

Małgorzata Świerczyńska

Dyrektywa usługowa : instrument sprzyjający wzrostowi gospodarczemu Unii Europejskiej?

Ekonomiczne Problemy Usług nr 69, 281-294

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MAŁGORZATA ŚWIERCZYŃSKA

Uniwersytet Łódzki

DYREKTYWA USŁUGOWA – INSTRUMENT SPRZYJAJĄCY WZROSTOWI GOSPODARCZEMU UNII EUROPEJSKIEJ?

Wprowadzenie

Jedną z czterech swobód wspólnego rynku Unii Europejskiej, rynku obejmującego obszar krajów członkowskich Wspólnoty, jest swoboda przepływu usług. Wspólnie z pozostałymi trzema swobodami – przepływu osób, towarów i kapitału, wyrażona została po raz pierwszy w Traktacie Rzymskim z 1957 r., a następnie wielokrotnie powtarzana w różnego rodzaju aktach prawnych istotnych z punktu widzenia funkcjonowania Wspólnoty. W założeniach uchwalonej w 2000 r. tzw. strategii lizbońskiej znalazł się zapis postulujący, aby Unia Europejska do 2010 r. stała się jedną z najbardziej konkurencyjnych gospodarek świata. W celu realizacji tego postulatu konieczne było podjęcie próby wprowadzenia pewnych nowych rozwiązań, które w założeniu miały eliminować bądź w znacznym stopniu ograniczać bariery funkcjonowania wspólnego rynku. Jednym z instrumentów prawnych mających zapewnić swobodny rozwój działalności usługowej między państwami członkowskimi i tym samym przyczynić się do rozwoju gospodarczego Unii miała być właśnie uchwalona przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej Dyrektywa 2006/123/WE z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku

wewnętrznym¹. Dzięki dyrektywie rynek usług Unii Europejskiej stać się miał bardziej przejrzysty i otwarty.

W opracowaniu podejmuję próbę odpowiedzi na pytanie, czy dyrektywa z 2006 roku zmierza do realizacji jednego z istotnych założeń funkcjonowania Wspólnoty – rozwoju rynku, skupiając się na rynku usług. Opracowanie składa się z trzech części. W pierwszej przedstawiona została rola sektora usług jako jednego z głównych filarów gospodarki unijnej. Część druga opisuje etapy wypracowywania dyrektywy usługowej jako kompromisowego aktu prawnego sprzyjającego liberalizacji jednolitego rynku wewnętrznego. W części trzeciej dokonuję analizy przyjętych w dyrektywie rozwiązań prawnych jako regulacji sprzyjających odblokowaniu pełnego potencjału sektora usług.

1. Pozycja usług w strukturze gospodarki unijnej

Biorąc pod uwagę fakt, iż w sektorze usług powstaje ponad 70% PKB Unii oraz zważywszy na strukturę firm świadczących usługi na terenie Wspólnoty (prawie w 90% są to małe i średnie przedsiębiorstwa), wszelkie ułatwienia w funkcjonowaniu jednolitego rynku usług UE będą miały w dłuższej perspektywie istotny wpływ na wzrost znaczenia sektora usług².

W latach 2001-2006 odnotowano istotny rozwój sektora usług, charakteryzujący się wzrostem obrotów we wszystkich filarach usług pozafinansowych. Średnie tempo wzrostu sprzedaży w sektorze usług transportu lądowego i rurociągowego ukształtowało się na poziomie 5,8%, podobnie w przypadku transportu lotniczego – 5,6% i wodnego – 5,4%. Najniższe roczne tempo wzrostu odnotowano natomiast w sektorze usług hotelowych i gastronomicznych – 3,5% oraz w handlu detalicznym – 3,1%³.

Za sprawą wzrostu popytu na usługi nastąpiły również zmiany strukturalne w prowadzonej działalności i większość firm produkcyjnych stała się firmami usługowymi. Wzrosła skłonność firm produkcyjnych do korzystania z usług zewnętrznych. Około 65% firm zdecydowało się na zlecenie usług na

¹ Dz. Urz. L 376 z 27.12.2006, s. 36.

² S.M. Szukalski, *Wyzwania Europejskie w perspektywie 2050 roku. Skutki dla rozwoju usług* [w:] K. Kłosiński (red.), *Usługi w rozwoju społeczno-gospodarczym Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

³ S. Bąkowska, *Jednolity rynek usług Unii Europejskiej* [w:] I. Rudowska (red.), *Usługi w gospodarce rynkowej*, Warszawa 2009, s. 99-100.

zewnątrz⁴ i dotyczyło to w znacznej mierze usług świadczonych dla biznesu. Zgodnie z założeniami Komisji Europejskiej do tej kategorii usług zalicza się usługi: komputerowe, prawnicze, zarządzania i rachunkowości, architektoniczne i inżynierskie, reklamowe, testowanie techniczne, pośrednictwo i wartości dodanej. Około 3 mln przedsiębiorstw w krajach Unii uzyskuje dochody ze świadczenia usług tego typu. Przedsiębiorstwa o takim profilu zatrudniają prawie 14 mln pracowników, co stanowi 11% całkowitego zatrudnienia w niefinansowej sferze gospodarki⁵.

Niewątpliwie na wzrost znaczenia usług jako ważnego elementu gospodarek państw UE mają wpływ takie czynniki, jak: wzrost zamożności społeczeństw, wydłużanie średniej długości życia, wzrost ilości czasu wolnego, zainteresowanie inwestycjami w człowieka, relatywnie szybka rozbudowa sektora publicznego, wzrost produkcji towarów, unowocześnienie sektora usług w miarę postępu technicznego, wzrost specjalizacji w usługach, a także rozwój globalizacji. Istotnym czynnikiem, wynikającym przede wszystkim z charakteru nakładów inwestycyjnych oraz typu zaopatrzenia w sektorze usług, dynamizującym obroty usługami była ich mniejsza podatność na zmiany koniunkturalne w gospodarce światowej. Niewątpliwie bowiem to obrót towarami narażony jest w większym stopniu na wpływy wahań koniunkturalnych⁶.

Wśród państw Unii pod względem wartości dodanej brutto wytworzonej w usługach dominują: Luksemburg, Cypr, Malta, Francja, Grecja, gdzie udział ten wyniósł co najmniej 77%. Ponadto we wszystkich państwach UE, z wyjątkiem Polski, poziom wartości dodanej brutto w usługach systematycznie wzrasta. Strukturę wartości dodanej brutto w usługach przedstawiono w tabeli 1.

⁴ *Statistics in focus – industry, trade and services*, nr 26, Eurostat, 2006.

⁵ S. Bąkowska, *Jednolity rynek...*, dz. cyt., s. 101.

⁶ K. Nowacka-Bandos, *Tendencje w handlu usługami na świecie i w UE* [w:] *Unia Europejska w gospodarce światowej*, Acta Universitatis Lodziensis 209, Łódź 2007, s. 301-302.

Tabela 1.

Struktura wartości dodanej brutto według rodzajów działalności
– na podstawie klasyfikacji ISIC (%)

Kraje UE	Usługi w 2000 r.	Usługi w 2008 r.
Austria	67,2	67,6
Belgia	71,6	76,0
Bułgaria	56,0	62,2
Cypr	77,4	78,3
Dania	70,6	72,6
Estonia	67,6	67,9
Finlandia	62,8	65,4
Francja	74,3	77,5
Grecja	72,5	77,3
Hiszpania	66,4	68,3
Irlandia	55,0	66,2
Litwa	63,9	64,1
Luksemburg	81,0	84,3
Łotwa	71,8	74,3
Malta	69,2	77,3
Niderlandy	72,5	72,7
Niemcy	68,4	69,2
Polska	63,4	64,3
Portugalia	68,6	73,8
Republika Czeska	58,0	59,9
Rumunia	53,5	55,4
Słowacja	59,2	59,8
Słowenia	60,9	63,8
Szwecja	69,4	70,5
Węgry	62,8	66,6
Wielka Brytania	71,7	75,5
Włochy	68,8	71,0

Źródło: *Rocznik statystyczny*, GUS, Warszawa 2010

Z analiz wynika, iż w Luksemburgu w sektorze usług zatrudnionych jest ponad 77% ogółu pracowników, nieco mniej w Szwecji i Niderlandach – około 76%. Ponadto liczba ogółu zatrudnionych w sektorze usług sukcesywnie rośnie kosztem rolnictwa, rybactwa, leśnictwa, przemysłu i budownictwa.

Tabela 2.

Struktura pracujących według rodzajów działalności (%)

Kraje UE	2000 r.			2007 r.		
	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo	przemysł, budownictwo	usługi	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo	przemysł, budownictwo	usługi
Austria	5,9	30,6	63,4	5,7	27,3	66,8
Belgia	1,8	26,3	71,4	2,0	24,7	72,8
Bułgaria	26,2	28,3	45,5	7,5	35,5	57,0
Cypr	5,2	23,3	67,4	4,4	22,5	72,4
Dania	3,3	26,4	69,9	2,9	23,3	73,8
Estonia	7,2	33,3	59,5	4,7	35,2	60,1
Finlandia	6,1	27,6	66,0	4,5	25,5	69,7
Francja				3,4	23,2	73,1
Grecja	17,4	22,6	60,0	11,6	22,4	66,0
Hiszpania	6,7	31,2	62,2	4,5	29,3	66,2
Irlandia	7,9	28,6	62,8	5,7	27,5	66,3
Litwa	18,7	26,8	54,5	10,4	30,7	59,0
Luksemburg	1,5	23,2	75,7	1,4	21,4	77,2
Łotwa	14,5	26,3	59,1	9,9	28,4	61,5
Malta	1,7	33,0	65,2	1,6	25,9	71,8
Niderlandy	3,3	21,3	75,4	3,0	19,8	76,8
Niemcy	2,6	33,7	63,6	2,3	29,8	67,9
Polska	18,8	30,8	50,4	14,7	30,8	54,5
Portugalia	12,8	34,7	52,5	11,6	30,5	57,8
Republika Czeska	5,2	39,9	54,8	3,6	40,2	56,2
Rumunia	42,8	26,2	31,0	29,5	31,4	39,1
Rumunia	6,7	37,3	56,1	4,2	39,4	56,4
Słowacja	9,5	37,4	52,3	10,2	34,2	54,7
Słowenia	2,4	24,6	72,9	2,2	21,6	76,0
Szwecja	6,7	34,2	59,1	4,7	32,6	62,7
Węgry	1,5	25,2	73,0	1,4	22,3	76,0
Wielka Brytania	5,4	32,4	62,1	4,0	30,2	65,8

Źródło: *Rocznik statystyczny...*, dz. cyt.

Do wzrostu znaczenia usług mogła przyczynić się również liberalizacja handlu usługami. Wspólnota Europejska, zmierzając do zniesienia barier w rozwoju działalności usługowej na rynku wewnętrznym, podejmuje próby zwiększenia jego konkurencyjności i tworzenia nowych miejsc pracy. Praca nad integracją rynku usług podzielona została na dwa etapy. Pierwszy miał na celu stosunkowo szybkie usunięcia barier blokujących jego rozwój, drugi

zakładał uruchomienie procesów zmierzających do harmonizacji i modernizacji systemów regulacyjnych w zakresie działalności usługowej, tak aby do 2010 roku rzeczywisty rynek usług mógł zaistnieć⁷.

2. Prace nad kształtem dyrektywy – próba liberalizacji rynku

W celu przyspieszenia procesu liberalizacji oraz ograniczenia istniejących protekcyjnych barier w sektorze usług UE opracowany został przez Fritsa Bolkesteina projekt dyrektywy, który Komisja przedstawiła w styczniu 2004 r., przygotowując jednocześnie pogłębioną analizę skutków zniesienia barier w przepływie usług⁸. Założeniem pierwotnej wersji dyrektywy było zapewnienie, w ramach rynku wewnętrznego UE, dwóch swobód: wolności zakładania przedsiębiorstw oraz swobodnego przepływu usług⁹. W tym celu projekt zakładał stosowanie tzw. zasady kraju pochodzenia, w myśl której usługodawca chcący świadczyć usługi na rzecz konsumentów w innym państwie członkowskim podlegałyby tylko wymogom i regulacjom obowiązującym w jego państwie macierzystym. Państwo członkowskie będące krajem pochodzenia usługodawcy miałyby być odpowiedzialne za jakość i bezpieczeństwo świadczonych przez niego usług, niezależnie od miejsca świadczenia usługi. Państwo, na terytorium którego doszłoby do realizacji usługi, nie miałyby możliwości żądania od usługodawcy założenia przedsiębiorstwa, uzyskania zezwolenia na świadczenie usług, nie mogłyby zakazać świadczenia usług bez wcześniej uzyskanego pozwolenia czy też określać sposób świadczenia usług¹⁰. Z zakresu obowiązywania dyrektywy miała zostać wyłączona działalność pozagospodarcza oraz usługi świadczone przez państwo w ramach wypełniania przez nie nieodpłatnie swych funkcji kulturalnych, społecznych, edukacyjnych czy sądowych. Poza zakresem dyrektywy pozostać miała również problematyka publicznej pomocy finansowej oraz inne branże, których funkcjonowanie zostało już uregulowane wcześniej wprowadzonymi przepisami. Dyrektywa obejmowałaby swym zakresem jednak usługi ogólnego interesu gospodarczego, pozostawiając w gestii państwa decyzję o prywatyzacji czy otwieraniu na konkurencję tego typu działalności.

⁷ S. Bąkowska, *Jednolity rynek...*, dz. cyt., s. 92.

⁸ A. Wróbel, *Międzynarodowa wymiana usług*, Warszawa 2009, s. 212.

⁹ A. Kuźnar, *Usługi w handlu międzynarodowym*, Toruń 2007, s. 180.

¹⁰ M. Kruska, *Liberalizacja międzynarodowego handlu usługami*, Poznań 2009, s. 113-114.

Pierwsze publiczne ogłoszenie treści projektu dyrektywy wzbudziło liczne kontrowersje. Nawet jej zwolennicy opowiadali się za licznymi modyfikacjami. Przeciwnicy natomiast koncentrowali się głównie na zakresie dyrektywy oraz wyrażonej w niej zasadzie kraju pochodzenia. Według nich dokument nie powinien obejmować usług ogólnego interesu gospodarczego, do których dostęp mógłby zostać ograniczony, gdyby zaczęły być postrzegane jako towar podlegający ogólnym prawom rynku. Natomiast stosowanie się do reguły państwa pochodzenia zagrażałoby ochronie konsumenta i spowodowałoby ryzyko dumpingu socjalnego, czyli zaniżanie standardów pracy, poziomów wynagrodzeń i ogólnego poziomu dobrobytu¹¹. Przedstawiciele partii demokratycznych opowiadali się za wprowadzeniem kompromisowej zasady rynku wewnętrznego, jeżeli nie zostanie przyjęta zasada kraju pochodzenia. Zgodnie z nią przepisy kraju pochodzenia miałyby zastosowanie tylko do procedur administracyjnych dotyczących wykonywania działalności usługowej i dostępu do niej, podczas gdy zasada kraju przeznaczenia miałaby odniesienie tylko do kwestii ochrony konsumenta i prawa pracy. Również zaproponowany system podziału nadzoru uwzględniał uprawnienia kontrolne kraju przeznaczenia. Demokraci sprzeciwiali się natomiast tworzeniu nowych regulacji, które ich zdaniem niewątpliwie przyczyniałyby się do wzrostu biurokracji ograniczającej funkcjonowanie rynku¹².

Projekt Bolkesteina ostatecznie nie znalazł poparcia Parlamentu Europejskiego, który w lutym 2006 uchwalił swoją dyrektywę usługową, usuwając wszystkie zapisy w projekcie Komisji, które zagwarantować miały rzeczywistą swobodę przepływu usług, w tym zasadę państwa pochodzenia. Zasada ta odrzucona została również przez Radę Europejską, broniącą europejskiego modelu socjalnego¹³. Zamiast niej wprowadzono zasadę swobody świadczenia usług, która pomimo zachowania reguły dostępu do rynku na warunkach obowiązujących w kraju pochodzenia dopuszcza większą liczbę wyjątków i większy nadzór kraju przeznaczenia usługi. Z zakresu obowiązywania dyrektywy wyłączono m.in. usługi ogólnego interesu gospodarczego oraz przepisy mające na celu uproszczenie procedury administracyjnej w kwestii zasad delegowania pracowników¹⁴. Zmodyfikowany projekt dyrektywy

¹¹ E. Wojnicka, *Efekty liberalizacji usług dla wzrostu gospodarczego i różnicowań regionalnych w Unii Europejskiej* [w:] A. Jurkowska (red.), *Swoboda przepływu usług w UE. Dylematy liberalizacji*, Rzeszów 2007, s. 14.

¹² A. Kuźnar, *Usługi...*, dz. cyt., s. 184.

¹³ A. Wróbel, *Międzynarodowa...*, dz. cyt., s. 213.

¹⁴ A. Kuźnar, *Usługi...*, dz. cyt., s. 184.

został zaakceptowany przez Radę Europejską, a następnie w drugim czytaniu przyjęty przez Parlament. Przyjęta dyrektywa miała stać się wyrazem kompromisu między rozwiązaniami liberalnymi a forsowanymi przez stare państwa członkowskie Europy Środkowej propozycjami socjalnymi przyjętymi dla zapewnienia postępu gospodarczego i społecznego¹⁵.

3. Jednolity rynek wewnętrzny UE w myśl regulacji dyrektywy usługowej

Zgodnie z zapisami dyrektywy jej celem jest zniesienie barier w transgranicznym świadczeniu usług poprzez ograniczenie obciążeń administracyjnych, zapewnienie transparentności i pełnej informacji wykluczającej niepewność prawną oraz wzmocnienie zaufania między państwami.

W myśl art. 1 przedmiotem dyrektywy jest wprowadzenie przepisów upraszczających korzystanie przez usługodawców ze swobody przedsiębiorczości, a także swobodnego przepływu usług przy jednoczesnym wysokim poziomie ich jakości. Dyrektywa nie ma wpływu na obowiązujące w państwach członkowskich przepisy prawa karnego i prawa pracy, przy założeniu, że państwa Wspólnoty nie będą wprowadzać takich przepisów, które mogłyby ograniczać swobodę świadczenia usług, a także nie narusza korzystania z uznanych przez państwa członkowskie praw podstawowych. Przedmiotem dyrektywy nie są natomiast usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, prywatyzacja podmiotów publicznych świadczących usługi. Nie dotyczy również zniesienia monopolu w zakresie świadczenia usług oraz pomocy przyznanej przez państwa członkowskie, objętej wspólnymi regułami konkurencji.

Z zakresu stosowania dyrektywy wyłączone zostały, zgodnie z propozycjami socjalistów, liczne rodzaje działalności. W ramach katalogu zamkniętego wyróżnia się: usługi o charakterze nieekonomicznym świadczone w interesie ogólnym, usługi o charakterze finansowym, w tym działania w zakresie bankowości, ubezpieczeń, funduszy inwestycyjnych oraz emerytur pracowniczych lub indywidualnych, usługi w dziedzinie transportu, sieci łączności elektronicznej, ochrony zdrowia i ochrony osobistej. Postanowieniami dyrektywy nie objęte zostały również usługi świadczone przez agencje pracy tymczasowej, notariuszy i komorników, usługi audiowizualne, działania hazardowe, działania związane z wykonywaniem władzy publicznej oraz usługi społeczne świadczone przez usługodawców w ramach działalności chary-

¹⁵ J. Petsch, *Dyrektywa usługowa*, Analizy Natolińskie 2006, nr 9, s. 14.

tatywnej związanej z budownictwem socjalnym, opieką nad dziećmi oraz pomocą osobom będącym w potrzebie. Dyrektywa ma natomiast zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim, ale tylko wówczas, gdy kwestii dotyczących prowadzenia określonej działalności usługowej nie rozstrzygają inne przepisy prawa wspólnotowego, regulujące specyficzne aspekty funkcjonowania rynku wewnętrznego. Dyrektywa nie odnosi się również do działalności podatkowej.

Jednym z głównych założeń dyrektywy (mówi się o nim w rozdziale II) jest uproszczenie procedur administracyjnych związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności usługowej. Państwo Wspólnoty, w którym usługodawca zamierza podjąć działalność, nie może żądać od potencjalnego przedsiębiorcy przedłożenia dokumentu z państwa macierzystego w oryginale, w formie poświadczonej kopii lub poświadczonego tłumaczenia. Nadal niestety usługodawca musi, w sytuacji gdy państwo przyjmujące tego wymaga, dostarczyć przetłumaczone na język urzędowy tego państwa wymagane dokumenty.

Ułatwieniem przy podejmowaniu działalności mają być przewidziane w art. 6 pojedyncze punkty kontaktowe, które zgodnie z założeniami mają zapewnić usługodawcom możliwość dopełnienia wymaganych procedur i formalności, w tym umożliwić składanie wniosków i oświadczeń niezbędnych w celu uzyskania potrzebnych przy danej działalności zezwoleń. Pojedyncze punkty kontaktowe mają być również źródłem informacji o wymogach stawianych usługodawcom zamierzającym prowadzić działalność gospodarczą, sposobach i warunkach dostępu do rejestrów publicznych, ogólnie dostępnych środkach prawnych oraz przekazywać dane kontaktowe organów odpowiedzialnych za kwestie związane z prowadzeniem działalności usługowej, jak również dane organizacji lub stowarzyszeń mogących udzielić bezcennych informacji i praktycznej pomocy. Wymaga się, aby informacje przekazywane przez osoby zatrudnione w pojedynczych punktach kontaktowych były jasne i jednoznaczne, przekazywane prostym i zrozumiałym językiem, w możliwie najszybszym terminie, w języku urzędowym państwa przyjmującego. Komisja sugeruje jedynie możliwość udzielania informacji w innych językach państw Unii, nie narzucając tego obowiązku. Wyjątkowo przydatny, z punktu widzenia usługodawcy, wydaje się zapis nakładający na państwo członkowskie obowiązek organizacji procedur administracyjnych w ten sposób, aby wszystkie jego etapy mogły być zrealizowane na odległość oraz drogą elektroniczną.

W celu zapewnienia swobody przedsiębiorczości dyrektywa wprowadza tzw. mechanizm dorozumianego udzielania zezwoleń, co wyłącza konieczność stosowania systemu zezwoleń, które niewątpliwie utrudniałyby i wydłużałyby procedurę podjęcia działalności usługowej, dopuszczając jednak pewne wyjątki¹⁶. Mowa o nadrzędnym interesie państwa przyjmującego, wówczas państwo to może wprowadzić obowiązek uzyskania zezwolenia, ale na ściśle określonych warunkach i zgodnie z wyznaczonymi kryteriami. Procedury i formalności związane z udzielaniem zezwoleń zgodnie w wytycznymi mają być jasne, przejrzyste i zrozumiałe, tak aby zachęcały potencjalnych przedsiębiorców do podjęcia działalności, a organy właściwe do rozpatrywania wniosków zobligowane zostały do ich wydawania w odpowiednim terminie. Dyrektywa, chcąc chronić usługodawców przed opieszałością urzędników, wprowadziła zapis, w myśl którego niedotrzymanie terminów skutkuje uznaniem, iż wniosek o wydanie zezwolenia został rozpatrzony pozytywnie. Dyrektywa ustanawia zakaz ograniczeń w kwestii formy prowadzonej działalności usługowej, co mogłoby stanowić utrudnienie dla usługodawców, oraz zabrania stosowania wymogu przeprowadzania testów ekonomicznych określających m.in. popyt na rynku na dane usługi czy przedstawienia ewentualnych konsekwencji ekonomicznych wejścia przedsiębiorstwa na rynek¹⁷.

Role państwa członkowskiego jest ochrona interesów zarówno usługodawcy, jak i usługobiorcy. Państwo przyjmujące ma obowiązek uznać prawo do świadczenia usług oraz zapewnić możliwość swobodnego podjęcia i prowadzenia działalności usługowej na własnym terytorium, wykluczając konieczność spełnienia wymogów sprzecznych z zasadami niedyskryminacji, konieczności i proporcjonalności. Tylko w szczególnych okolicznościach, gdy jest to uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwem publicznym, zdrowiem publicznym lub ochroną środowiska naturalnego, czyli wartościami nadrzędnymi, podjęcie działalności może być obwarowane obowiązkiem spełnienia określonych warunków. Pewne odstępstwa od swobody świadczenia usług dotyczą również niektórych dziedzin działalności regulowanych innymi aktami prawa wspólnotowego, w tym m.in.: usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, usług związanych z ochroną danych osobowych, usług świadczonych przez prawników

¹⁶ Podręcznik wdrażania dyrektywy o usługach, *Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług*, Wspólnoty Europejskie 2007, s. 25.

¹⁷ A. Niedźwiecki, *Dyrektywa usługowa Unii Europejskiej – wyzwania dla Polski*, Biuletyn Opinii 2008, nr 11, s. 7.

i w zakresie windykacji sądowej oraz praw autorskich. Ochroną objęci są także usługobiorcy, którym dyrektywa gwarantuje prawo korzystania z usług dostarczanych przez przedsiębiorcę z innego państwa członkowskiego, nie ograniczając tych możliwości dyskryminującymi wymogami. Zapewnia również możliwość uzyskania niezbędnych informacji mogących ułatwić funkcjonowanie tych podmiotów na wspólnym rynku.

Dyrektywa, stojąc na straży jakości świadczonych usług, zobowiązuje usługodawców do należytego informowania usługobiorców o wszelkich elementach mogących mieć znaczenie przy zawieraniu transakcji. Celem uniknięcia nieporozumień informacje mają być przekazywane w sposób jasny, jednoznaczny, a także dostępne w formie elektronicznej i zawarte w ogólnie dostępnych dokumentach. W przypadku usług stwarzających bezpośrednio i szczególnie ryzyko dla bezpieczeństwa lub zdrowia usługobiorcy bądź osoby trzeciej czy też bezpieczeństwa finansowego usługobiorcy państwa członkowskie mogą nałożyć na usługodawców obowiązek przystąpienia do ubezpieczenia od odpowiedzialności zawodowej lub też wykazania, jeżeli jest już objęty taką lub równoważną gwarancją, tego faktu. Dyrektywa w celu wspierania jakości świadczonych usług nie nakłada obowiązku na usługodawców, a jedynie zachęca do stosowania certyfikacji, oceny działalności bądź też sporządzania karty jakości lub stosowania znaków jakości przyjętych przez określone zrzeszenia zawodowe. Tego rodzaju dane mają być źródłem informacji dla konsumentów i uprzedzać ich o ewentualnych wadliwie świadczonych usługach.

Dyrektywa stwarza również szansę na ustanowienie realnych bodźców do efektywnej współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi¹⁸. W ramach wspólnych działań administracyjnych państwa członkowskie mają podejmować współpracę zmierzającą do zapewnienia skutecznych środków nadzoru nad usługodawcami i realizowaną przez nich działalnością. W tym celu mają zostać stworzone wspólne punkty łącznikowe, co jednak nie wyłącza czynnej roli państw członkowskich w zakresie kontroli czy weryfikacji prowadzonych usług. Jeżeli po przeprowadzonym dochodzeniu okaże się, że usługodawca poprzez swoje działanie może spowodować istotną szkodę dla zdrowia lub bezpieczeństwa osób bądź też środowiska naturalnego, obowiązkiem państwa członkowskiego w ramach pomocy wzajemnej jest przekazanie tych informacji innym państwom Wspólnoty i Komisji Europejskiej. W pozostałych sytuacjach informacje na temat usługodawcy udostępniane są

¹⁸ D. Lutostańska, *Projekt dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2005, nr 2, s. 20.

przez państwo macierzyste na wniosek państwa przyjmującego. Wprowadzenie europejskiej sieci współpracy ma uskutecznić nadzór nad działalnością usługodawcy sprawowany zarówno przez państwo prowadzenia przedsiębiorstwa, jak i państwo, w którym świadczona jest usługa. Państwa mają przekazywać sobie informacje o ewentualnych karach dyscyplinarnych, administracyjnych bądź sankcjach karnych lub też decyzje dotyczące upadłości czy niewypłacalności związane z nadużyciami finansowymi, ale dopiero wówczas gdy decyzje są już ostateczne. W celu zapewnienia szybszego przekazywania informacji ma zostać wprowadzony, jako środek towarzyszący, elektroniczny system wymiany danych. Ponadto w ramach środków towarzyszących mają zostać podjęte działania związane z przeszkalaniem urzędników obsługujących system oraz tworzeniem kodeksów postępowania na poziomie wspólnotowym, ułatwiających podjęcie i prowadzenie działalności.

Termin implementacji dyrektywy upłynął 28 grudnia 2009 r. Do tego czasu państwa członkowskie były zobowiązane przekazać Komisji teksty krajowych aktów prawnych odnoszących się do postanowień dyrektywy usługowej. Na mocy orzeczeń sądowych uznaje się, że w państwach Unii, które do tego terminu nie transponowały do krajowego porządku prawnego postanowień dyrektywy, jest ona bezpośrednią podstawą działań podmiotów, w sytuacji gdy treść dyrektywy, jest precyzyjna i bezwarunkowa¹⁹. Z obowiązku terminowego wdrożenia dyrektywy nie wywiązało się sześć państw: Grecja, Włochy, Irlandia, Luksemburg, Słowenia, Polska i Austria, która tylko w części wypracowała w tym zakresie własne regulacje prawne. Pozostałe państwa, stosując się do zaleceń Komisji Europejskiej, transponowały dyrektywę do krajowego porządku prawnego w terminie²⁰.

Podsumowanie

Zgodnie z przyjętymi przez Komisję założeniami celem dyrektywy o usługach jest dążenie do uzyskania rzeczywistego rynku wewnętrznego w dziedzinie usług²¹. Należy się jednak zastanowić, czy dyrektywa jest wła-

¹⁹ Komunikat Komisji *Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Nowy początek strategii lizbońskiej*, COM (2005) 24 z 2.02.2005.

²⁰ <http://www.euractiv.pl/przedsiębiorczosc-i-praca/artukul/dyrektywa-usugowa-wchodziw-ycie-001509> (3.11.2010).

²¹ Komunikat Komisji *Wspólne działania...*, dz. cyt.

śnie tym podstawowym narzędziem do odblokowania pełnego potencjału unijnego sektora usług, czy nie podchodzi do kwestii oswobodzenia rynku usług zbyt ostrożnie, zapominając o pierwotnych jej założeniach. Ma to przełożenie również na polskie uregulowania prawne w tym zakresie. Ustawę z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²² stosuje się tylko do tych wymogów, które odnoszą się do podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej. Nie stosuje się jej do wymogów, które nie wpływają ściśle na działalność usługową, a które powinny być przestrzegane przez przedsiębiorców w czasie prowadzenia działalności gospodarczej²³. Ustawa została skrytykowana przez środowisko przedsiębiorców, postrzegając ją jako niepełny i nieprawidłowy akt prawny i tym samym nieprzyczyniający się do realizacji założonych w dyrektywie celów²⁴.

Raport z wdrożenia dyrektywy Komisja Europejska planuje przedstawić do końca 2010 r. Wtedy też w pełni będzie można odnieść się do efektów stosowania nowych regulacji prawnych. Obecnie szacuje się, że potencjalne korzyści gospodarcze płynące z wdrażania dyrektywy usługowej wynoszą od 60 mln do 140 mln euro, czyli od około 0,6% do 1,5% unijnego PKB²⁵.

Literatura

Bąkowska S., *Jednolity rynek usług Unii Europejskiej* [w:] I. Rudowska (red.), *Usługi w gospodarce rynkowej*, Warszawa 2009;

Kruszka M., *Liberalizacja międzynarodowego handlu usługami*, Poznań 2009;

Kuźnar A., *Usługi w handlu międzynarodowym*, Toruń 2007;

Lutostańska D., *Projekt dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2005, nr 2;

Niedźwiecki A., *Dyrektywa usługowa Unii Europejskiej – wyzwania dla Polski*, Biuletyn Opinie 2008, nr 11;

²² DzU 2010, nr 47, poz. 278.

²³ http://kadry.infor.pl/kadry/inne_formy_zatrudnienia/cudzoziemcy/artykuly/83429,cele-i_zkres_dzialania_dyrektywy_uslugowej.html (4.11.2010).

²⁴ http://www.pkpplewiatan.pl/opinie/unia_europejska/1/opinia_lewiatana_nt_implementation_dyrektywy_uslugowej_w_polsce (5.11.2010).

²⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/monti_report_final_10_05_2010_pl.pdf (5.11.2010).

Nowacka-Bandosz K., *Tendencje w handlu usługami na świecie i w UE* [w:] *Unia Europejska w gospodarce światowej*, Acta Universitatis Lodzianensis 209, Łódź 2007;

Petsch J., *Dyrektywa usługowa*, Analizy Natolińskie 2006, nr 9;

Podręcznik wdrażania dyrektywy o usługach, Dykcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług, Wspólnoty Europejskie 2007;

Szukalski S.M., *Wyzwania Europejskie w perspektywie 2050 roku. Skutki dla rozwoju usług* [w:] K. Kłosiński (red.), *Usługi w rozwoju społeczno-gospodarczym Unii Europejskiej*, Warszawa 2007;

Wojnicka E., *Efekty liberalizacji usług dla wzrostu gospodarczego i zróżnicowań regionalnych w Unii Europejskiej* [w:] A. Jurkowska (red.), *Swoboda przepływu usług w UE. Dylematy liberalizacji*, Rzeszów 2007;

Wróbel A., *Międzynarodowa wymiana usług*, Warszawa 2009.

Summary

According to the adopted by the Commission to the Services Directive is to achieve a genuine Internal Market in services. It is, however, consider whether the directive is precisely this basic tool to unlock the full potential of the EU services sector, whether in its approach to the liberation of the services market too cautiously, forgetting its original assumptions. This is also reference into Polish legislation in this regard. Act of 4 March 2010, the provision of services on Polish territory shall apply only to those requirements which relate to the service activity. It doesn't apply to requirements that do not strictly affect the service activity, which should be respected by businesses when conducting business. The act was criticized by the business community, perceive it as incomplete and invalid act.

Report on the implementation of the Directive, the European Commission intends to present to the end of 2010 then it will be possible to fully reference to the effects of new regulations. Currently it is estimated that the potential economic benefits arising from the implementation of the directive on services ranging from 60 to 140 million euros, from about 0.6% to 1.5% of EU GDP.

Translated by Małgorzata Świerczyńska