

## DYREKTYWA USŁUGOWA

### Duże znaczenie usług w Unii Europejskiej

We wszystkich krajach Unii Europejskiej sektor usług wytwarza łącznie prawie dwie trzecie unijnego PKB, zatrudniając przy tym ponad 70% pracowników. Przewaga ta wynika z wysokiego bogactwa oferowanych usług oraz ich wewnętrznej konsumpcji.

Działalność usługowa jest głównie domeną małych i średnich przedsiębiorstw i w tym sektorze powstają prawie wszystkie nowe miejsca pracy. Mimo to usługi stanowią zaledwie 20% wymiany wewnątrzspółnotowej. Podmioty gospodarcze działające na rynku europejskim mają duże trudności ze świadczeniem usług poza granicami swojego kraju. Jest to zazwyczaj wynikiem konieczności stosowania przez nie przepisów lokalnych, w dużej mierze utrudniających, a nawet uniemożliwiających pracę.

Naprzeciw powyższym problemom wychodzi obecnie **dyrektywa usługowa**, której przepisy weszły w życie do polskiego porządku prawnego **10 kwietnia 2010 roku**.

Dyrektywa usługowa skierowana jest przede wszystkim do małych i średnich przedsiębiorstw, dla których liberalizacja rynku usług, zniesienie licznych uciążliwych barier jest szansą na rozwój poza granicami kraju, który do tej pory był utrudniany bądź wręcz niemożliwy. Dyrektywa usługowa wpisuje się także w realizację strategii lizbońskiej, która zakłada wzrost konkurencyjności w Unii Europejskiej.

### Czym jest dyrektywa usługowa

**Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz. U. UE L z dnia 27 grudnia 2006 r.)** stanowi ogólne ramy prawne dla likwidacji barier w prowadzeniu działalności usługowej w krajach Unii Europejskiej.

Stała się ona jednym z najważniejszych projektów gospodarczych Europy, będąc przy tym najbardziej kontrowersyjnym aktem legislacyjnym poprzedniej kadencji Parlamentu Europejskiego. Pracom nad jej przyjęciem towarzyszyły burzliwe dyskusje. Liczne spory odnosiły się przede wszystkim do szerokiego zakresu liberalizacji oraz interwencyjnego charakteru. Większość państw unijnych, przywiązanych do własnych przepisów wewnętrznych, chroniło swoje rynki przed konkurencją, poprzez wprowadzanie barier administracyjno-prawnych dla cudzoziemców.

Dyrektywa usługowa jest dyrektywą horyzontalną, czyli obejmuje szeroki wachlarz usług (prawie wszystkie usługi komercyjne). Z drugiej strony jej przepisy oddziałują na prawodawstwo wewnętrzne poszczególnych państw członkowskich, poprzez nakaz usunięcia barier chroniących ich własne rynki. Zobowiązują one wszystkich uczestników unijnego rynku wewnętrznego, a także Norwegię, Islandię i Lichtenstein m.in. do uproszczenia procedur dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności usługowej oraz transgranicznego świadczenia usług, rozszerzenia katalogu praw usługobiorców.

Dyrektywa wprowadza liczne nowoczesne rozwiązania ułatwiające zakładanie i prowadzenie działalności usługowej, w tym głównie nakazuje państwom członkowskim zakładanie Pojedynczych Punktów Kontaktowych (ang. Points of Single Contact), w których

przedsiębiorcy będą mogli załatwić wszystkie formalności związane z podejmowaniem i prowadzeniem działalności usługowej na terenie Unii Europejskiej.

Akt prawny zakłada również ograniczenie stosowania wobec usługodawców zagranicznych wszystkich dyskryminujących bądź nieproporcjonalnych wymogów krajowych, czego wyrazem jest ustanowienie zasady swobody świadczenia usług (w treści art. 16).

**Szczególne znaczenie dyrektywa usługowa ma dla sektora MSP.** Ułatwienia dla przedsiębiorców pozwalają głównie na:

- **Zakładanie działalności gospodarczej w sektorze usług** – w przypadku, gdy indywidualny przedsiębiorca chce rozpocząć prowadzenie takiej działalności we własnym kraju lub na terenie Unii Europejskiej (założenie oddziału lub filii);
- **Transgraniczne świadczenie usług** – w sytuacji, gdy istniejące przedsiębiorstwo mające siedzibę w kraju UE chce świadczyć usługi transgraniczne w innym kraju UE bez konieczności zakładania w nim przedsiębiorstwa.

Najważniejszym celem dyrektywy jest eliminacja barier w sektorze usług i sfinalizowanie procesu tworzenia rynku wewnętrznego, którego celem traktatowym było zapewnienie zrównoważonego i trwałego rozwoju Unii Europejskiej, wzmocnienie konkurencyjności państw członkowskich a także urzeczywistnienie czterech swobód: swobody przepływu osób, kapitału, towarów i usług.

Świadomość firm handlujących na rynku wewnętrznym o swobodnym dostępie do ponad 450 milionów konsumentów Unii Europejskiej umożliwia im wzrost efektywności i poprawę wyników handlowych w większym zakresie, niż na rynku ograniczonym wieloma barierami.

Już w traktacie rzymskim z 1957 roku przewidziano utworzenie jednolitego rynku, którego proces powstania zapoczątkowała wspólnota gospodarcza, następnie wspólny rynek, unia celna aż do rynku wewnętrznego, którego umocnienie stanowi obecnie unia gospodarczo-walutowa.

### **Jak działa dyrektywa usługowa?**

Dyrektywa dotycząca usług na rynku wewnętrznym zakłada wszechstronny program modernizacji. Zobowiązuje każdy kraj Unii Europejskiej do:

- Tworzenia Pojedynczych Punktów Kontaktowych, za pośrednictwem których przedsiębiorcy będą mogli zdobywać informacje i dopełniać wszelkich procedur koniecznych dla założenia oraz prowadzenia działalności gospodarczej. Punkty Kontaktowe integrują w sobie trzy funkcje: informacyjną, operacyjną i wsparcia dla użytkowników:
  - a) Funkcja informacyjna - użytkownicy Punktów mają dostęp do wszystkich niezbędnych informacji;

- b) Funkcja operacyjna: umożliwienie przedsiębiorcom dopełnienia wszystkich koniecznych procedur, a osobom zainteresowanym składania wniosków, oświadczeń i notyfikacji związanych z uznawaniem kwalifikacji zawodowych;
- c) Funkcja wsparcia: możliwość zgłoszenia przez wszystkich zainteresowanych pytań dotyczących działalności Punktu Kontaktowego, na które odpowiedź powinna zostać udzielona bezpośrednio, bądź po przekazaniu pytania do odpowiedzialnego organu krajowego lub innego zagranicznego Punktu.

**Szczegółowe informacje oraz odnośniki do Pojedynczych Punktów Kontaktowych znajdujących się we wszystkich krajach unijnych są dostępne na stronie: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/eu-go/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_pl.htm)**

**Polski Pojedynczy Punkt Kontaktowy <http://www.eu-go.gov.pl/>**

Pojedyncze Punkty Kontaktowe mają służyć:

- Wymienianie informacji z organami administracji w innych państwach członkowskich UE zamiast wymagania od przedsiębiorców, by podawali organom dostępne informacje, w przypadkach gdy nie jest to niezbędne. Dzięki temu uniknie się podwójnych kontroli i w dużym stopniu zmniejszy obciążenia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej;
- Likwidacji uciążliwych barier prawnych i administracyjnych;
- Uproszczeniu procedur mających zastosowanie dla działalności usługowej (np. ustalenie jasnych i krótkich terminów, wyeliminowanie bądź uproszczenie wymogów formalnych dotyczących składania oryginalnych dokumentów lub uwierzytelnionych tłumaczeń). Państwa powinny usunąć z porządku prawnego zbędne lub zbyt uciążliwe procedury udzielania zwolnień, licencji etc, bądź zamienić je na mniej restrykcyjne środki, np. zgłoszenie;
- Wyeliminowaniu wymagań mających dyskryminujący lub szczególnie restrykcyjny charakter. Dotyczy to np. wymagań odnośnie narodowości lub miejsca zamieszkania, zaangażowania konkurencyjnych podmiotów w proces udzielania zezwoleń, obowiązku uzyskiwania gwarancji finansowych lub ubezpieczeń od podmiotów prowadzących działalność w tym samym kraju, czy też przeprowadzania „testu ekonomicznego” (wymagającego, aby przedsiębiorstwa udowodniły władzom obecność zapotrzebowania na ich usługi).

W sytuacji, gdy przedsiębiorca chce świadczyć **usługi transgraniczne** w innym kraju, bądź krajach Unii Europejskiej, może on korzystać ze:

- Swobody dostępu i bezproblemowej możliwości wykonywania działalności usługowej w innych krajach. Nie jest konieczne zakładanie przedsiębiorstwa w innym kraju/krajach UE w celu świadczenia usług transgranicznych. Istnieje dzięki temu możliwość wypróbowania innych rynków bez ponoszenia nadmiernych inwestycji;

- Bardziej przystępnych przepisów prawa będących konsekwencją zasady swobody świadczenia usług. Kraj, w którym przedsiębiorca zamierza świadczyć usługi transgraniczne, może nakładać wymagania odnośnie takich usług tylko wówczas, gdy ma uzasadnione powody, by tak postąpić (czyli gdy zastosowanie przepisów jest proporcjonalne i nie dyskryminuje przedsiębiorców z innych krajów Unii Europejskiej). Co do zasady, nie jest wymagane dopełnianie procedur administracyjnych wymaganych przez przepisy tego państwa.

### Usługi objęte dyrektywą usługową

Przepisy dyrektywy dotyczącej świadczenia usług na rynku wewnętrznym stosuje się tylko do usług świadczonych przez osoby fizyczne będące obywatelami państwa członkowskiego lub osoby prawne mające siedzibę w państwie członkowskim.

Istotne jest to, że w świetle prawa unijnego osobami prawnymi są wszystkie podmioty ustanowione na mocy prawa państwa członkowskiego, niezależnie od tego, czy w świetle przepisów prawa krajowego mają osobowość prawną.

Dyrektywa odnosi się do wszystkich usług, które nie są z niej bezpośrednio wyłączone. Aby działalność mogła być uznana za usługę, musi:

- Być działalnością na własny rachunek (świadczoną przez podmiot poza stosunkiem umowy zatrudnienia),
- Posiadać charakter ekonomiczny (czyli jest prowadzona za wynagrodzeniem, choć nie stanowi to reguły i oceniane jest indywidualnie dla każdej działalności).

Przepisy dyrektywy o usługach mają zastosowanie do różnych rodzajów działalności. Nie ma znaczenia, czy są one świadczone na rzecz przedsiębiorców czy konsumentów.

Przykłady działalności usługowej świadczonej zarówno przez osoby fizyczne jak i spółki objęte przepisami dyrektywy:

- handel (detaliczny i hurtowy);
- usługi budowlane;
- usługi rzemieślnicze;
- większość usług specjalistycznych (usługi prawnicze i doradztwa podatkowego, usługi świadczone przez architektów, inżynierów, księgowych, rzeczoznawców);
- usługi związane z działalnością biznesową (zarządzanie biurem, doradztwo w zakresie zarządzania, organizacja imprez, usługi reklamowe i rekrutacyjne, rzecznicy patentowi);
- turystyka (działalność biur podróży, przewodników turystycznych);
- usługi informacyjne (portale internetowe, agencje prasowe, wydawnictwa, programowanie komputerowe);

- usługi zakwaterowania i wyżywienia (takie jak hotele, restauracje, usługi gastronomiczne);
- usługi instalacji i konserwacji sprzętu;
- usługi szkoleniowe i edukacyjne (takie jak szkoły językowe lub szkoły nauki jazdy);
- usługi pomocnicze dla gospodarstw domowych (takie jak usługi sprzątnięcia, prywatne opiekunki do dzieci lub usługi ogrodnicze).

Jednocześnie w zapisach dyrektywy usługowej znaleźć można wyłączenie pewnych usług z zakresu obowiązywania aktu prawnego. Wyłączenia mają charakter opcjonalny, zatem państwa UE mogą stosować rozwiązania zawarte w dyrektywie odnośnie usług wyłączonych z zakresu jej obowiązywania.

Przepisy dyrektywy usługowej nie mają zastosowania do usług:

• **Nieekonomicznych, świadczonych w interesie ogólnym** (art. 2 ust. 2 lit a dyrektywy usługowej) - by usługa była wyłączona z zakresu obowiązywania dyrektywy, muszą być spełnione dwie przesłanki:

- 1) Usługa musi być świadczona w interesie ogólnym,
- 2) Usługa nie może być świadczona w zamian za korzyści ekonomiczne (np. nieodpłatne kształcenie na poziomie podstawowym i średnim, świadczone w ramach krajowego systemu szkolnictwa).

Odnośnie usług w rodzaju dostarczania energii elektrycznej czy gazu świadczonych w interesie ogólnym, jednak w zamian za korzyści ekonomiczne, wchodzą one w zakres obowiązywania dyrektywy;

• **Finansowych** (art. 2 ust. 2 lit. b dyrektywy usługowej) - wszystkie usługi finansowe, w tym usługi bankowe, kredytowe, papierów wartościowych i funduszy inwestycyjnych, jak również ubezpieczeń i ubezpieczeń emerytalnych.

Usługi leasingu operacyjnego, jako polegające na wynajmie towarów, nie wchodzą w zakres wyłączenia;

• **Usługi i sieci łączności elektronicznej** (art. 2 ust. 2 lit. c dyrektywy usługowej) - w szczególności usługi w zakresie telefonii głosowej, czy też przekazywanie poczty elektronicznej;

• **W zakresie transportu** (art. 2 ust. 2 lit. d dyrektywy usługowej) - głównie transport lotniczy, morski i śródlądowy, a także transport kolejowy i drogowy (także transport miejski, taksówki i karetki pogotowia);

• **Agencji pracy tymczasowej** (art. 2 ust. 2 lit. e dyrektywy usługowej) - tylko usługi tzw. leasingu pracowniczego.

Wyłączenie to nie dotyczy zaś innych usług, np. jak wyszukiwania miejsc pracy, czy rekrutacji pracowników;

• **Zdrowotnych** (art. 2 ust. 2 lit. f dyrektywy usługowej) - Usługi świadczone na rzecz pacjentów w zakresie leczenia lub oceny stanu zdrowia pacjenta;

• **Działalności hazardowej** (art. 2 ust. 2 lit. h dyrektywy usługowej) - usługi związane z organizowaniem gier losowych, głównie loterii, zdrapek, gier hazardowych w kasynach czy prowadzenia lokali bingo. Ma to zastosowanie również w przypadku loterii organizowanych przez organizacje charytatywne na cele o charakterze niezarobkowym.

Nie dotyczy to gier zręcznościowych i automatów do gier, które nie wydają nagród, a także gier promocyjnych, których wyłącznym celem jest zwiększenie sprzedaży towarów bądź usług.

Oprócz wyżej wymienionych usług, wyłączone z obowiązywania dyrektywy są:

- usługi audiowizualne i rozpowszechnianie programów radiowych,
- działalność związana z wykonywaniem władzy publicznej,
- usługi społeczne związane z budownictwem socjalnym, opieką nad dziećmi oraz pomocą rodzinom i osobom będącym stale lub czasowo w potrzebie,
- usługi ochrony osobistej, czy usługi świadczone przez notariuszy i komorników.

### **Proces wprowadzania w życie przepisów dyrektywy**

Obowiązek wdrożenia dyrektywy usługowej (która wspólnie przez Parlament i Radę Europejską została 12 grudnia 2006 roku) do wewnętrznych porządków prawnych wyznaczono na 28 grudnia 2009 roku. Mimo to, dyrektywa o usługach na rynku wewnętrznym została transponowana do polskiego systemu prawnego dopiero ustawą z dnia 4 marca 2010 o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, która ustanawia przepisy horyzontalne i dokonuje zmian w 27 ustawach.

Implementacja dyrektywy odbyła się w pełnej zgodzie Sejmu i Senatu, po przeprowadzeniu szerokich konsultacji społecznych.

Przepisy weszły w życie w dniu 10 kwietnia 2010 roku.

Wdrożenie dyrektywy usługowej w Polsce przygotowywało konsorcjum, w którego skład weszły: Krajowa Izba Gospodarcza (KIG), Ministerstwo Gospodarki oraz Instytut Logistyki i Magazynowania z Poznania.

Zgodnie ze sprawozdaniem z posiedzenia międzyparlamentarnego z 3 maja 2010 roku, nie dokonano wystarczających postępów w wypełnieniu przez państwa członkowskie obowiązków w zakresie implementacji dyrektywy. Problemy dotyczą transpozycji prawa raz faktu, że Pojedyncze Punkty Kontaktowe nie zawsze oferują pełną gamę usług dla firm.

Aby sprostać wymaganiom dotyczącym zniesienia barier administracyjnych w swobodnym przepływie usług, 600 przepisów krajowych zostało dotychczas zmodyfikowanych w państwach członkowskich. Zadanie to szczególnie trudne jest w państwach związkowych.

W ostatnim czasie zanotowano postępy w budowaniu systemu elektronicznego dla rynku wewnętrznego, będącego wielojęzycznym narzędziem elektronicznym. Ponad 4 000 organów zostało zarejestrowanych w systemie elektronicznym. W 2009 roku zarejestrowano w nim 1300 przepływów informacji.

Każde państwo członkowskie zobowiązane jest do przedstawienia listy wymogów, które mają charakter dyskryminujący i nie są obiektywnie uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, lub są nieproporcjonalne względem pozostałych państw UE. Ponadto, każdy kraj musi zbadać wymogi o charakterze dyskryminującym go, w legislacji pozostałych 26 państw członkowskich.

#### Źródła:

- J. Grycz, *Cele i zakres działania dyrektywy usługowej*  
[http://kadry.infor.pl/kadry/inne\\_formy\\_zatrudnienia/cudzoziemcy/artykuly/83429,cele\\_i\\_zkres\\_dzialania\\_dyrektywy\\_uslugowej.html](http://kadry.infor.pl/kadry/inne_formy_zatrudnienia/cudzoziemcy/artykuly/83429,cele_i_zkres_dzialania_dyrektywy_uslugowej.html)
- A. Niedźwiecki, *Biuletyn OPINIE. Dyrektywa usługowa Unii Europejskiej – wyzwania dla Polski*, Fundacja Aleksandra Kwaśniewskiego AMICUS EUROPÆ, Warszawa, grudzień 2008
- Ministerstwo Gospodarki, *Dyrektywa o usługach na Rynku Wewnętrznym*  
<http://www.mg.gov.pl/Przedsiębiorcy/Unia+Europejska/Dyrektywa+o+uslugach+na+Rynku+Wewnetrznym/>
- J. Petsch, *Analizy natolińskie. Dyrektywa Usługowa*, 9(13) 2006,
- *Sprawozdanie z posiedzenia międzyparlamentarnego nt. usprawnienia funkcjonowania usług na rynku wewnętrznym: obecnego stanu rzeczy i wyzwań na przyszłość*, Bruksela, 27 kwietnia 2010 r.
- *Ułatwione prowadzenie działalności gospodarczej oraz świadczenie usług w UE. Dyrektywa 2006/123/WE dotycząca usług na rynku wewnętrznym.*  
<http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/BADFA868-8CD1-4A5A-ABE9-819E723A1C3D/54679/DUdlaMSP.doc>

Przygotował: Punkt Informacyjny Europe Direct – Poznań

Projekt finansowany ze środków Komisji Europejskiej

