

*Krzysztof Tomaszewski\**

## **Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej – szansą i wyzwaniem dla obywateli**

### **1. Wprowadzenie**

Wspólnoty Europejskie powstawały w latach 50. w celu zacieśnienia współpracy pomiędzy sześcioma państwami Europy Zachodniej. Stopniowo liczba członków ulegała powiększaniu, aż do ostatniego rozszerzenia w 1995 r., od kiedy Wspólnoty funkcjonują w składzie 15 państw. Wkrótce do tego grona dołączy kolejnych dziesięć państw, które na grudniowym szczycie Unii Europejskiej w 2002 r. w Kopenhadze pomyślnie zamknęły negocjacje akcesyjne.

Unia Europejska w dotychczasowej postaci posiada blisko 3,13 mln km<sup>2</sup> powierzchni oraz 367 mln ludności. Po rozszerzeniu jej obszar powiększy się o prawie 0,74 mln km<sup>2</sup> i 75 mln mieszkańców z nowych krajów członkowskich.<sup>1</sup> Oznacza to, że mamy do czynienia z potężnym potencjałem, który stwarza duże możliwości w zakresie rozwoju ekonomicznego i społecznego. Zintegrowana Europa ma szansę, aby stać się poważnym partnerem ekonomicznym dla innego giganta gospodarczego – Stanów Zjednoczonych.

Ambicje polityków europejskich są bardzo duże. Podczas spotkania na „szczycie” szefów państw i rządów w Lizbonie w marcu 2000 r. szeroko dyskutowano o konieczności zacieśniania współpracy w Europie w dziedzinie gospodarki i finansów. W opracowanym przez „Piętnastkę” dokumencie ze spotkania, określanym mianem „Strategii Lizbońskiej” podkreślono, iż celem Unii jest przekształcenie się do 2010 r. w najbardziej nowoczesną i konkurencyjną gospodarkę świata.<sup>2</sup> Realizacja tego dalekosiężnego celu wymaga wielu

---

\* Mgr **Krzysztof Tomaszewski** – doktorant w Instytucie Nauk Politycznych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>1</sup> Dane te dotyczą pierwszej planowanej tury rozszerzenia, a więc nie uwzględniają Turcji, Bułgarii i Rumunii.

<sup>2</sup> *Conclusions de la Présidence*, Conseil Européen de Lisbonne, 23-24 mars 2000 (<http://ue.eu.int/Newsroom/newMain.asp?lang=2>).

wysiłków i zintegrowanych działań w ramach całej Wspólnoty. Jest to także bardzo duże wyzwanie dla obecnych krajów kandydujących, które już w przyszłym roku będą nowymi członkami Unii.

Działanie na rzecz uczynienia Unii Europejskiej najbardziej prężną gospodarką świata może stanowić doskonałą przeciwwagę dla potencjału gospodarczego USA. Stary Kontynent stałby się dzięki temu poważnym partnerem handlowym dla Ameryki. Zamiast wielu rynków narodowych powstałaby bowiem jedna bardzo silna, zintegrowana gospodarka europejska, której funkcjonowanie byłoby skoordynowane dzięki istnieniu Unii Europejskiej. Potrzebne byłoby zatem ustanowienie odpowiednich przepisów oraz regulacji, które stworzyłyby warunki sprzyjające wolnej konkurencji oraz likwidacji granic pomiędzy poszczególnymi państwami.<sup>3</sup>

Celem Unii Europejskiej jest stworzenie sprawnego mechanizmu funkcjonowania jednolitego rynku, który będzie oznaczał swobodny przepływ towarów oraz czynników produkcji. Jest to jednocześnie związane ze zniesieniem ceł we wzajemnych obrotach i wprowadzeniem wspólnej taryfy celnej wobec krajów trzecich.

W świetle teorii stosunków międzynarodowych wspólny rynek oznacza stworzenie lepszych warunków do niezakłóconego funkcjonowania mechanizmów wolnej konkurencji. Umożliwia on także optymalne przemieszczanie się siły roboczej, rozwój produkcji na wielką skalę oraz szybsze wprowadzanie postępu technicznego. Utworzenie wspólnego rynku wymaga ujednoczenia polityki cenowej w obrębie grupy państw, które zaangażowane są w proces integracji.<sup>4</sup> Unia Europejska jest doskonałym przykładem takiego działania. Stworzenie wspólnego rynku stanowi wielkie wyzwanie i eksperyment, którego rezultaty są istotne nie tylko dla mieszkańców „Piętnastki”, ale dla każdego z nas, jako przyszłych obywateli Wspólnoty. Wydaje się, iż do tej pory wyniki funkcjonowania jednolitego rynku są bardzo pozytywne, co znalazło potwierdzenie w opublikowanym w listopadzie 2002 r. cyklicznym raporcie Komisji Europejskiej.

Raport ten, przygotowany po raz jedenasty, zawiera przegląd wyników w dziedzinie rynku wewnętrznego. Prezentuje osiągnięcia i zaległości państw członkowskich w implementacji, stosowaniu i przestrzeganiu wspólnotowego prawa rynku wewnętrznego. Obejmuje również opinie obywateli i przedsiębiorców o funkcjonowaniu rynku, które ustalane są na podstawie sondaży. Według raportu, mieszkańcy Unii pozytywnie oceniają działanie rynku wewnętrznego – blisko 80% z nich uważa, że ma on bardzo istotny wpływ na wybór dostępnych produktów, 67% – na jakość produktów, 41% – na ceny. Około 76% obywateli

---

<sup>3</sup> K.D.Borchardt, *ABC prawa wspólnotowego*, Warszawa - Gliwice 2001, s.12.

<sup>4</sup> *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, red. P.Bożyk, J.Misala, M.Puławski, Warszawa 1998, s.518.

wyraża zadowolenie ze wzrostu poziomu konkurencji w wyniku ustanowienia jednolitego rynku. Blisko 46% przedsiębiorców unijnych uznało, że rynek wewnętrzny wywarł pozytywny skutek na ich działalność (tylko 11% ocenia ten wpływ jako negatywny). Ponad 80% przedsiębiorców jest zdania, że poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego powinna być głównym priorytetem Unii Europejskiej w przyszłości.<sup>5</sup>

Raport Komisji Europejskiej pokazuje wyraźnie, że mieszkańcy „Piętnastki” pozytywnie odbierają zmiany, jakie dokonały się na rynku europejskim w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Wymierne korzyści dostrzegalne są bowiem dla wszystkich.

## 2. Czym jest jednolity rynek Unii Europejskiej?

Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej, nazywany jest również jednolitym rynkiem. Do momentu wejścia w życie Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) używane było jedynie określenie „wspólny rynek”. Po roku 1987 pojawiło się określenie „rynek wewnętrzny”, które potem zostało również przejęte przez Traktat z Maastricht.

Obecnie pojęcia „rynku wewnętrznego” i „jednolitego rynku” są używane zamiennie. Podstawy jego funkcjonowania zostały zdefiniowane w art. 14 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (według jednolitego tekstu z 2002 r.). Przepis ten precyzuje, iż „*Rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, na którym zgodnie z postanowieniami Traktatu zostaje zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitałów*”.<sup>6</sup>

Rynek wewnętrzny jest integralnym elementem pierwszego filaru Unii Europejskiej, dotyczącego polityki gospodarczej i walutowej. Zapewnienie odpowiedniej koordynacji polityki w zakresie swobodnego przepływu kapitału i zasobów pracy jest jednym z kluczowych elementów, które umożliwiają Unii realizowanie jej głównego celu, jakim jest „*zapewnienie zrównoważonego i trwałego postępu społeczno-gospodarczego*”.<sup>7</sup> Celem procesu integracji jest więc polepszanie warunków życia mieszkańców Europy poprzez podnoszenie ogólnego dobrobytu. Osiąganie tego celu oznacza konieczność zapewnienia odpowiedniego postępu gospodarczego, utrzymywania niskiego poziomu bezrobocia oraz stworzenia systemu zabezpieczeń socjalnych.

Właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego winno wpływać na poprawę wyników gospodarczych państw członkowskich oraz pozytywnie oddziaływać

---

<sup>5</sup> *Tableau d’affichage du marché interieur*, édition spéciale, nr 11/2002

([http://www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/update/score/score11/score11-text\\_fr.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/score/score11/score11-text_fr.pdf)).

<sup>6</sup> *Union européenne – versions consolidées du Traité sur l’UE et du Traité instituant de la Communauté européenne*, O.J., C 325, 24.12.2002.

<sup>7</sup> Artykuł 2, ust. 1 Traktatu UE oraz bardziej szczegółowo art. 2 Traktatu WE w: *Union européenne – versions consolidées...*, op.cit.

na przemieszczanie się czynników produkcji. Ma to bezpośredni związek ze zwiększaniem skali produkcji, co pozwala na większą efektywność gospodarowania. Poprawia się także jakość towarów i usług w wyniku istnienia silnej konkurencji na ponadnarodowym rynku.

Korzystają z tego przede wszystkim obywatele, którzy bezpośrednio mogą odczuć zalety związane z funkcjonowaniem mechanizmów jednolitego rynku. Dzięki istnieniu wspólnej waluty euro, łatwiej jest porównać ceny oraz płace w poszczególnych krajach „Piętnastki”. Lepsza jest także informacja o możliwościach wykonywania określonej pracy i skali wynagrodzenia.

Jednolity rynek oznacza również doskonalsze mechanizmy ochrony konsumentów przed potencjalnymi niebezpieczeństwami wynikającymi z zakupu danego towaru czy usługi. System kontroli przestrzegania norm został stworzony w taki sposób, aby skutecznie działać wewnątrz jednolitego rynku, a nie tylko w momencie przekraczania granic narodowych przez towar. Oznacza to, iż istnieje określony mechanizm certyfikacji, który pozwala wprowadzić na rynek tylko towary spełniające wymagania określone przepisami europejskimi. W każdym kraju wymagania są takie same, co oznacza, że towar uznawany za bezpieczny w jednym państwie jest dopuszczany do sprzedaży na terytorium całej „Piętnastki”.

System jednolitego rynku opiera się zatem na wzajemnym zaufaniu oraz na równoważności systemów regulacyjnych. Każde znaczące niepowodzenie w stosowaniu wspólnych zasad w jakiegokolwiek części jednolitego rynku stwarza zagrożenie dla reszty systemu i podważa jego integralność. Bardzo ważne jest więc, aby poszczególne kraje członkowskie dbały o sprawne wdrażanie uregulowań rynkowych wprowadzanych na szczeblu Wspólnoty. O tym, że nie jest to łatwe przekonuje przytaczany wyżej raport Komisji Europejskiej.<sup>8</sup> Pokazuje on wyraźnie duże opóźnienia poszczególnych państw w procesie implementowania rynkowych dyrektyw. Okazuje się, że największe problemy mają w tym względzie Francja, Niemcy, Grecja oraz Luksemburg. Brak implementacji wielu dyrektyw uniemożliwia skuteczne działanie na szczeblu wspólnotowym.

Kolejnym istotnym problemem są naruszenia prawa w zakresie rynku wewnętrznego. Raport wskazuje bardzo wysoką liczbę takich przypadków. Jest to około 1,5 tys. spraw, które toczą się obecnie przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. Najwięcej postępowań prowadzonych jest przeciwko Francji (216), Włochom (190) i Niemcom (143), najmniej przeciwko Szwecji (32), Luksemburgowi i Danii (po 33). Jedynie ten ostatni kraj zdołał zredukować liczbę postępowań o ponad 10%, zgodnie z założeniami przedstawionymi przez Komisję Europejską w 2002 r. w dokumencie „Przegląd Strategii Rynku Wewnętrznego”. Ogólnie raport stwierdza, iż wzrosła liczba postępowań wobec

---

<sup>8</sup> *Tableau d'affichage du...*, op.cit.

państw członkowskich. Niepokojący jest przy tym fakt, że w ponad połowie przypadków sprawy przeciągają się ponad dwa lata, co stanowi znaczną przeszkodę dla sprawnego działania mechanizmów rynkowych.

Komisja Europejska nieustannie czuwa nad przestrzeganiem tych reguł przez wszystkich uczestników rynku. Służą temu odpowiednie instrumenty kontrolno-represyjne wobec rządów państw członkowskich, które nie wykazują zdyscyplinowania. Ostateczną instancją w tym zakresie jest Europejski Trybunał Sprawiedliwości, którego zadaniem jest wydawanie orzeczeń pozwalających przywrócić zachwiane mechanizmy rynkowe. Niestety, ETS jest znacznie przeciążony pracą, tak więc wyjaśnianie problemów ulega znacznemu opóźnieniu.

Funkcjonowanie jednolitego rynku zależy w bardzo dużym stopniu od wszystkich tworzących go uczestników. Chociaż Komisja Europejska nadzoruje sprawność jego działania, wiele zależy wciąż od samych państw członkowskich. W ich interesie także pozostaje harmonizacja przepisów, która służy nie tylko obywatelom, ale całej gospodarce. Na przeszkodzie do implementacji dyrektyw pojawiają się często sprawy organizacyjno-techniczne, jak m.in. skostniałość procedur administracyjnych, brak właściwej koordynacji działań, zła interpretacja prawa lub po prostu zaniechanie działania.

### **3. Jak powstawał rynek wewnętrzny we Wspólnotach?**

Cel utworzenia wspólnego rynku został zawarty już w Traktacie o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z 1957 r. W późniejszym okresie kraje członkowskie ograniczały się jednak zaledwie do utworzenia unii celnej.<sup>9</sup> Istniało wiele powodów, które zakłócały wymianę towarów i czynników produkcji. Dotyczyło to głównie kwestii zróżnicowania standardów narodowych, ograniczania dostępu do rynków narodowych dla przedsiębiorstw z zagranicy oraz dyskryminowania podmiotów biorących udział w procedurach przetargowych. Taka sytuacja powodowała, iż osiągnięcie wspólnego rynku stawało się bardzo trudne. Dodatkowo widoczne było pogorszenie konkurencyjności gospodarki europejskiej względem amerykańskiej oraz japońskiej. Wszystko to powodowało, że proces integracji nie postępował znacząco naprzód.<sup>10</sup>

Stało się to inspiracją do podjęcia działań zaradczych przez Wspólnoty Europejskie, nasilających się zwłaszcza w latach 80. W czerwcu 1985 r. opublikowana została *Biała Księga* Komisji Europejskiej w sprawie utworzenia jednolitego rynku wewnętrznego. Nakreślono w niej strategię dojścia do tego rynku przed końcem 1992 r. Zawierała ona blisko trzysta wytycznych, których realizacja miała umożliwić krajom Wspólnoty osiągnięcie prawdziwego wspólnego

---

<sup>9</sup> Dotyczyło to głównie znoszenia barier taryfowych w handlu oraz uzgadniania wspólnych stawek celnych w stosunku do krajów trzecich.

<sup>10</sup> *Unia Europejska*, red. L.Ciamaga, Warszawa 1998, s.229.

rynku. Jej generalnym założeniem było odejście od szczegółowej harmonizacji prawa – w ramach jednolitego rynku miała się dokonywać przede wszystkim harmonizacja funkcjonalna, odwołująca się do zasady wzajemnego uznania.

Tam, gdzie nie można było skorzystać z zasady wzajemnego uznania, zastosowano tzw. Nowe Podejście do Technicznej Harmonizacji i Normalizacji. W praktyce oznacza ono, iż Rada określała w formie dyrektyw tylko podstawowe, ogólnie sformułowane wymogi bezpieczeństwa i zdrowia, ochrony środowiska oraz konsumentów. Szczegóły techniczne natomiast miały być zawarte w odpowiednich normach europejskich.

Realizacja wytycznych Białej Księgi nastąpiła w 1987 r., wraz z wejściem w życie Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE). Rynek wewnętrzny uzyskał wówczas wymiar wspólnotowy, który został jeszcze bardziej wzmocniony poprzez Traktat z Maastricht z 1992 r. i Traktat Amsterdamski z 1997 r. Zasadnicza większość decyzji podejmowanych przez Radę UE, dotyczących problematyki rynku wewnętrznego, miała zapadać kwalifikowaną większością głosów.<sup>11</sup> Odstępstwa od tej zasady dotyczą przede wszystkim polityki podatkowej, przepływu osób oraz interesów i praw pracowników.

#### **4. Podstawy prawne funkcjonowania rynku wewnętrznego**

Podstawowymi elementami jednolitego rynku są tzw. cztery swobody: przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Postanowienia dotyczące tych swobód zawarte są w Traktacie o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej. Określono tam podstawowe reguły służące osiągnięciu sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Dotyczą one:

- zakazu dyskryminacji ze względów narodowościowych, zarówno pomiędzy państwami członkowskimi, jak i ich obywatelami;
- zapewnienia obywatelom prawa do swobodnego poruszania się i osiedlania na całym terytorium Unii;
- zniesienia ceł oraz podatków mających równoważny do ceł skutek dla wymiany pomiędzy państwami członkowskimi;
- zakazu stosowania restrykcji ilościowych i środków mających równoważny do nich skutek dla wzajemnego handlu towarami oraz określenie pewnych wyjątków;
- zakazu jakichkolwiek form dyskryminacji ze strony monopoli państwowych;
- ustanowienia zasad, które zapewniają swobodny przepływ pracowników;
- zapewnienia osobom swobody przenoszenia się i podejmowania działalności gospodarczej na własny rachunek;
- zapewnienia swobody świadczenia usług;
- zniesienia restrykcji i zapewnienia swobody przepływu kapitału;

---

<sup>11</sup> W. Weidenfeld, W. Wessels, *Europa od A do Z*, Gliwice 2002, s.331 i nast.

- zakazu zachowań sprzecznych ze swobodą konkurencji;
- zapewnienia właściwego stosowania reguł konkurencji zarówno do przedsiębiorstw publicznych, jak i przedsiębiorstw, którym udzielono szczególnych lub wyłącznych uprawnień;
- ustalenia warunków udzielania przez państwo pomocy publicznej swoim przedsiębiorstwom;
- obowiązku niestosowania przez państwa członkowskie dyskryminacji w sprawach fiskalnych.<sup>12</sup>

Funkcjonowanie rynku wewnętrznego opiera się na mocnych podstawach traktatowych, które stanowią bazę dla każdej nowej dyrektywy. Zapisy te są także podstawą dochodzenia roszczeń wynikających z naruszenia zasad jednolitego rynku przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości.

#### **4.1. Swobodny przepływ towarów**

Pierwszą z czterech wolności jest swobodny przepływ towarów, stanowiący fundament jednolitego rynku UE. Sposobem osiągnięcia pełnej swobody wymiany towarowej pomiędzy krajami członkowskimi jest niedopuszczanie do powstawania barier technicznych, wzajemne uznawanie i harmonizacja techniczna.

Normy prawa wspólnotowego stanowią, że „*krajowe przepisy techniczne nie mogą wprowadzać w zakresie swobodnego przepływu towarów ograniczeń ilościowych lub środków mających takie same lub podobne skutki*” (artykuły 28 i 30 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej). Zasada ta znalazła potwierdzenie w słynnym orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Cassis de Dijon*,<sup>13</sup> wyznaczając fundamentalne elementy zasady wzajemnego uznawania, które oznaczają, że:

- wyroby legalnie wyprodukowane lub wprowadzone na rynek w jednym państwie mają zapewniony swobodny dostęp do rynku całej Wspólnoty, jeżeli spełniają odpowiedni poziom bezpieczeństwa nałożony na nie przez państwo członkowskie eksportujące produkty;
- w przypadku braku wspólnotowych środków prawnych państwa członkowskie mogą wprowadzać własne przepisy obowiązujące na ich terytorium;
- utrzymanie przez państwo członkowskie przepisów ograniczających swobodny przepływ towarów jest możliwe tylko w szczególnych przypadkach<sup>14</sup> (ochrona moralności publicznej, porządku i bezpieczeństwa publicznego), a także ze względu na inne ważne względy społeczne, określone w orzecznictwie ETS (ochrona środowiska, zdrowia, konsumenta oraz bezpieczeństwo), przy

---

<sup>12</sup> Artykuły 23-60 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (w nowej wersji skonsolidowanej) w: *Union européenne – versions consolidées ...*, op.cit.

<sup>13</sup> Orzeczenie nr C-120/78 w: *Prawo Wspólnot Europejskich – orzecznictwo*, red. W.Czapliński, R.Ostrowski, A.Wyrozumska, tom II, Warszawa 1997, s.373 i nast.

<sup>14</sup> Zgodnie z art. 30 Traktatu WE.

czym przepisy takie muszą zawierać uregulowania proporcjonalne do celu, jaki ma być osiągnięty.

Regulacje te mogą być zaskarżone do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przez inne państwa członkowskie lub Komisję Europejską jako stwarzające bariery w swobodnym przepływie towarów.

Nowe bariery w handlu, wynikające z przyjmowania różniących się od siebie krajowych norm i przepisów, mogą zostać wyeliminowane poprzez zastosowanie procedury notyfikacji norm i przepisów technicznych. Oznacza to, iż państwo członkowskie zamierzające przyjąć w swoim ustawodawstwie nowy przepis techniczny lub normę zobowiązane jest do zgłaszania Komisji Europejskiej i krajom członkowskim projektów tych przepisów i norm tak, aby mogły one zgłosić swoje uwagi. Po upływie określonego w dyrektywie terminu,<sup>15</sup> w przypadku braku zgłoszenia sprzeciwu, zaproponowane przepisy lub normy mogą być przyjęte.

W obszarach, w których nie jest możliwe stosowanie zasady wzajemnego uznawania (np. ze względu na zbytne rozbieżności w prawodawstwie państw członkowskich) ograniczenia w swobodnym przepływie towarów mogą zostać wyeliminowane również poprzez harmonizację techniczną na poziomie Wspólnoty.

Początkowo proces harmonizacji przebiegał według tzw. starego podejścia zawierającego – ze względu na bezpieczeństwo dla zdrowia i życia – szczegółowe wymagania techniczne dla każdej grupy wyrobów. Dyrektywy starego podejścia dotyczą takich grup towarów przemysłowych jak: pojazdy mechaniczne, artykuły rolno-spożywcze, preparaty i substancje niebezpieczne, nawozy sztuczne, farmaceutyki, kosmetyki, szło kryształowe, tekstylia, obuwie i drewno. Dodatkowo proces ten wydłużała konieczność jednomyślnego przyjmowania przez Radę dyrektyw o harmonizacji technicznej.

Utworzenie jednolitego rynku 31 grudnia 1992 r. nie byłoby możliwe bez wprowadzenia nowej techniki regulacyjnej: tzw. nowego podejścia wyznaczącego jedynie ogólne, podstawowe wymagania redukujące zakres kontroli władz publicznych przed wprowadzaniem wyrobu na rynek oraz ustanawiającego zintegrowane techniki zapewnienia jakości.

Nowa technika i strategia regulacyjna została przedstawiona przez Radę Ministrów WE w maju 1985 r.<sup>16</sup> Podjęto wówczas rezolucję w sprawie nowego podejścia do harmonizacji technicznej i normalizacji, która wprowadziła następujące zasady:

– ograniczenie harmonizacji do tzw. wymagań zasadniczych (*essential requirements*), które określają wymogi wyrobów ze względu na bezpieczeństwo dla zdrowia, życia, a także ochronę środowiska,

---

<sup>15</sup> Dyrektywa wprowadza minimalny termin 3 miesięcy.

<sup>16</sup> *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, red. E.Synowiec, E.Kawecka-Wyrzykowska, Warszawa 2001, s.127.

- dopuszczenie do obrotu na rynku zależy od spełnienia wymagań zasadniczych,
- ustalenie, że specyfikacje techniczne produktów spełniających wymagania dyrektyw będą określone w zharmonizowanych normach,
- stosowanie zharmonizowanych norm będzie dobrowolne – producent może zawsze zastosować inne specyfikacje techniczne celem spełnienia wymagań, co oznacza, że producenci mają możliwość wyboru sposobu wykazania zgodności produktu z zasadniczymi wymaganiami dyrektyw,
- produkt zgodny z wymaganiami zasadniczymi poddany właściwej ocenie zgodności będzie znakowany znakiem CE,
- ocena zgodności przez jednostki notyfikowane w Komisji przez państwa członkowskie, których certyfikaty są wzajemnie uznawane,
- odpowiedzialność za produkt wprowadzony na rynek ponosi producent,
- państwa członkowskie opierając się na domniemaniu, że produkty spełniające podstawowe wymagania i opatrzone znakiem CE są zgodne z odnoszącą się do nich dyrektywą nowego podejścia, nie mogą zakazać, ograniczyć ani utrudniać wprowadzenia na rynek wewnętrzny produktu opatrzonego takim znakiem.

Celem zagwarantowania prawidłowości obrotu towarów po wprowadzeniu ich na rynek kraje członkowskie UE wypracowały system nadzoru rynku, za który odpowiadają władze publiczne. System ten musi być niezależny, zapewniać bezstronność prowadzonych działań w ramach nadzoru rynku oraz działać w sposób niedyskryminacyjny. Władze do spraw nadzoru rynku muszą posiadać niezbędne środki i uprawnienia do działania (tj. monitorowania wyrobów wprowadzonych na rynek), a w przypadku stwierdzenia niezgodności z wymaganiami, do podjęcia działań w celu wyegzekwowania zgodności.

Zasada swobodnego przepływu towarów dotyczy zarówno wyrobów przemysłowych, jak i produktów rolnych oraz spożywczych. Państwa członkowskie mają co prawda możliwość wprowadzenia ograniczeń importowych, eksportowych lub w tranzycie,<sup>17</sup> jednak takie kroki nie mogą służyć jakiegokolwiek dyskryminacji, ani spełniać roli ukrytych restrykcji w handlu wzajemnym.

## **4.2. Swobodny przepływ usług**

Zasada swobodnego świadczenia usług jest ściśle powiązana ze swobodą przepływu towarów i osób oraz wolnością przedsiębiorczości. Usługi określane są jako wszelkie świadczenia wykonywane odpłatnie, zwłaszcza zaś realizowane w ramach prowadzonej działalności handlowej, przemysłowej, rzemieślniczej

---

<sup>17</sup> Państwa mają takie prawo, jeśli wymagają tego względy moralności publicznej, porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi, ochrony zwierząt i roślin, ochrony narodowych dóbr kultury oraz ochrony własności przemysłowej lub handlowej.

oraz wolnych zawodów (np. lekarze, architekci, prawnicy). Dotyczy to w takim samym stopniu osób prawnych: banków, towarzystw ubezpieczeniowych, przedsiębiorstw inwestycyjnych i innych.<sup>18</sup>

Usługa oparta jest na dwustronnym stosunku prawnym, gdyż obok świadczącego usługę występuje usługobiorca. Zasada swobodnego przepływu usług wiąże się z prawem do prowadzenia usług transgranicznych, świadczonych przez podmioty z krajów partnerskich. Oznacza to możliwość działalności handlowej zarówno na terytorium własnego kraju, jak i w kraju siedziby usługodawcy, czyli gdziekolwiek na obszarze Unii Europejskiej. Podobnie rzecz wygląda z prawem do sprzedaży takich usług, czyli podejmowania i wykonywania pracy na własny rachunek, zakładania i prowadzenia przedsiębiorstw, spółek, agencji oraz filii.

W praktyce oznacza to, że np. stomatolog hiszpański może zatrudnić się w klinice niemieckiej, holenderskiej lub każdej innej, gdzie będzie to dla niego dogodnie. Z drugiej strony, także klinika może wybrać sobie, czy zatrudni obywatela własnego państwa, czy obcokrajowca z terytorium Unii Europejskiej.

Podobnie sprawa wygląda w przypadku podmiotów prawnych – np. niemiecka firma doradcza może założyć swoje filie na terenie dowolnego państwa i świadczyć tam takie same usługi, jak we własnym kraju.

Ustanowienie swobody świadczenia usług nie zawsze jednak przebiega pomyślnie. Na przeszkodzie stają często problemy związane ze specyfiką działalności usługowej, różnorodnością legislacyjną oraz czasami nadmierną szczegółowością regulacji narodowych (dotyczy to głównie sfery usług finansowych, ubezpieczeniowych i transportowych). Ponadto niektóre gałęzie sektora usług są w znacznym stopniu zdominowane przez silne firmy narodowe, co uniemożliwia pełną liberalizację działalności.<sup>19</sup>

Taka sytuacja powoduje, iż szczegółowa harmonizacja przepisów państw członkowskich w tej dziedzinie nie jest do końca możliwa i trzeba ograniczyć się – przynajmniej tymczasowo – do minimalnej harmonizacji na szczeblu Wspólnoty, przy równoczesnym poszanowaniu zasady wzajemnego uznawania przepisów narodowych.

### **4.3. Swoboda przepływu osób**

Swoboda poruszania się i osiedlania ma zastosowanie do trzech grup podmiotowych: pracowników najemnych, pracowników samodzielnych oraz innych osób (np. studentów oraz emerytów). Każdy obywatel Unii Europejskiej, niezależnie od miejsca zamieszkania, może korzystać z prawa do poruszania się pracowników najemnych, o ile wykonuje działalność zawodową w innym państwie

---

<sup>18</sup> J.Galster, C.Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Toruń 1998, s.261.

<sup>19</sup> Dotyczy to w szczególności branży telekomunikacyjnej, energetycznej i transportu lotniczego.

członkowskim. Zasada ta ma również zastosowanie w odniesieniu do pracowników samodzielnych i pozostałych podmiotów uprawnionych.<sup>20</sup>

Prawo obywateli Unii Europejskiej do swobodnego przemieszczania się oznacza w efekcie uprawnienie do pracy, życia, osiedlania się i korzystania ze zdobyczy socjalnych w jakimkolwiek miejscu na terenie UE, bez względu na przynależność państwową. Kraj członkowski może jednak – zgodnie z przepisami – rezerwować niektóre miejsca pracy wyłącznie dla swoich obywateli. Takie zasady dotyczą m.in. zatrudnienia w administracji publicznej, policji, siłach porządkowych oraz w dyplomacji. Są to sfery, które mogą być ograniczane dla innych obywateli państw członkowskich.

Swoboda przepływu osób pomaga niewątpliwie w zapewnieniu harmonijnego rozwoju rynku pracy i ułatwia dostęp do niego wszystkim zainteresowanym. Stwarza jednocześnie warunki do wzajemnego uznawania dyplomów oraz zapewnia przemieszczającym się osobom niezbędne uprawnienia socjalne. Dotyczy możliwości korzystania z ubezpieczenia zdrowotnego, systemu edukacji oraz innych elementów.

Wspólnota osiągnęła niewątpliwie znaczny postęp w liberalizacji przepływu obywateli. W ślad za uregulowaniami prawnymi nie idą jednak zbyt szybko zmiany społeczne. Przemieszczanie się ludzi jest bowiem nadal w znacznym stopniu ograniczone przez istniejące bariery kulturowe i językowe. Z tego względu korzystanie z tego uprawnienia będzie przede wszystkim szansą dla młodego pokolenia Europejczyków, którzy – jak wskazują badania – coraz lepiej znają języki krajów „Piętnastki”.

#### **4.4. Swoboda przepływu kapitału i płatności**

Swobodny przepływ kapitału i płatności ma charakter autonomiczny, co oznacza, że nie mieści się ani w sferze wolności przedsiębiorczości, ani w zakresie wolności świadczenia usług. Niemniej jednak stanowi warunek wstępny dla skutecznego wykonywania innych swobód (jak np. swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej).

Przepływ kapitałów oznacza operacje finansowe związane z inwestowaniem funduszy, natomiast bieżące płatności definiowane są jako transfer pieniędzy, które stanowią należność w określonej transakcji.<sup>21</sup> W praktyce oznacza to, że np. obywatele jednego kraju mogą kupić dom w innym państwie, otworzyć tam rachunek bankowy lub lokatę terminową. Przedsiębiorstwa natomiast mogą dokonywać przelewów za granicę w celu zapłaty za towar lub usługę, założyć filię, współpracować z innymi firmami tej branży itp.

---

<sup>20</sup> C.Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, tom I, Warszawa 2000, s.422-423.

<sup>21</sup> J.Galster, C.Mik, *Podstawy europejskiego...*, op.cit., s.272.

Wprowadzenie swobody przepływów kapitałowych odbywało się ze znacznymi kłopotami. Wiązało się bowiem z koniecznością ustanowienia przepisów mających bezpośredni wpływ na utrzymywanie równowagi budżetowej poszczególnych państw. Decydujący w tym zakresie okazał się rok 1988, kiedy Rada Ministrów WE zdecydowała o całkowitej liberalizacji sektora finansowego do dnia 1 stycznia 1990 r., a stosowna dyrektywa zniosła ograniczenia w transferze kapitału pomiędzy osobami zamieszkałymi w różnych państwach członkowskich.<sup>22</sup>

Na mocy Traktatu z Maastricht, w ramach uzgodnionego pierwszego etapu dochodzenia do Unii Gospodarczej i Walutowej, państwa członkowskie zobowiązały się nie tylko do znoszenia wszelkich istniejących restrykcji związanych z przepływem kapitałów i płatności, ale zadeklarowały również „gotowość przekroczenia stopnia liberalizacji przepływu kapitału”, przewidzianego w przepisach Traktatu. Zmiany te miały jednak uwzględniać sytuację gospodarczą państwa oraz bilans płatniczy.<sup>23</sup> Traktat wprowadzał ponadto zakaz wszelkich ograniczeń w przepływie kapitału między państwami członkowskimi UE. Przepis ten miał obowiązywać od 1 stycznia 1994 r.

Celem swobody przepływów kapitałowych jest dążenie do ukształtowania się wspólnego rynku usług finansowych i papierów wartościowych. Taka sytuacja pozwala obywatelom Unii wybierać miejsce zakładania swoich kont bankowych i utrzymywania lokat kapitałowych. Stwarza również możliwość dokonywania transakcji bankowych we wszystkich krajach Wspólnoty.

Wprowadzenie wspólnej waluty otworzyło nowy etap w procesie integracji gospodarczej. Wszelkie rozliczenia dokonywane są bowiem w euro, co przyczyniło się do znacznego uproszczenia i przejrzystości rynku.<sup>24</sup> Znikły kwestie różnicy kursów, przeliczników oraz wiele problemów, które były z tym związane.

## **5. Polska na jednolitym rynku europejskim**

Polska, przystępując do Unii Europejskiej, również będzie objęta przepisami dotyczącymi funkcjonowania jednolitego rynku. Będzie to oznaczało wielką szansę dla naszego kraju, ale również ambitne zadanie do zrealizowania.

Nasuwa się pytanie: czy Polska nie stanie się kulą u nogi Unii Europejskiej i czy będzie w stanie zrealizować wszystkie wymogi związane z funkcjonowaniem jednolitego rynku? Należy pamiętać, że znajdujemy się w trudnej sytuacji ekonomicznej, o czym świadczy m.in. fakt, iż jedynie 53,8% Polaków w wieku produkcyjnym pracuje (co jest najgorszym wynikiem wśród wszystkich

<sup>22</sup> Dyrektywa Rady nr 88/361 z 24.06.1988, O.J., L 178, 1988.

<sup>23</sup> *Unia Europejska. Przygotowania Polski...*, op.cit., s.144 i nast.

<sup>24</sup> Por.: K.Rybiński, *Euro i jego wpływ na działalność banków komercyjnych w Europie Środkowej i Wschodniej w: Euro i jego wpływ na system bankowy Europy Środkowej i Wschodniej*, red. J.Kleer, A.Łukaszewicz, Warszawa 2000, s.27 i nast.

25 państw przyszłej Unii Europejskiej). W nadchodzących latach sytuacja może ulec dalszemu pogorszeniu. Zgodnie z opublikowanym przez Komisję Europejską Raportem o rynku pracy z 18 lutego 2003 r.,<sup>25</sup> nasz kraj stoi przed koniecznością restrukturyzacji rolnictwa oraz sektora górniczego i hutniczego. Oznacza to zmiany w tych branżach, które zatrudniają największą liczbę pracowników – w rolnictwie zatrudnionych jest blisko 19,2% ogółu pracujących (przy średniej unijnej 4,2%), sektor górniczy daje zatrudnienie blisko 140 tys. osób, a hutnictwo jest źródłem utrzymania dla 40 tys. pracowników.<sup>26</sup> Raport ocenia, iż wydajność polskiego pracownika zatrudnionego w przemyśle wynosi około 45% poziomu efektywności osiąganego w Unii, co nie świadczy najlepiej o efektywności polskiej gospodarki.

Polskie firmy, wraz z przystąpieniem naszego kraju do UE w 2004 r., będą musiały dostosować się w pełni do wolnej konkurencji panującej na jednolitym rynku europejskim. Oznacza to, że nie będą ich chronić żadne bariery celne ani fiskalne. Może to stanowić wielki szok dla właścicieli wielu firm, którzy nagle wypłyną na szerokie wody gospodarki unijnej i nie poradzą sobie z silną, dostosowaną już do twardych reguł gry konkurencją.

Problemy strategicznych sektorów gospodarki oraz małych i średnich przedsiębiorstw nie pozostaną z pewnością bez wpływu na poziom bezrobocia w naszym kraju. Jeśli stan obecny porównać z poziomem zatrudnienia z 1997 r., kiedy wynosił on 58,8%, widać spadek aż o 5 punktów procentowych w porównaniu z rokiem 2002, zaś obecnie poziom bezrobocia sięgnął blisko 18,7%.<sup>27</sup>

Dane te nie napawają optymizmem. Komisja Europejska obawia się, że po przystąpieniu Polski i innych krajów naszego regionu do UE przekształcenie Wspólnoty w najbardziej efektywną gospodarkę świata do 2010 r. – jak określono w „Strategii Lizbońskiej” – okaże się bardzo trudne czy wręcz niemożliwe. Już dzisiaj Europa ma poważne problemy w zakresie wydajności pracy, wynoszącej 97% średniego wskaźnika w USA. Europejczycy pracują przy tym krócej niż Amerykanie, a ponadto poziom zatrudnienia w UE jest dużo niższy niż w USA – w Stanach Zjednoczonych wynosi on 77% czynnych zawodowo, zaś w Europie tylko 63,8%. Szacuje się, że po rozszerzeniu poziom zatrudnienia obniży się jeszcze bardziej, do poziomu 62,6%. Nie stwarza to najlepszych perspektyw dla Unii Europejskiej, która zgodnie z założeniami „Strategii Lizbońskiej” miała zwiększyć wskaźnik zatrudnienia do 67% w 2005 r. i 70% w 2010 r. Wydaje się

---

<sup>25</sup> *État d'avancement de la mise en oeuvre des documents d'évaluation conjointe concernant les politiques de l'emploi dans les pays candidats*, Document de travail des services de la Commission, COM (2003) 37 final, SEC (2003) 200, Bruxelles 18.02.2003.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s.31.

<sup>27</sup> „*Podstawowe wielkości i wskaźniki ekonomiczne*”, nr 1/2003, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (Departament Analiz i Prognoz).

więc, że dorównywanie do poziomu Stanów Zjednoczonych potrwa siłą rzeczy znacznie dłużej niż zakładano to jeszcze w roku 2000.

Wchodzenie Polski na jednolity rynek europejski wiąże się z bardzo dużym wyzwaniem dla naszej gospodarki. Należy jednak pamiętać, że oprócz wspomnianych wyżej zagrożeń, przyniesie to także szanse na przezwycięzenie stagnacji i rozpoczęcie nowego etapu gospodarczego rozwoju.

Będziemy musieli otworzyć się na konkurencję zachodnich firm, które otrzymają takie samo prawo do działania i inwestowania u nas jak przedsiębiorstwa polskie. Podniesie to z pewnością jakość usług i towarów oraz przyczyni się do obniżenia cen.<sup>28</sup> Efektem ubocznym może stać się wprawdzie fala bankructw wśród tych zakładów, które nie będą w stanie dostosować się do nowej sytuacji i wytrzymać rosnącej konkurencji, ale dla najprężniejszych otworzy się natomiast możliwość działania poza granicami Polski, czyli wejście na nowe rynki zbytu tam, gdzie będzie zapotrzebowanie na określone produkty.<sup>29</sup>

Dla obywateli polskich jednolity rynek stworzy możliwość nie tylko podejmowania pracy za granicą, ale także kształcenia się na zagranicznych uczelniach, lokowania pieniędzy w zagranicznych bankach, podróżowania bez paszportu. Tak więc już dzisiaj konieczne jest podejmowanie nauki języków obcych, zgłębianie kultury państw członkowskich rozszerzonej UE, nawiązywanie współpracy naukowej z partnerami zagranicznymi itp. Takie działania pozwolą lepiej przygotować się do nadchodzących zmian i stawić im skutecznie czoła. W zjednoczonej Europie odnajdą się przede wszystkim te osoby, które będą otwarte na dialog międzykulturowy, nie będą obawiały się podróżować oraz zmieniać miejsca zamieszkania w poszukiwaniu pracy.

Rynek znacznie rozszerzy się. O ile dotychczas patrzyliśmy nań w kategoriach narodowych, o tyle po naszej akcesji należy zupełnie zmienić perspektywę. Każdy kraj będzie potencjalnie nowym domem, a pracodawcą firma, która działa gdziekolwiek na terytorium Unii. Stworzy to niewątpliwie nowe możliwości dla indywidualnego rozwoju każdego obywatela.

---

<sup>28</sup> Jednym z priorytetowych celów określonych przez Unię Europejską w ramach „Strategii Lizbońskiej” jest wspieranie i rozwój przedsiębiorczości. Wspieranie gospodarczej aktywności ma przyczynić się do poprawy stanu gospodarki europejskiej. Na podstawie tych założeń Rada Europejska przyjęła podczas posiedzenia w dniach 19-20 czerwca 2000 r. w Feira Europejską Kartę Małych Przedsiębiorstw.

<sup>29</sup> Por.: *Kierunki działań Rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw od 2003 do 2006 roku*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 4 lutego 2003 r., Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, s.60 i nast.