; *N. Nic Shuibhne*, Fundamental rights and the framework of internal market adjudication: in the Charter making difference, w: Research Handbook on the Law of the EU’s Internal Market (red. *P. Koutrakos, J. Snell*), Cheltenham–Northampton MA 2017; *A. Nowak-Far*, w: Konstytucja gospodarcza Unii Europejskiej – aksjologia (red. *A. Nowak-Far*), Warszawa 2010; *tenże*, Prawo i ekonomia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, Warszawa 2013; *S. O’Leary*, The Free Movement of Persons and Services, w: The Evolution of EU Law (red. *P. Craig, G. de Búrca*), Oxford 1999; *P. Oliver*, Free Movement of Goods in the European Community, London 1996; Portland, Oregon 2010; *P. Oliver*, Goods and Services: Two Freedoms Compared, w: Mélanges M. Waelbroeck, Brussels 1999; *tenże*, Goods and Services in the European Community, London 1996; *tenże*, Some Further Reflections on the Scope of Articles 28–30 (ex 30–36) EC, CMLR 1999, vol. 36, Nr 4; *P. Oliver, M. Jarvis*, Free Movement of Goods in the European Community, London 2003; Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach podatkowych. Komentarz (red. *W. Nykiel, A. Zalasinski*), Warszawa 2013; *K. Pawłowicz*, Prawo człowieka do swobodnej działalności gospodarczej, w: Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim (red. *A. Rzepliński*), Warszawa 1993; *J. Pelkmans*, Mutual Recognition in Goods and services: An Economic Perspective, w: The Principle of Mutual Recognition in the European Integration Process (red. *F. Kostoris, P. Schioppa*), Basingstoke 2005; *P. Pescatore*, Some critical remarks on the Single European Act, CMLR 1987, vol. 24, Nr 1; *R. Piszko*, Pojęcie prawa podmiotowego, w: Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów (red. *J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska*), Szczecin 2006; *J. Plaňavová-Latanowicz*, Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i ochrona praw podstawowych, Warszawa 2000; *A. Plachta*, Zasada ochrony praw podstawowych, w: Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy (red. *A. Wróbel*), t. I, Warszawa 2010; *M. Póiares Maduro*, Reforming the Market or the State? Article 30 and the European Constitution: Economic Freedom and Political Rights, ELJ 1997, vol. 3, Nr 1; *tenże*, We the Court – The European Court of Justice and the European Economic Constitution, London 1998; *N. Póltorak*, Zakres związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej, EPS 2014, Nr 9; *S. Prechal*, Equality of Treatment, Non-discrimination and Social Policy: Achievements in Three Themes, CMLR 2004, vol. 41, Nr 2; *H. Rasmussen*, The European Court of Justice, Copenhagen 1998; Regulatory Competition and Economic Integration: Comparative Perspectives (red. *D. Geradin, D. Esty*), Oxford 2001; *N. Reich*, The “November revolution” of the European Court of Justice: *Keck, Meng* and *Audi* revisited, CMLR 1994, vol. 31, Nr 3; *S. Reynolds*, Explaining the constitutional drivers behind a perceived judicial preference for free movement over fundamental rights, CMLR 2016, vol. 53, Nr 3; *W. Röpke*, International Order and Economic Integration, Dordrecht 1959; *J. Ryszka*, Prawa podstawowe jako ograniczenie swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, AUWr PPIA 2014, Nr 96; *taż*, Prawa społeczne pracowników a prawa pracodawców

-przedsiębiorców na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej, Warszawa 2018; *W. Sanetra*, Prawo pracy po Traktacie z Lizbony, EPS 2010, Nr 2; *W. Sauter, H. Schepel*, State and Market in European Union Law The Public and Private Spheres of the Internal Market before the EU Courts, Cambridge 2009; *D. Schiek*, Re-embedding economic and social constitutionalism: normative perspectives for the EU, w: European Economic and Social Constitutionalism after the Treaty of Lisbon (red. *D. Schiek, U. Liebert, H. Schneider*), Cambridge 2011; *taż*, Towards more resilience for a social EU – the constitutionally conditioned Internal Market, European Constitutional Law Review 2017, vol. 4, Nr 1; *D. Schiek, L. Oliver, Ch. Forde, G. Alberti*, EU Social and Labour Rights and EU Internal Market Law, IP/A/EMPL/ST/2014-02 September 2015, www.europarl.europa.eu/supporting-analyses; *J. Schwarze*, European Administrative Law, London 1992; *M. Shapiro*, The European Court of Justice, w: The Evolution of EU Law (red. *P. Craig, G. de Búrca*), Oxford 1999; *M. Seweryński*, Ewolucja praw socjalnych w Unii Europejskiej, EPS 2016, Nr 8; *J. Shaw, J. Hunt, Ch. Wallace*, Economic and social law of the European Union, London 2007; *V. Skouris*, Fundamental Rights and Fundamental Freedoms: The Challenge of Striking a Delicate Balance, European Business Law Review 2006, vol. 17, Nr 2; *P.J. Slot*, Harmonisation, ELR 1996, Nr 5; *G. Slynn*, Introducing a European Legal Order, London 1992; *J. Snell*, Economic Justifications and the Role of the State, w: Exceptions from EU Free Movement Law (red. *P. Koutrakos, N. Nic Shuibhne, P. Syrpis*), Oxford–Portland, Oregon 2016; *tenże*, The Notion of Market Access: A Concept or a Slogan?, CMLR 2010, vol. 47, Nr 2; *tenże*, True Proportionality and Free Movement of Goods and Services, European Business Law Review 2000, vol. 11, Nr 1–2; *P.C. de Sousa*, The European Fundamental Freedoms. A Contextual Approach, Oxford 2015; *E. Spaventa*, From Gebhard to Carpenter: Towards a (non-)economic European Constitution, CMLR 2004, vol. 41, Nr 3; *taż*, Leaving Keck behind? The free movement of goods after the rulings in Commission v. Italy and Mickelsson and Roos, ELR 2009, vol. 34; *S. Stadlmeier*, Contrary to What Has Previously Been Decided... The Search for the Rule Goes On, Legal Issues of Economic Integration 1995, Nr 2; *R. Stefanicki*, Glosa do wyroku TS z 14.10.2004 r., C-36/02, Glosa 2011, Nr 3; *J. Steiner*, Drawing the Line: Uses and Abuses of Article 30 EEC, CMLR 1992, vol. 29, Nr 4; *A. Stone Sweet*, The Judicial Construction of Europe, Oxford 2004; *M. Strzelbicki*, Publicznoprawne gwarancje swobody świadczenia usług przez podmioty wspólnotowe w Polsce, Poznań 2008; *K. Strzyczkowski*, Prawo gospodarcze publiczne, Warszawa 2007; *P. Syrpis*, The EU and National Systems of Labour Law, w: The Oxford handbook of European Union Law (red. *A. Arnall, D. Chalmers*), Oxford 2015; *J. Szajnar*, Co nam zostało z Keck i Mithouard? – analiza orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości inspirowanego wyrokiem TS z 24.11.1993 r. w sprawach połączonych: C-267/91 i C-268/91, Postępowanie karne przeciwko Bernardowi Keckowi i Danielowi Mithouardowi, EPS 2015, Nr 9; *M. Szpunar*, Kilka uwag systematyzujących na temat zakresu zastosowania Karty Praw Podstawowych UE, EPS 2015, Nr 10; *tenże*, Promocja towarów w prawie wspólnotowym – studium artykułu 28 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Kraków 2002; *M. Szpunar, M. Zachariasiewicz*, Swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług a działania związków zawodowych – glosa do wyroku ETS z 18.12.2007 r. w sprawie C-341/05 Laval un Partneri przeciwko Svenska Byggnadsarbetareförbundet i inni oraz do wyroku z 11.12.2007 r. w sprawie C-438/05 ITWF i FSU przeciwko Viking Line i Viking Line Eesti, EPS 2008, Nr 7; *M. Szwarc-Kuczer*, Bezpośrednia skuteczność przepisów Traktatu, w: Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy (red. *A. Wróbel*), t. II, Zasady, orzecznictwo, piśmiennictwo (red. *K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer*), Warszawa 2007; *taż*, Kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie harmonizacji prawa karnego materialnego, Warszawa 2011; *M. Szydło*, Koncepcja obowiązku ochrony podstawowych swobód, pośredni horyzontalny skutek przepisów TWE o podstawowych swobodach, SP 2008, Nr 3; *tenże*, Konkurencja regulacyjna w prawie spółek, Warszawa 2008; *tenże*, Krajowe prawo spółek a swoboda przedsiębiorczości, Warszawa 2007; *tenże*, Swoboda działalności gospodarczej, Warszawa 2005; *tenże*, Swobody rynku wewnętrznego a reguły konkurencji. Między konwergencją a dywergencją, Toruń 2006; *M. Szywniewski, M. Tomaszewska*, The Social Market Economy – Balance Be-

tween Fundamental Freedom To Provide Cross-Border Services And Social Protection Of Workers' Rights, GSP 2017, Nr 1; *G. Tesouro*, The Internal Market of the EC in the Light of the Recent Case-Law of the Court of Justice, Bonn 1996; *Ch. Tobler*, Indirect Discrimination. A Case Study into the Development of the Legal Concept of Indirect Discrimination under EC Law, Antwerpen–Oxford 2005; *K. Tosza*, Zasada państwa pochodzenia w regulacjach sektorowych Wspólnoty Europejskiej, w: Przepływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje (red. *S. Biernat*, *S. Dudzik*), Warszawa 2009; *T. Tridimas*, Proportionality in Community law: Searching for the appropriate standard of scrutiny, w: The Principle of Proportionality in the Laws of Europe (red. *E. Ellis*), Oxford 1999; *tenże*, The Principle of Proportionality in Community Law, Irish Jurist 1996, vol. XXXI; *tenże*, The Rule of Reason and its Relation to Proportionality and Subsidiarity, w: Rule of Reason. Rethinking another Classic of EC Legal Doctrine (red. *A. Schrauwen*), Groningen 2005; *S.A. de Vries*, Balancing Fundamental Rights with Economic Freedoms According to the European Court of Justice, Utrecht Law Review 2013, vol. 9, Nr 1; *S. Weatherill*, After Keck: Some Thoughts on How to Clarify the Clarification, CMLR 1996, vol. 33, Nr 5; *tenże*, The Internal Market as a Legal Concept, Oxford 2017; *tenże*, Pre-emption, Harmonisation and the Distribution of Competence to Regulate the Internal Market, w: The law of the single European market unpacking the premises (red. *C. Barnard*, *J. Scott*), Portland, Oregon 2002; *tenże*, Supply of and demand for internal market regulation: strategies, preferences and interpretation, w: Regulating the Internal Market (red. *N. Nic Shuibhne*), Cheltenham–Northampton MA 2006; *S. Weatherill*, *P. Beaumont*, EC Law, London 1995; *J.H.H. Weiler*, The Constitution of Europe: 'Do the New Clothes Have an Emperor?' and Other Essays on European Integration, Cambridge 1999; *tenże*, The Constitution of the Common Market Place: Text and Context in the Evolution of the Free Movement of Goods, w: The Evolution of EU Law (red. *P. Craig*, *G. de Búrca*), Oxford 1999; *W. Weiss*, The EU Human Rights Regime Post Lisbon: Turning the CJEU into a Human Rights Court?, w: Fundamental Rights in the EU. A Matter for Two Courts (red. *S. Morano-Foadi*, *L. Vickers*), Oxford 2015; *P. Wenneras*, *K. Boe Moen*, Selling arrangements, Keeping Keck, ELR 2010, vol. 35; *K. Wentholt*, Formal and Substantive Equal Treatment: the Limitations and the Potential of the Legal Concept of Equality, w: Non-discrimination law: comparative perspectives (red. *T. Loenen*, *P.R. Rodrigues*), the Hague 1999; *E. White*, In Search for the Limits to Article 30 of the EEC Treaty, CMLR 1989, vol. 26, Nr 2; *Wouter P.J. Wils*, The Search for the Rule in Article 30 EEC: Much Ado About Nothing?, ELR 1993, vol. 18; *F. de Witte*, Sex, Drugs & EU Law: The Recognition of Moral and Ethical Diversity in EU Law, CMLR 2013, vol. 50, Nr 6; *tenże*, The architecture of the EU's social market economy, w: Research Handbook on the Law of the EU's Internal Market (red. *P. Koutrakos*, *J. Snell*), Cheltenham–Northampton MA 2017; *tenże*, The constitutional quality of the free movement provisions: looking for context in the case law on Article 56 TFEU, ELJ 2017, vol. 42, Nr 3; *L. Woods*, *P. Watson*, *M. Costa*, EU Law, Oxford 2017; *S. Wronkowska*, Analiza pojęcia prawa podmiotowego, Poznań 1973; *taż*, Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa, cz. 1, Poznań 2002; *A. Wróbel*, Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej – Zasada bezpośredniego skutku prawa unijnego, w: Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy (red. *A. Wróbel*), t. I, Warszawa 2010; *A. Zawidzka*, Podatki bezpośrednie a rynek wewnętrzny, w: Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Profesora Eugeniusza Piontka (red. *A. Łazowski*, *R. Ostrihansky*), Kraków 2005; *taż*, Rynek wewnętrzny Wspólnoty Europejskiej a interes publiczny, Warszawa 2002, 2005; *A. Zawidzka-Łojek*, Wpływ orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na zakres zastosowania prawa unijnego, w: Rola orzecznictwa w systemie prawa (red. *T. Giaro*), Warszawa 2016; *taż*, Wybory aksjologiczne państw członkowskich w obszarach wrażliwych rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, w: Prawne problemy i wyzwania Unii Europejskiej (red. *Ł. Pisarczyk*), Warszawa 2018; *taż*, Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek w prawie Unii Europejskiej, Warszawa 2013; *taż*, Zróżnicowanie obszarów wrażliwych. Test proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącym hazardu, w: Skutki braku notyfikacji przepisów technicznych

ustawy o grach hazardowych dla wymiaru sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej (red. *M. Taborowski*), Warszawa 2016; *M. Zdyb*, Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze, t. 1, Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej, handel zagraniczny, Warszawa 2008; *V. Zeno-Zencovich, N. Vardi*, European Union Law as a legal System in a Comparative Perspective, *European Business Law Review* 2008, vol. 19, Nr 2; *H. Żakowska-Henzler*, Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej a prawo własności intelektualnej, Warszawa 2013.

§ 1. Charakter prawny rynku wewnętrznego

I. Istota rynku wewnętrznego

1. Jednolity Rynek Wewnętrzny jako jądro integracji europejskiej

A. Idea ogólna

Jednolity rynek wewnętrzny stanowi bardzo specyficzny konstrukt – fenomen 1 i eksperyment na skalę globalną, najbardziej zaawansowaną postać integracji gospodarczej, jaką udało się dotąd zrealizować w stosunkach między niezależnymi państwami. Zgodziły się one na istotne poskromienie swobody regulacyjnej oraz otwarcie rynków krajowych poprzez zniesienie granic i barier wewnętrznych w swobodnym przepływie czynników produkcji oraz rezygnację z protekcjonizmu – w sposób znany wcześniej jedynie wewnątrz granic krajowych, a nie w relacjach międzynarodowych. Jest on owocem procesu rozpoczętego od unii celnej w latach 60., stopniowo spajającego uprzednio odizolowane gospodarki narodowe, choć nadal niedokończoną budowlą. Implikowało to redefinicję podejścia do wymiany międzynarodowej oraz rodziło i rodzi do dziś wiele wyzwań, jak ma funkcjonować taka ponadnarodowa przestrzeń. Ujawniają się tu kluczowe kwestie gospodarczego zarządzania, model rynku i jego regulacji, relacji pomiędzy uczestnikami oraz wpływu na to poziomu krajowego i ponadnarodowego¹.

W wymiarze historycznym właśnie tę drogę wybrano dla realizacji dalekosiężnych 2 celów politycznych, aby doprowadzić do przewyciężenia antagonizmów pomiędzy odwiecznie zwaśnionymi narodami oraz ich wzajemnego zbliżenia, nawet za cenę pogłębiającej się współzależności. Zgodnie z ideami ojców założycieli Wspólnot Europejskich „wolny handel” od początku nie był 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 narodami. Jest to trzon tego procesu, a zarazem największe osiągnięcie traktowane jako wartość sama w sobie, jeden z integralnych elementów tzw. konstytucji gospodarczej UE, odwołujący się do idei realizacji wolności gospodarczej w takim stopniu, w jakim byłoby to możliwe. Wzbudza zarazem znacznie mniej kontrowersji niż chociażby wybijająca się obecnie na plan pierwszy Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości czy pełna Unia Gospodarczo-Walutowa i nadal jeszcze wydaje się spajać wszystkie państwa członkowskie pomimo różnych

¹ *A. Cieśliński*, Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego, s. 29–31; *A. Nowak-Far*, Prawo i ekonomia, s. 31; *D. Augenstein*, Disagreement, s. 2.

sprzeczności interesów, a więc w dobie kryzysu tożsamości oraz pytań o sens Unii jest pewniejszym punktem odniesienia².

W tych ramach zresztą, intensywniej niż w wielu innych obszarach, udało się wypracować prointegracyjne podejście i twórcze odczytywanie gwarancji traktatowych w orzecznictwie, przysługując się procesowi integracji. Począwszy od słynnego *Van Gend*³, materialnie osadzonego w stosowaniu ceł między państwami, ukształtowało się tu zresztą wiele najbardziej epokowych rozstrzygnięć, wykraczających poza wymiar rynkowy, które skonsolidowały i przesądziły o szczególnej naturze wspólnotowego i unijnego porządku prawnego. Co interesujące, większość z postanowień traktatowych regulujących ten szczególny obszar nie uległo znacznym modyfikacjom od pierwszego Traktatu rzymskiego, chociaż oczywiście obecnie funkcjonują one w znacznie bardziej zaawansowanym kontekście wymagającym uwzględnienia różnorodnych polityk sektorowych oraz zasad. Postanowienia te były jednak poddawane rozwojowej wykładni w imię jak najbardziej nieskrępowanego przepływu między państwami członkowskimi, ale i poprawy warunków aktywności ekonomicznej, a nawet poziomu życia wszystkich obywateli⁴.

- 3 W najbardziej podstawowym ujęciu jest to unia bez granic wewnętrznych, tworząca wspólną przestrzeń gospodarczą opierającą się na ścisłych powiązaniach i podlegającą w niezbędnym zakresie wspólnym regulacjom i polityce zewnętrznej. Z punktu widzenia teorii integracji ekonomicznej stanowi więc formę idącą dalej niż strefa wolnego handlu, polegająca na eliminacji barier w wymianie handlowej, ale z zachowaniem odrębnej zewnętrznej polityki handlowej. Wykracza również poza dorobek unifikującej tę politykę unii celnej, którą zainicjowało sześć państw założycielskich EWG, gdyż nie ogranicza się do przepływu towarów. Jest także czymś więcej niż istniejący wcześniej wspólny rynek, który gwarantuje swobodę przepływu także pozostałych czynników produkcji. Z jednej bowiem strony opiera się na dążeniu do pełnego zniesienia owych granic, a ponadto o wiele większy nacisk kładzie się na tzw. środki integracji pozytywnej, polegającej na tworzeniu wspólnych rozwiązań prawnych, jak np. standardów towarowych, oraz rozwój instytucji zapewniających jego funkcjonowanie. Pod względem ekonomicznym i prawnym w zakresie regulacji obrotu gospodarczego jeszcze bardziej zbliża się więc do obszaru jednego państwa, ale nawet jeżeli wymaga pewnego stopnia konwergencji polityk gospodarczych, nie zapewnia pełniejszej integracji nawet w ramach unii gospodarczej i walutowej, która może stanowić następny etap integracji.

Braku granic nie należy rozumieć jedynie fizycznie, gdyż dla wielu dziedzin nowoczesnego obrotu, jak usług *on-line* czy inwestycji kapitałowych, nie to odgrywa rolę wiodącą. Stąd obecnie większy nacisk kładzie się na zapewnianie w tych ramach fundamentalnych swobód przepływu towarów, osób, usług i kapitału, które gwarantują na całym obszarze bardzo szerokie spektrum gospodarczej wolności w wymiarze transgranicznym dla przedsiębiorców, pracowników, usługobiorców, inwestorów

² D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union Law*, s. 676.

³ Wyr. TS z 5.2.1963 r., 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos p. Nederlandse administratie der belastingen*, ECLI:EU:C:1963:1.

⁴ P. Koutrakos, J. Snell, *Internal Market*, s. 1; C. Barnard, *The day the clock stopped*, s. 113–114; S. Weatherill, *The Internal Market*, s. 20.

oraz członków ich rodzin. Docelowym założeniem jest **doprowadzenie do realizacji tego przepływu na zasadach nieodbiegających od stosowanych w ramach rynku wewnętrznego jednego państwa**, bez napotykania sztucznych barier utrzymywanych przez władze krajowe. Zawarty w nazwie wymóg jednolitości rynku odnosi się do reżimu regulacyjnego, implikując, że w każdym jego miejscu powinny panować zbliżone warunki korzystania ze swobód. Stąd także przynajmniej w podstawowym zakresie przysługiwać ma wszystkim jego uczestnikom багаż analogicznych uprawnień i obowiązków w zakresie pracy, produkcji, inwestycji, obrotu towarami i usługami – chronionych tak przed dyskryminacją, jak i innymi ograniczeniami, pochodzących tak od władz publicznych, jak i podmiotów prywatnych, przynajmniej w pewnym zakresie. Te ostatnie bowiem, wraz z postępowaniem liberalizacji, stwarzają coraz poważniejsze zagrożenie, zastępując likwidowane bariery państwowe⁵.

Posługiwanie się takim zbiorczym określeniem, uwzględniającym zarówno termin „jednolity”, jak i „wewnętrzny”, może budzić pewne kontrowersje, zważywszy że z zasady spotyka się zestawienie słowa „rynek” tylko z jednym z nich. Co więcej, pełne umocowanie prawne przypisać można wyłącznie pojęciu rynku wewnętrznego (*internal market*), gdyż nim właśnie posługuje się TFUE w szczególności w art. 26, traktując go jako logiczne następstwo, ale i bardziej zaawansowaną postać wcześniej istniejącego „wspólnego rynku” (*common market*), który był pierwotnym celem EWG. Natomiast pojęcie jednolitego rynku (*single market*) także zdobyło dużą popularność i jest szczególnie często używane np. w różnego rodzaju dokumentach Komisji Europejskiej, a dopiero zestawienie tych dwóch określeń w pełni oddaje istotę tego fenomenu współpracy państw członkowskich UE, odnosząc się do innego ważnego przymiotu⁶.

Także relacje pomiędzy rynkiem wspólnym i wewnętrznym wzbudzały dyskusje oraz różne interpretacje, gdzie z jednej strony ten drugi miał być nawet węższym konceptem ze względu na hipotetyczną koncentrację na usuwaniu barier i umniejszanie roli wymiaru regulacyjnego albo właśnie odwrotnie – ambitniejszym ze względu na silne zobowiązanie do eliminacji granic i ułatwienia mobilności transgranicznej. Jednak ze względu na to, że obok rynku wewnętrznego zaczęło funkcjonować wiele wspólnych polityk, których nie było pierwotnie, on sam wydaje się już tego nie obejmować, separując się nawet od ochrony konkurencji. Ostatecznie jednak autorzy tego nie wyjaśniono i oba pojęcia przez długi czas koegzystowały w aktach normatywnych, dalekie od jednoznaczności, a dla niektórych do końca było to bez znaczenia, czy miały być one używane synonimicznie⁷. Straciło to natomiast rację bytu po Traktacie lizbońskim, kiedy ostatecznie zrezygnowano ze wspólnego rynku, zastępując wszystkie odniesienia na „wewnętrzny”, który stał się pojęciem porządkującym, co nie rozstrzygnęło natomiast, jaka ma być wizja unijnego rynku⁸.

⁵ D. Miąsik, w: Wróbel, Komentarz TFUE, t. I, 2012, art. 26, s. 506.

⁶ A. Nowak-Far, Prawo i ekonomia, s. 14–15; M. Kielbasa, Prawa socjalne w Unii Europejskiej, s. 3; S. Weatherill, The Internal Market, s. 1; L.W. Gormley, The internal market, s. 14.

⁷ C. Barnard, The Substantive Law of the EU, 2017, s. 12.

⁸ Geneza rynku wewnętrznego, a także analiza relacji między pojęciem rynku wspólnego i wewnętrznego oraz możliwości ich zamiennego stosowania zob. A. Cieśliński, Wspólnotowe prawo gospodarcze, s. 3–7; tenże, Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego, s. 31; S. Weatherill, The Internal Market, s. 18–19; H. Żakowska-Henzler, Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej, s. 4–6.

5 Jednolity rynek wewnętrzny należy odnosić i postrzegać jako integralny element ładu gospodarczego Unii Europejskiej, stanowiącego ramy dla zależności pomiędzy dwoma systemami społecznymi – gospodarczym i prawnym. Z założenia nie są one wobec siebie w pełni autonomiczne i także tutaj prawo nie pozostaje całkowicie niezależne od gospodarki, a ona wymaga interwencji regulacyjnej. Ład ten determinuje pożądane sposoby i formy funkcjonowania oraz zarządzania gospodarczego, jak również odpowiednią ochronę prawną legitymowanych podmiotów, co prowadzi do przyjęcia określonych norm działania wszystkich uczestniczących w gospodarce, łącznie z władzą publiczną. Musi być on specyficzny ze względu na współistnienie klasycznych porządków państwowych z ich nie zawsze spójnymi tradycjami oraz organizacji będącej autonomicznym źródłem określonego porządku w gospodarce, do której porządku te muszą się dostosować. System normatywny rynku wewnętrznego nie jest tu oczywiście jedyny i nie funkcjonuje w odosobnieniu od innych unijnych polityk, nawet tak odległych jak spójność, ale ze względu na swoją aksjologię, liberalizacyjny model działania oraz penetrację gospodarek narodowych zajmuje szczególne miejsce i zasługuje na wyodrębnienie. Warto już na wstępie zwrócić uwagę na wyjątkową rolę integracji negatywnej, wpływ na krajowe ustawodawstwa oraz bardzo rozwinięte bezpośrednie stosowanie w sprawach indywidualnych. Jest to porządek oparty z jednej strony na idei rządów prawa, a z drugiej szczególnie zdeterminowany celami integracyjnymi, wykraczającymi właśnie poza model organizacji międzynarodowej. Zgodnie z art. 119 TFUE jest także jednym z filarów polityki gospodarczej, jaką zobowiązały się prowadzić państwa członkowskie i Unia zgodnie z zasadą otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją⁹.

B. Konstytucja gospodarcza

a. Uwagi wprowadzające

6 Zrozumienie statusu rynku wewnętrznego wymaga odwołania do wykorzystywanej już od czasów Traktatu EWG idei „ekonomicznej konstytucji” – zgodnie z koncepcją tzw. wielopoziomowego konstytucjonalizmu, normy o charakterze konstytucyjnym nie muszą występować jedynie na poziomie państwowym, a porządek wspólnotowy od dawna wykraczał poza model zwykłej organizacji międzynarodowej. Szczególnie po porażce Traktatu konstytucyjnego i porzuceniu przez Traktat lizboński konstytucyjnej retoryki należy wyraźnie podkreślać, że do powyższego nie jest potrzebna pisana konstytucja w klasycznym rozumieniu, gdyż chodzi o nadanie temu prawu odpowiedniej rangi i ram działania owego ładu¹⁰. Tak zwany ekonomiczny konstytucjonalizm kojarzy się głównie z nadaniem kluczowym normom traktatowym statusu podstawy praw podmiotowych rangi konstytucyjnej, a towarzysząca temu idea tzw. ekonomicznego supranacjonalizmu koncentruje się na podziale władzy pomiędzy różnymi uczestnikami procesu integracji w ramach UE, a zwłaszcza pomiędzy państwami członkowskimi a Unią – ponadnarodowym centrum a częściami składowymi. Same swobody rynku wewnętrzne są najlepszym przejawem konstytucjonalizacji, pełniąc zarówno funkcję uprawnień szczególnej natury, jak i instrumentu takiego podziału, co wymaga jeszcze analizy¹¹.

⁹ A. Nowak-Far, *Prawo i ekonomia*, s. 65–76.

¹⁰ D. Schiek, *Re-embedding economic and social constitutionalism*, s. 18.

¹¹ Zob. A. Cieśliński, *Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego*, s. 51–52 i przywoływana tam literatura.

Generalnie konstytucja gospodarcza ma być zapisem normatywnym kształtowanego na gruncie polityki systemu gospodarczego, nadając mu ostateczny kształt i zawierając jednocześnie gwarancje stabilności jego podstawowych założeń i najbardziej akceptowanego sposobu działania, wtórnie determinując niejako kierunek jego rozwoju. Z zasady składa się na to **całokształt przepisów konstytucyjnych organizujących gospodarkę na czele z zespołem najbardziej fundamentalnych zasad regulujących jej funkcjonowanie**. Stanowią one wynik ogólnych decyzji politycznych określających porządek życia w tej sferze – regulujących konteksty faktyczne i funkcjonalne w sposób nadający konstytucyjne podstawy dla określonego modelu. Wymaga to zdefiniowania norm zapewniających podstawowe prawa ekonomiczne, jak i określenie relacji oraz rozgraniczenie kompetencji i uprawnień uczestników procesów gospodarczych – zarówno publicznych, jak i niepublicznych, aż po ustanowienie podstawy dla rozstrzygnięcia konfliktów pomiędzy wartościami ekonomicznymi i nieekonomicznymi¹².

„Odkrywanie konstytucji” w systemie wspólnotowym było zawieszane pomiędzy tradycjami państw członkowskich a dążeniem do przezwyciężenia ograniczeń typowych dla organizacji międzynarodowej, stanowiąc próbę stworzenia nowego europejskiego porządku publicznego. Ze względu na znaczenie procesu integracji ekonomicznej musiała się ona oprzeć na nowym ponadnarodowym ekonomicznym konstytucjonalizmie, odwołującym się do idei otwartości rynków krajowych, realizowanej przez zasady swobodnego transgranicznego przepływu i ochrony konkurencji, wzmocnione szczególnym systemem skutecznej ochrony prawnej tych gwarancji. Zwracano jednak uwagę, że z perspektywy klasycznego widzenia konstytucji – jako umowy społecznej z pierwiastkiem demokratycznym – jako cokolwiek przesadzone może być odbierane powoływanie w tym kontekście w ogóle takiej kategorii i przypisywanie podobnego charakteru nawet fundamentom unijnego porządku. Nie wszystkich krytyków przekonywało założenie, że tutaj nie chodzi o zastępowanie konstytucji krajowych, nawet jeżeli nie kwestionowali istotnego znaczenia nazywanych konstytucyjnymi zasad, takich jak pierwszeństwo i skutek bezpośredni, zwłaszcza w zderzeniu z systemem rynku wewnętrznego oraz jego swobodami. Konstytucjonalizacja miałaby być perspektywą na wyrost również dlatego, że cel integracji rynkowej to zbyt skromne założenie, które przesłania dużo głębsze pytania natury politycznej i ideowej, jak choćby co do relacji pomiędzy państwami a Unią czy pomiędzy prawem, polityką a gospodarką¹³.

b. Ordoliberalne inspiracje

Jednak pojęcie konstytucji gospodarczej znalazło uznanie w tym kontekście dzięki niemieckiej szkole ordoliberalnej, a współcześnie jest uznawane raczej uniwersalnie. Jej przedstawiciele widzieli ją jako najlepszy instrument zapewnienia ram pożądanego porządku gospodarczego w duchu społeczeństwa opartego na wolności i równości, którego uczestnicy mogą liczyć na ochronę swojej autonomii przed ingerencją i nadużywaniem władzy lub pozycji rynkowej. Niekoniecznie zarazem utożsamiali z kon-

¹² A. Nowak-Far, w: Konstytucja gospodarcza, s. 2, 6; K. Strzyczkowski, Prawo gospodarcze publiczne, s. 48–49; W. Devroe, P. van Cleynenbreugel, Observations on economic governance, s. 100–103.

¹³ M. Poiares Maduro, Reforming the Market or the State?, s. 63, 66; J. Baquero Cruz, Between Competition, s. 7, 39–44; A. Hatje, The Economic Constitution, s. 589–590; W. Sauter, H. Scheffel, State and Market, s. 11.

stytucją w formalnym rozumieniu, choć oczywiście uznawali konieczność odzwierciedlenia w aktach prawnych różnej natury i rangi, razem tworzących pewną całość strukturalnych elementów konstytucjonalizujących gospodarkę w imię wolnego rynku. Mieściłyby się tu zarówno podstawowe zasady, wartości i idee, zgodnie z którymi funkcjonować ma ten porządek, pozwalając też kształtować właściwe związki pomiędzy systemem prawnym i gospodarczym, ale także konkretniejsze polityki publiczne służące ich wdrażaniu¹⁴.

Ordoliberalizm, a więc szkoła ekonomii z Freiburga, uosabiana przez *Waltera Eucken*, *Franza Böhma* i *Hansa Grossmann-Doerth*, ze swoimi modelami funkcjonowania gospodarki mającymi zapewnić europejski model dobrobytu, nie tylko przyczynił się do sukcesu gospodarczego powojennych Niemiec, lecz właśnie odcisnął niewątpliwe piętno na Traktatach rzymskich i całym systemie regulacyjnym wspólnotowego procesu integracji. Można więc zgodzić się z tezą, że to na tej formule opiera się **unijna konstytucja gospodarcza starająca się pogodzić podyktowaną ogólniejszymi założeniami konieczność ingerencji prawnej w sferę działań gospodarczych z jednoczesnym zachowaniem podstawowych cech modelu rynkowego**. Odzwierciedlenie tego można znaleźć już w art. 3 TUE, określającym cele Unii, zgodnie z którym podstawą jej rozwoju ma być zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego, oraz art. 120 TFUE, który wymaga od państw członkowskich działań w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją, sprzyjając efektywnej alokacji zasobów. Natomiast zgodnie z art. 119 TFUE rynek wewnętrzny stanowi jeden z filarów realizacji tego modelu¹⁵.

9 Okazuje się to nie bardzo odległe od specyficznego podejścia, jakie szkoła ta prezentowała zarówno do samej idei wolnego rynku, jak i wolności gospodarczej – pomimo zachowania perspektywy liberalnej, ale w opozycji do „ortodoksji” klasycznego liberalizmu. Ordoliberalowie, pomni doświadczeń nazistowskich Niemiec, kładli duży nacisk na indywidualną wolność jednostki oraz własność, mające chronić zwłaszcza przed onnipotentnym państwem i jego władzą przejmującą kontrolę nad gospodarką, ale i przed oligopolistycznym korporacjonizmem. Stąd też znaczenie wolnego handlu i nieskrępowanej konkurencji w systemie skierowanym przeciwko nadmiernej ingerencji rządów wobec gospodarki, wprzęgniętym dodatkowo w ponadnarodowy porządek z efektywną władzą zdolną do ograniczania tego rodzaju zapędów. Nie chodziło jednak o ostateczne osłabienie państwa czy też zwierzchności publicznej w ogóle, a w szczególności przejęcie ostatecznej kontroli nad tymi rządami, a ta „wyższa” struktura sama miała podlegać kontroli i ograniczeniom. Celem było raczej poskromienie klasycznego interwencjonizmu, rezygnacja z administracyjnie zarządzanej gospodarki państwowej, zwłaszcza poddanej wpływom politycznym, z jednej strony, ale i zupełnie niekontrolowanej gry sił rynkowych z drugiej¹⁶.

¹⁴ *J. Baquero Cruz*, *Between Competition*, s. 10, 25 i n.; *W. Devroe, P. van Cleynenbreugel*, *Observations on economic governance*, s. 96; *F. Böhm*, *Rule of Law*, s. 58.

¹⁵ *A. Nowak-Far*, w: *Konstytucja gospodarcza*, s. 27–28; *W. Röpke*, *International Order*, *passim*.

¹⁶ *G. Dale, N. El-Enany*, *The Limits of Social Europe*, s. 616–617; *A. Cieśliński*, *Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego*, s. 20; *M. Póiares Maduro*, *Reforming the Market or the State?*, s. 61.

Wierzono bowiem, że bez silnej władzy niemożliwe będzie właściwe funkcjonowanie mechanizmów wolnego rynku i dlatego niezbędne stało się istotne wzmocnienie instytucji uzupełniających je, opartych na zasadach rangi konstytucyjnej. Równocześnie należało zrezygnować z postrzegania gospodarki w oderwaniu od szerszego kontekstu społecznego i politycznego, które powinny być uwzględniane w konstytucji gospodarczej. Dlatego zakładano aktywną rolę władz we wspieraniu konkurencji i nadzorowaniu tych mechanizmów, ale także realizacji różnych polityk społecznych oraz generalnie idei społecznej gospodarki rynkowej. Z drugiej strony, na wzór konstytucji politycznej, która może ograniczać władzę i decyzje polityczne, ta konstytucja gospodarcza miałaby limitować samowolę działań i decyzje ekonomiczne, co oczywiście jednak nie byłoby możliwe bez respektowania decyzji istniejących gremiów politycznych. To też wyjaśnia powinowactwo ideowe z systemem ponadnarodowym, który niekoniecznie dąży do tworzenia nowej władzy politycznej, czy odtwarzania modelu politycznego państwa narodowego poprzez konstytuowanie centralnej struktury, czego akurat w ordoliberalizmie chciano uniknąć, przedkładając raczej staranne stosowanie i egzekwowanie reguł swobodnego przepływu i konkurencji¹⁷.

W procesie kształtowania europejskiego systemu integracyjnego dostrzec można wiele inspiracji ordoliberalnych, począwszy od prób ustalenia właściwych relacji między władzą publiczną a rynkiem, usankcjonowania roli instytucji w gospodarce, ale też poszanowania konieczności ochrony wolności jednostki i bez demontowania mechanizmów wolnorynkowych. Tak też można odczytywać dążenie do godzenia tych mechanizmów z nakazem respektowania wartości także najbardziej podstawowych i niekoniecznie ekonomicznych – chroniących zwłaszcza przed nadużyciami ze strony samoistnie działających sił rynkowych, mogącymi godzić w dobro ogólne. Uzasadnia to dodatkowo postrzeganie **Traktatu rzymskiego i jego kolejnych postaci jako stanowiącej owoc powyższych założeń konstytucji gospodarczej**. Oczywiście nawet jeżeli zmieszczono tu wiele kluczowych elementów strukturalnych, to nadal mamy do czynienia z fragmentarycznym instrumentem regulacyjnym, skoro wiodące obszary polityk – gospodarczych, a tym bardziej socjalnych – w znacznym stopniu pozostawiono w rękach władz krajowych. Nie przeszkadza to natomiast w zapewnianiu porządku opartego na prawie, które gwarantuje kluczowe w omawianym kontekście wolności gospodarce w obrocie transgranicznym oraz wolną konkurencję, jako źródła ograniczania władzy publicznej i zabezpieczenia wolnego rynku. To także w duchu tych inspiracji funkcjonuje system oparty na negocjacjach międzyrządowych, technokratycznych instytucjach, ale i prawie sędziowskim¹⁸.

W tym kontekście postrzegać należy rynek wewnętrzny – jako spójny i kompleksowy system regulacji i zarządzania określonym obszarem ekonomii, stanowiący reprezentatywny, a zarazem kluczowy element konstytucji na poziomie ponadnarodowym. Dobrze wpisuje się on w ordoliberalne założenia, ustanawiając warunki dla właściwego funkcjonowania porządku gospodarczego konstruowanego aktywnie za pomocą

¹⁷ W. Devroë, P. van Cleynenbreugel, Observations on economic governance, s. 96–99; M. Poiarses Maduro, Reforming the Market or the State?, s. 62.

¹⁸ A. Cieśliński, Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego, s. 20; V. Zeno-Zencovich, N. Vardi, European Union Law, s. 252; G. Dale, N. El-Enany, The Limits of Social Europe, s. 619–621, 636; A. Hatje, The Economic Constitution, 591–593.

norm i ich sędziowskiej interpretacji, ale i poddanego pieczy władzy publicznej, co pozwala też uwzględnić szerszy kontekst społeczny i polityczny. Niezależnie od wszelkich niedociągnięć oraz niespełnionych obietnic, od początku pozwalało to wspierać indywidualną autonomię, równość i wolność gospodarczą w duchu liberalnym, a więc wolną od zbędnej ingerencji, oraz poskramiać protekcjonizm – oczywiście z założenia w wymiarze transgranicznym. Równocześnie jednak zasady swobodnego przepływu i ich duch liberalny zostały powiązane z szerszym kontekstem wykorzystywania integracji rynkowej dla maksymalizacji dobrobytu. W takich ramach można mówić o bardziej zaawansowanym – konstytucyjnym modelu stosowania swobód rynku wewnętrznego, gdzie działania jednostek oraz aktywność Trybunału jako regulatora rynku, starającego się wyważyć pomiędzy różnymi skonfliktowanymi interesami i wartościami, stały się integralnym i niezbędnym elementem ogólnego ładu gospodarczego Unii Europejskiej skrojonego na miarę przedstawionych powyżej założeń¹⁹.

c. Konstrukcja i treść konstytucji

- 12 Pomimo bardzo długiej ewolucji oraz ukształtowania reguł porządku gospodarczego Unii Europejskiej, jej konstytucję gospodarczą należy wciąż postrzegać jako nie do końca ustaloną konstrukcję, której treść i zasady podlegają permanentnemu kształtowaniu. Jeżeli Traktaty traktować jako jej rdzeń, to nadal stanowią one raczej pewne ramy konstytucyjne, ale zawierające m.in. normy o konstytucyjnym wymiarze. Ich wspomniana fragmentaryczność nie musi jednak stanowić istotnej przeszkody, zważywszy na słusznie podkreślane zjawisko swoistego dialogowania z krajowymi normami konstytucyjnymi, tym bardziej że państwa muszą podlegać prawnej i politycznej kontroli. Od początku jednak było wiadomo, że w tym kontekście nie mogło chodzić o powielanie konstytucji krajowych, a zwłaszcza inkorporowanie instytucjonalnych gwarancji procesów demokratycznych, czy też nawet powielanie rozwiązań ustroju gospodarczego, które jednak różnią się między państwami członkowskimi. Natomiast to, co wymagało wyjątkowego uwzględnienia i potraktowania, wiąże się właśnie z owym wymiarem ponadnarodowym – szczególnie w zakresie rynkowego obrotu transgranicznego, a z biegiem czasu także gwarancji socjalnych migrujących obywateli²⁰.

Unijna konstytucja jest bardzo specyficzna na tle klasycznych konstytucji krajowych także z powodów formalnych. Należy bowiem uwzględnić, jakie znaczenie na tamtym poziomie odgrywają akty legislacyjne rangi ustawowej, podczas gdy ustawom zasadniczym pozostawia się raczej jedynie klauzule generalne i wiodące zasady, które niekoniecznie służą rozstrzygnięciu konkretnych sporów czy jako podstawa roszczeń i wymagają jednak konkretyzacji. Na tym tle zwłaszcza Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej okazuje się konkretniejszy w nakładaniu obowiązków na państwa i dawaniu jednostkom uprawnień, które następnie mogą być podstawą rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych. Implikuje to dalej idącą ingerencję w relację jednostki z władzą publiczną i ochronę przed arbitralnym działaniem, a ponadto umożli-

¹⁹ A. Cieśliński, Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego, s. 19; M. Póiares Maduro, *We the Court*, *passim*.

²⁰ A. Nowak-Far, Prawo i ekonomia, s. 67; *tenże*, w: Konstytucja gospodarcza, s. 28; A. Hatje, *The Economic Constitution*, s. 595–598; D. Schiek, *Re-embedding economic and social constitutionalism*, s. 37–40; J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe*, s. 8.

liwia niemalże samodzielną regulację stosunków gospodarczych, choć w wybranych obszarach, do których jednak zalicza obrót transgraniczny na rynku wewnętrznym²¹.

Nie należy jednak zakładać, że każde postanowienie natury ekonomicznej zawarte w tym akcie zasługuje na miano elementu konstytucji gospodarczej i pojęcie to powinno być zarezerwowane jedynie do tych określających podstawy porządku Unii w tym zakresie. Stąd właśnie szczególna rola wspomnianych już art. 3 ust. 3 TUE oraz art. 119–120 TFUE, skoro stanowią wbudowany w regulację traktatową system zarządzania ekonomicznego samej Unii, jak i państw członkowskich. Nie można także pomijać w tym kontekście wymagającego jeszcze dalszej analizy art. 9 TFUE, który wymaga, aby przy określaniu i realizacji swoich polityk Unia brała pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego. Należy ponadto uwzględnić załączony do Traktatów Protokół Nr 27, który potwierdza, że rynek wewnętrzny obejmuje także system niezakłóconej konkurencji²².

Nawet jeżeli unijna polityka gospodarcza to współcześnie znacznie więcej niż **rynek wewnętrzny**, to właśnie ten obszar regulacyjny pełni szczególną rolę w realizacji celów, ale i stabilizacji efektów procesu integracji. Nadal **stanowi on więc jej centrum, a tym samym fundament konstytucji**, chociaż coraz bardziej powinien być odczytywany w powiązaniu z innymi politykami, tradycyjnie na czele z polityką konkurencji. Stąd słusznie jego konkretne traktatowe regulacje, a więc oczywiście poszczególne swobody, postrzega się jako integralny element konstytucji, zajmujący w niej poczesne miejsce. Są one traktowane jako ogólny gwarant sukcesu tego procesu i samoistne źródło legitymizacji Unii z pominięciem państw – głównie ze względu na zapewnianie ochrony jednostek w relacjach z ich władzą publiczną, co w świetle braku pierwiastka demokratycznego ma niebagatelne znaczenie. Ponieważ zarazem konstytucja gospodarcza wykraczać ma poza tzw. gospodarcze prawo konstytucyjne, które ogranicza się raczej do regulacji pozytywnych, to warto wskazać na miejsce w tej strukturze, obok samych traktatowych norm swobód, także wypełniających je treścią rozwiniętych lub nawet wypracowanych w orzecznictwie zasad na czele z zasadą wzajemnej uznawalności, niedyskryminacji czy dostępu do rynku. To zarazem wskazuje na kluczową rolę orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w rozwoju konstytucji oraz zwiększeniu zakresu, jak i efektywności jej stosowania, czego symbolem może być słynna formuła *Dassonville*²³ zapewniająca możliwość kontroli każdego środka krajowego, który choćby pośrednio i potencjalnie może negatywnie wpłynąć na realizację jej celów²⁴.

Swobody, obok norm konkurencji, stawiane na równi z regulacjami unii gospodarczo-walutowej oraz wspólnej polityki handlowej, są uznawane za filary unijnego systemu gospodarczego. **Ze względu na zasięg i moc oddziaływania, pełnioną**

²¹ J. Baquero Cruz, *Between Competition*, s. 74.

²² A. Nowak-Far, w: *Konstytucja gospodarcza*, s. 8.

²³ Wyr. TS z 11.7.1974 r., 8/74, *Procureur du Roi p. Benoît i Gustave Dassonville*, ECLI:EU:C:1974:82.

²⁴ A. Nowak-Far, w: *Konstytucja gospodarcza*, s. 8; W. Devroe, P. van Cleynenbreugel, *Observations on economic governance*, s. 99, 106–112, 120–122; J. Baquero Cruz, *Between Competition*, s. 83; M. Poiares Maduro, *We the Court*, s. 129–130; *tenże*, *Reforming the Market or the State?*, s. 63.

funkcję oraz wzmocnione przez unijne zasady pierwszeństwa i skutku bezpośredniego, wpływają na właściwie wszystkie sektory gospodarki oraz wszystkie państwa. Stanowiące ich istotę usankcjonowanie znoszenia barier w wymianie pomiędzy państwami członkowskimi oraz wymuszanie otwarcia rynków krajowych i zwalczanie protekcjonizmu, w pełni wpisują się w realizację celów konstytucji gospodarczej UE, nawet jeżeli nie zawsze prowadziły one do zakładanych rezultatów – tym bardziej że przyczyniają się do ochrony jej wartości, takich jak jedność wspólnego rynku wewnętrznego czy wolność handlu. Wynikało to zarówno z budowy ponadnarodowego obszaru – optymalniejszego z ekonomicznego punktu widzenia i poskramiającego władzę państw, ale i podmiotów prywatnych nadużywających wolności, oraz przyczyniającego się do otwartej gospodarki rynkowej, jak i generowania rozwoju gospodarczego, a więc wspieranie ogólnego dobrobytu. Taka zasadnicza rola odróżnia zarazem swobody od środków harmonizacji rynku, które jako dosyć konkretny pozbawiony jej owoc tzw. integracji pozytywnej, nie są zaliczane już do konstytucyjnego, lecz bardziej administracyjnego prawa gospodarczego²⁵.

Realizując integrację rynkową, swobody stają się zarazem gwarantem indywidualnej wolności i równości, przyczyniając się do ich zwiększania, a ze względu na typowo konstytucyjne funkcje przypisuje się im fundamentalny charakter. Są więc **prawami podmiotowymi szczególnej natury, ale i instrumentami rozstrzygania kolizji z wartościami i dobrami pozaekonomicznymi oraz zapewnienia podziału władzy na różnych poziomach i konstelacjach**, czemu sprzyja ich otwarta konstrukcja oraz przedmiot regulacji. Pełnią więc kluczową rolę w wyznaczaniu granic działania państwa w relacjach z jednostkami i kontroli jego nadużyć oraz w ogóle rozgraniczania sfery wolności prywatnej od władzy publicznej²⁶.

C. Wolność gospodarcza jako wartość konstytucyjna

- 15 Systemu rynku wewnętrznego nie można zrozumieć bez odwołania do kategorii wolności gospodarczej – przede wszystkim jako strukturalnej konstytucyjnej zasady determinującej ustrój gospodarczy i cały system ekonomiczny Unii, a z drugiej strony zaliczanej bezpośrednio do katalogu wolności i praw podstawowych człowieka, a nawet traktowanej jako publiczne prawo podmiotowe o charakterze negatywnym. Uważa się jednak, że ma tu charakter **tzw. własnej zasady (niezapożyczonej)**, a więc jej źródła znajdują się w dorobku wspólnotowym oraz w szczególnej filozofii integracyjnej opartej na celach ekonomicznych i jako taka pochodzi z wewnątrz całości prawnej organizacji. Ale oczywiście jest prawo naturalne, którego samodzielnie nie kreuje prawo pozytywne, lecz jedynie potwierdza wraz z ustanowieniem gwarancji jego poszanowania przez władze publiczne i inne podmioty oraz ewentualnych granic. Razem nadaje to jej właściwy wymiar i treść, zapewnia szczególną ochronę oraz uzasadnia owo słynne domniemanie *in dubio pro libertate* w procesie stanowienia i stosowania prawa w omawianym zakresie, co należy podkreślać ze względu na postępującą regulację i reglamentację rynku unijnego oraz powszechne przekonanie o nadmiernym interwencjonizmie. Pozwala to determinować ramy wykładni konkretnych norm, co

²⁵ A. Hatje, *The Economic Constitution*, s. 600–601; J. Baquero Cruz, *Between Competition*, s. 68, 76.

²⁶ M. Poiares Maduro, *Reforming the Market or the State?*, s. 64, 67.

umożliwia poszukiwanie tzw. głębszej ich treści – także w przypadku swobód, która nie zawsze wynika z literalnego brzmienia norm stanowiących ich gwarancję²⁷.

W kontekście unijnym przyjmuje się szerokie ujęcie tej wolności, w którym mieści się każdy przejaw inicjatywy ekonomicznej prowadzący do aktywności zarobkowej, co pozwala widzieć ją jako swoistą superwolność czy też konglomerat i syntezę bardzo różnych praw, niezbędnych do realizacji takiej aktywności, a więc własności, przedsiębiorczości, wyboru zawodu i miejsca zamieszkania, wolnej konkurencji i swobody umów, a nawet wolności osobistej i równości. Należy równocześnie pamiętać o **dwojakim wymiarze obowiązków spoczywających na władzy publicznej** w tym kontekście, a więc niemożności ograniczenia się jedynie do nieingerencji w sferę samej wolności. Ów negatywny obowiązek powstrzymania się od wszelkich działań, które by mogły utrudnić jednostkom faktyczne korzystanie z niej, odgrywa oczywiście bardzo istotną rolę, implikując skuteczne roszczenie o jej zaniechanie, o ile nie zachodzi szczególnie chroniony interes publiczny. Z zasady jest on natomiast uzupełniany przez pozytywny obowiązek stworzenia wszelkich niezbędnych gwarancji tego, aby z wolności tej korzystać w sposób nieskrępowany, co rozciąga się na ochronę przed utrudnieniami grożącymi ze strony innych prywatnych uczestników obrotu. Sumarycznie dostarcza to wystarczających podstaw dla walki z ograniczeniami aktywności gospodarczej, ze szczególnym naciskiem na eliminację protekcyjizmu²⁸.

Swobody rynku wewnętrznego traktować należy jako instrument realizacji tak rozumianej wolności gospodarczej, której treść – jako wiązki konkretnych uprawnień czy też „swobód dotyczących podejmowania, organizacji i wykonywania działalności gospodarczej” – ulegać musi sprecyzowaniu poprzez odesłanie do norm szczególnych. Z drugiej strony jest ona niejako wpisana w samą istotę swobód już w swoim najbardziej podstawowym rozumieniu, a ich zapewnianie jest traktowane właściwie jako równoznaczne z jej urzeczywistnieniem, także w wymiarze indywidualnym. Bez tego rodzaju szczególnych norm nie mogłaby ona zostać zresztą w ogóle zrealizowana w Unii, przynajmniej w wymiarze transgranicznym, co też oznacza, że powinny być jednak traktowane jako funkcjonalna całość, która musi ulegać postępującej konwergencji. Ze względu na znaczenie gwarancji niedyskryminacji w tym kontekście, godne przywołania wydaje się pełniejsze ujęcie tej zasady, określanej jako „równa wolność”, zwłaszcza że to właśnie ona zdaniem komentatorów istotnie wpływa na sposób wykładni ich gwarancji traktatowych przez Trybunał Sprawiedliwości UE²⁹.

Sprzyjają temu założone cele eliminacji barier w wymianie i rezygnacji z protekcyjizmu, a sam model swobód nie zakłada tworzenia rozbudowanych regulacji pozytywnych, lecz ustanowienie ogólnych traktatowych gwarancji oraz wykorzystywanie możliwości, jakie daje odpowiednio prointegracyjna ich wykładnia dla eli-

²⁷ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, s. 30, 70–72, 87; M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, s. 5; J. Kołacz, *Swobody częściowe*, s. 79; S. Biernat, A. Wasilewski, *Wolność gospodarcza*, s. 84, 179; C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze*, s. 196 i n.; E. Kosiński, *Aspekt prawny wolności gospodarczej*, s. 14 i n.; S. Biernat, *Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej*, s. 10.

²⁸ S. Biernat, A. Wasilewski, *Wolność gospodarcza*, s. 182; M. Zdyb, *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze*, s. 39; K. Pawłowicz, *Prawo człowieka do swobodnej działalności gospodarczej*, s. 69; M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, s. 8.

²⁹ A. Wróbel, w: *Wróbel*, *Komentarz TFUE*, t. I, 2012, art. 1, s. 167, wymienia „konstytucyjne” zasady prawa UE – wśród nich zasadę wolności; D. Miąsik, w: *Wróbel*, *Komentarz TFUE*, t. I, 2012, art. 26, s. 509.

minacji przeszkód w nieskrępowanej aktywności poza granicami kraju macierzystego. W efekcie jednak **państwa członkowskie utraciły wiele instrumentów oddziaływania na gospodarkę i określania zasad aktywności ekonomicznej czy też reglamentowania jej**, np. poprzez licencje czy szczególne warunki. Nie mogą więc ustanawiać reguł gry rynkowej w sposób dowolny, a realizując swoją kompetencję regulacyjną i zarządzając sferą ekonomii, muszą uwzględnić cele integracji oraz podporządkować się systemowi unijnemu i jego zasadom. Z perspektywy podmiotu prywatnego zainteresowanego realizacją swojej własnej wolności oznacza to możliwość kwestionowania wielu przepisów krajowych, które dotąd obowiązywały w sposób niepodważalny, oraz wymogów wynikających z rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych. Zostają one poddane weryfikacji pod względem zgodności z ogólnymi zasadami jednolitego rynku, a zwłaszcza przyczyniania się do realizacji swobód i zachowania zasady proporcjonalności³⁰.

- 17 Oczywiście już sama wolność gospodarcza nie ma charakteru absolutnego i korzystanie z niej może zostać podporządkowane celom procesu integracji, tym bardziej że ma ona specyficzne ujęcie ordoliberalne, co sankcjonuje respekt dla ograniczeń podyktowanych koniecznością ochrony innych wartości w procesie wykładni i stosowania zasad jednolitego rynku. Jest to więc dalekie od klasycznego leseferyzmu, uznaje rozwój Unii także jako zbiorowości o wymiarze politycznym, a przede wszystkim społecznym, dążącej właśnie do pełnego zatrudnienia, postępu społecznego, z gwarancjami ochrony praw podstawowych odległymi od sfery ekonomicznej. Z pewnością obecnie system unijny jako całość jest złożony i nie ogranicza się tylko do tradycyjnych ekonomicznych relacji, co wymaga rozwinięcia w kolejnym punkcie³¹.

D. Rola wymiaru socjalnego

a. Uwagi wprowadzające

- 18 Wolnościowy paradygmat wewnętrznego rynku od dawna był konfrontowany z wymiarem społecznym procesu integracji i często wiązało się to z krytyką wpływu swobód na tę sferę. Już w ramach EWG istniało tradycyjne napięcie pomiędzy rynkiem a polityką socjalną, które wzmagająca jeszcze konstytucjonalizacja swobód oraz bardzo szerokie ich rozumienie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Dzięki pierwszeństwu i skutkowi bezpośredniemu stały się one skuteczną podstawą indywidualnych roszczeń sądowych w wielu obszarach także podlegających tej polityce, uderzając w jej środki na poziomie krajowym niekoniecznie dlatego, że były protekcjonistyczne. Aby zakwestionować rozwiązania socjalne, wystarczające mogło okazać się już to, że choćby pośrednio i potencjalnie utrudniały nieskrępowany przepływ transgraniczny czy też czyniły go mniej atrakcyjnym. W modelu stosowania swobód zaczęto je bowiem traktować jako podlegające wykładni zawężającej wyjątki czy też koszty i zbędne obciążenia wymagające od państw zainteresowanych ich utrzymaniem dołożenia należytej staranności w usprawiedliwieniu oraz wykazaniu zachowania proporcjonalności³².

³⁰ A. Cieśliński, Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego, s. 22–25.

³¹ G. Dale, N. El-Enany, *The Limits of Social Europe*, s. 616–617.

³² J. Ryszka, *Prawa społeczne*, s. 88; D. Ashiagbor, *Unravelling the Embedded Liberal Bargain*, s. 303–308; M. Seweryński, *Ewolucja praw socjalnych*, s. 32–36.

[Przejdź do księgarni →](#)