

Maciej Szpunar

"Rynek wewnętrzny Wspólnoty Europejskiej a interes publiczny", Anna Zawidzka, Warszawa 2002 : [recenzja]

Kwartalnik Prawa Publicznego 2/4, 241-246

2002

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

ANNA ZAWIDZKA, *RYNEK WEWNĘTRZNY WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ A INTERES PUBLICZNY*, WYDAWNICTWO PRAWO I PRAKTYKA GOSPODARCZA, WARSZAWA 2002, SS. 242.

Książka dr Anny Zawidzkiej stanowi jeden z nielicznych w polskiej doktrynie przykładów pogłębionych opracowań z zakresu europejskiego prawa gospodarczego. Wiele spośród dotychczasowych polskich publikacji traktowało problematyką podstawowych swobód wspólnotowych w sposób powierzchowny, unikając wszechstronnej analizy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Już choćby z tej racji, ukazanie się książki jest wydarzeniem zasługującym na zwrócenie szczególnej uwagi.

Autorka poświęciła swoje rozważania problematyce wymogów imperatywnych (koniecznych)¹ w odniesieniu do każdej ze swobód rynku wewnętrznego². Pojęcie to obejmuje rozmaite interesy państw członkowskich, które mogą w niektórych przypadkach uzasadniać obowiązywanie regulacji krajowych utrudniających funkcjonowanie jednej z podstawowych swobód wspólnotowych.

W rozdziałach pierwszym, drugim i trzecim dr Zawidzka omawia doktrynę wymogów koniecznych w zakresie swobodnego przepływu towarów. Analizując orzeczenie w sprawie *Cassis de Dijon*, autorka ustosunkowała się do trwającego do dziś sporu doktrynalnego, czy orzeczenie to poszerzyło czy też ograniczyło zakres zastosowania „formuły Dassonville”. Fakt, że Trybunał dopuścił możliwość uzasadniania ograniczeń w oparciu o inne podstawy aniżeli te wymienione w art. 30 TWE, skłania niektórych przedstawicieli doktryny do wniosku, że „formuła Dassonville” została zawężona³. Stanowisko autorki jest odmienne

¹ W polskiej literaturze funkcjonują dwa rodzaje tłumaczeń: „wymogi konieczne” i „wymogi imperatywne” – posługuję się nimi zamiennie.

² Za wyjątkiem swobody przepływu kapitału i płatności, gdyż w tym zakresie judykatura Trybunału dopiero się kształtuje (por. np. opinię rzecznika generalnego Geelhoeda z 20.11.2001 r. w sprawie C–515/99 i C–527/99 do C–540/99 *Hans Reisch i inni* oraz wyrok Trybunału z 5.3.2002 r. [2002] ECR I–2157).

³ Por. D. Martin, „Discriminations”, „entraves” et „raisons impérieuses” dans le traité CE: Trois concepts en quête d’identité (cz. I), „Cahiers de Droit Européen” 1998,

i słusznie wskazuje ona na dokonane w orzeczeniu *Cassis de Dijon* uzupełnienie i konkretyzację „formuły Dassonville” (s. 26).

Najbardziej interesujący wydaje się być rozdział drugi, w którym autorka podjęła próbę analizy kilku kontrowersyjnych zagadnień. Przede wszystkim chodzi tu o zależność pomiędzy wymogami koniecznymi a art. 30 TWE. Zarówno w judykaturze Trybunału, jak i piśmiennictwie, obecne jest stanowisko, wedle którego doktryna wymogów koniecznych mieści się wyłącznie w zakresie art. 28 TWE⁴. Przyjęcie takiego stanowiska oznacza, że regulacja krajowa uznana za uzasadnioną wymogami koniecznymi nigdy nie jest środkiem o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych. Zupełnie inaczej kwalifikuje się przesłanki z art. 30 TWE. W takim przypadku, regulację krajową uznaje się najpierw za środek o skutku podobnym i dopiero później można przystąpić do oceny czy spełnione są przesłanki z art. 30 TWE. Inny pogląd opiera się na założeniu, że zasady stosowania obu kategorii uzasadnień są zasadniczo takie same, z tą różnicą, że podstawy z art. 30 TWE mają charakter zamknięty i mogą służyć uzasadnianiu regulacji zarówno stosowanych bez zróżnicowania, jak i dyskryminujących⁵. Autorka sugeruje, że orzecznictwo Trybunału opierało się początkowo na pierwszym z przedstawionych poglądów, natomiast w ostatnich latach przeważa pogląd drugi (s. 37 i 38). Dla zachowania precyzji wypada jednak zauważyć, że oba poglądy były obecne w judykaturze Trybunału od samego początku istnienia doktryny wymogów koniecznych⁶. Prawdą jest natomiast, że najnowsze orzecznictwo bliższe jest drugiemu z przedstawionych poglądów⁷.

Stanowisko zaprezentowane w omawianej kwestii przez autorkę zmierza do niemal całkowitego utożsamienia wymogów koniecznych i podstaw z art. 30 TWE (s. 39). Uważa ona, że „najwłaściwsza jest

nr 3/4, s. 280; A. Mattera, *L'article 30 du traité CEE, la jurisprudence „Cassis de Dijon” et le principe de la reconnaissance mutuelle*, „Revue du Marché Unique Européen (RMUE) 1992, nr 4, s. 35.

⁴ Por. A. Mattera, *De l'arrêt „Dassonville” à l'arrêt „Keck”: l'obscur clarté d'une jurisprudence riche en principes novateurs et en contradictions*, RMUE 1994, nr 1, s. 126 i n. oraz 140 i n.; D. Martin, op. cit., s. 291 i n.

⁵ Por. J. Weiler, *The Constitution of the Common Market Palce: Text and Context in the Evolution of the Free Movement of Goods [w:] The Evolution of EU Law* (pod. red. P. Craigi G. de Burca), Oxford 1999, s. 366. W literaturze polskiej por. M. Szpunar, *Promocja towarów w prawie wspólnotowym*, Kraków 2002, s. 84 i n.

⁶ Por. jako przykład zastosowania pierwszego poglądu sprawę 113/80 *Komisja v. Irlandia (Towary jubilerskie)* [1981] ECR 1625, a z drugiej strony sprawę 179/85 *Komisja v. Niemcy (Pétillant de raisins)* [1986] ECR 3879.

⁷ Por. np. sprawę C-176/90 *Aragonesa de Publicidad* [1991] ECR 4151.

asymilacja wymogów imperatywnych i okoliczności usprawiedliwiających z art. 36 (*obecnie – art. 30*) w taki sposób, aby każda regulacja krajowa służąca ochronie ważnego interesu publicznego uznanego przez ETS, konieczna i proporcjonalna do zamierzonego celu, nie stanowiąca arbitralnej dyskryminacji lub ukrytych restrykcji w handlu, była uznana za zgodną z prawem wspólnotowym”. Warto zaznaczyć, że podobne sugestie pojawiają się w literaturze zachodnioeuropejskiej (np. P. Oliver⁸) oraz w opiniach rzeczników generalnych (np. F. Jacobs⁹). Z pewnością przyjęcie stanowiska autorki miałyby ten pozytywny skutek, że tak istotne interesy jak na przykład ochrona środowiska czy ochrona konsumenta, mogłyby służyć uzasadnianiu również regulacji krajowych o charakterze formalnie dyskryminującym. Unikniętoby wówczas problemów podobnych do tych, przed jakimi stanął Trybunał w sprawach *Komisja v. Belgia (Odpady walońskie)*¹⁰ czy *Komisja v. Dania (Butelki zwrotne)*¹¹. Sprawy te dotyczyły regulacji krajowych służących ochronie środowiska, które odmiennie oddziaływały na towary krajowe i importowane, lecz z racjonalnego punktu widzenia, zróżnicowanie takie było uzasadnione. Należy jednak podkreślić, że orzecznictwo Trybunału stoi w dalszym ciągu na stanowisku, że wymogi konieczne mogą służyć wyłącznie uzasadnianiu regulacji niedyskryminujących.

W tym samym rozdziale autorka zawarła rozważania dotyczące konsekwencji orzeczenia w sprawie *Keck*¹². Przypomnijmy, że w wyroku tym Trybunał wyodrębnił regulacje krajowe dotyczące tzw. sposobów sprzedaży, które zasadniczo znajdują poza zakresem zastosowania art. 28 TWE. Dr Zawidzka aprobuje rozstrzygnięcie Trybunału, wskazując równocześnie na związane z nim niedoskonałości (s. 56 i 57). Wydaje się jednak, że rozważania autorki w tym względzie są nazbyt powierzchowne. Nie usiłuje ona podjąć się próby zdefiniowania „regulacji sposobów sprzedaży” ani sprecyzować, na czym miałyby polegać „utrudnienie dostępu do rynku” w przypadku swobodnego przepływu towarów.

Rozdział trzeci poświęcony został analizie poszczególnych wymogów imperatywnych w orzecznictwie dotyczącym swobodnego przepływu towarów. Autorka w sposób umiejętny i przejrzysty przedstawiła niezwykle bogate orzecznictwo Trybunału. Należy jednak postawić py-

⁸ *Some Further Reflections on the Scope of Articles 28–30 (ex 30–36) EC*, „Common Market Law Review” 36, s. 804 i 805.

⁹ Opinia do sprawy C–379/98 *PreussenElektra* [2001] ECR 2099 (pkt 222 i n.).

¹⁰ Sprawa C–2/90 [1992] ECR 4431.

¹¹ Sprawa 302/86 [1988] ECR 4607.

¹² Sprawa C–267 i 268/91 [1993] ECR 6097.

tanie, dlaczego autorka nie uwzględniła podstaw wymienionych w art. 30 TWE. Przecież podstawy te również służą ochronie interesu publicznego. Skoro w poprzednim rozdziale autorka postawiła tezę utożsamiającą obie kategorie uzasadnień, to ograniczenie rozważań w rozdziale trzecim tylko do wymogów koniecznych wydaje się nieuzasadnione zarówno z praktycznego, jak i z teoretycznego punktu widzenia.

W rozdziale czwartym i piątym dr Zawidzka zawarła rozważania dotyczące zastosowania doktryny wymogów imperatywnych w zakresie swobody świadczenia usług. Rozdział szósty poświęcony został swobodnemu przepływowi osób (pracowników i zakładania przedsiębiorstw), choć rozważania w tym względzie są znacznie węższe, aniżeli w przypadku dwóch poprzednio omówionych swobód.

Autorka w sposób czytelny i przekonujący broni tezy, że swobody świadczenia usług i przepływu osób obejmują nie tylko zakaz dyskryminacji, lecz także zakaz wprowadzania środków stosowanych bez różnicowania, które utrudniają funkcjonowanie jednej ze swobód (s. 138 i 200). Ze stanowiskiem tym należy się zgodzić, choć trzeba mieć świadomość, że jego przyjęcie niesie ze sobą niebezpieczeństwo „zamazania” różnicy pomiędzy swobodą świadczenia usług a swobodą przepływu osób. Jest bowiem rzeczą oczywistą, że wobec osoby korzystającej ze swobody świadczenia usług (art. 49 TWE) państwo przyjmujące nie może stosować tych samych regulacji, jakie stosuje względem osoby powołującej się na swobodę zakładania przedsiębiorstw (art. 43 TWE). W tym drugim przypadku mamy do czynienia z pełną integracją danej osoby z gospodarką państwa przyjmującego i co do zasady można wobec niej stosować wszelkie przepisy regulujące wykonywanie danej działalności w tym państwie. Jak zatem wskazać na różnicę pomiędzy zakresem oddziaływania tych swobód, skoro obie wprowadzają ogólny zakaz stosowania ograniczeń? Moim zdaniem różnica uwidacznia się dopiero na poziomie uzasadniania konkretnych regulacji krajowych. Może więc dojść do takiej sytuacji, że państwo członkowskie skutecznie powoła się na jeden z wymogów imperatywnych w celu uzasadnienia regulacji krajowej utrudniającej swobodę zakładania przedsiębiorstw, natomiast nie będzie mogło tego uczynić względem tej samej regulacji, która w konkretnym stanie faktycznym stanowić będzie ograniczenie swobody świadczenia usług.

W rozważaniach dotyczących swobody świadczenia usług i przepływu osób zastanawiający jest brak odniesienia do podstaw wymienionych w art. 46 TWE. Podobnie jak w przypadku art. 30 TWE, podstawy te również służą ochronie interesu publicznego. Autorka nie podjęła próby zdefiniowania zależności pomiędzy wymogami imperatywnymi a art. 46 TWE, odsyłając w tym zakresie do rozważań dotyczą-

cych swobodnego przepływu towarów (s. 127). Zabieg taki nie wydaje się wystarczający. Jeśliby założyć (tak jak czyni to autorka – s. 138 i 201), że w przypadku swobody świadczenia usług i przepływu osób, wymogi imperatywne uzasadniać mogą obowiązywanie wyłącznie regulacji niedyskryminujących, to pojawia się pytanie, na czym może polegać „dyskryminacja”. Odpowiedź na tak postawione pytanie jest o wiele trudniejsza w omawianym kontekście, aniżeli w przypadku swobodnego przepływu towarów, gdzie łatwiej zidentyfikować istnienie dyskryminacji formalnej. Wystarczy odwołać się do stanu faktycznego powołanej przez autorkę sprawy *Kraus* (C-19/92). Trybunał nie doszukał się dyskryminacji wskazując, że wymóg uzyskania zgody na używanie zagranicznych tytułów naukowych dotyczył zarówno Niemców, jak i obywateli innych państw członkowskich. Można jednak zauważyć element dyskryminacji w fakcie, że tytuły naukowe uzyskane w Niemczech nie podlegały procedurze wydawania pozwoleń, natomiast podlegały jej tytuły naukowe uzyskane w innych państwach członkowskich. Gdyby zatem Trybunał stanął na tym drugim stanowisku, to władze niemieckie nie mogłyby powoływać się na jakiegokolwiek wymogi imperatywne¹³.

Autorka nie podjęła próby zdefiniowania zależności pomiędzy wymogami imperatywnymi w zakresie swobodnego przepływu towarów – z jednej strony, oraz pozostałych swobód – z drugiej strony, porzestając na identyfikacji obu pojęć. Nie negując takiego stanowiska, należy żałować nie zostało ono poparte odpowiednią argumentacją¹⁴. Wymagało tego chociażby orzecznictwo Trybunału, które w przypadku poszczególnych swobód posługuje się odmienną terminologią (fr. *exigences impératives* oraz *raisons impérieuses d'intérêt général*). Analiza tej problematyki pozwoliłaby również na bardziej precyzyjne określenie podobieństw i różnic pomiędzy poszczególnymi swobodami¹⁵.

Można odnieść wrażenie, że w książce zabrakło podsumowania zasad stosowania wymogów imperatywnych. Dotyczy to przede wszystkim problematyki *proporcjonalności* środków podjętych przez państwa członkowskie. Autorka słusznie zauważa, że orzecznictwo Trybunału

¹³ Problemy te najlepiej ilustrują sprawy 33/88 *Allué I* [1989] ECR 1591 oraz C-259, 331 i 332/92, *Allué II* [1994] ECR I-711.

¹⁴ Por. np. rozważania V. Hatzopoulou, *Exigences essentielles, impératives ou impérieuses: une théorie, des théories ou pas de théorie du tout?*, „Revue Trimestrielle de Droit Européen” 1998, nr 2, s. 191 i n. Odmiennego stanowiska broni D. Martin, op. cit., s. 614 i n.

¹⁵ Interesujące poglądy zawarte są w pracy K. Mojzesowicz, *Möglichkeiten und Grenzen einer einheitlichen Dogmatik der Grundfreiheiten*, Baden-Baden 2001.

nie zawiera w tym zakresie ogólnych wskazówek i opiera się raczej na zasadzie *case-by-case* (s. 239). Należy jednak pamiętać, że sformułowanie takich wskazówek jest niezbędne nie tylko dla celów doktrynalnych, lecz przede wszystkim dla sądów krajowych, które w pierwszej kolejności są odpowiedzialne za stosowanie prawa wspólnotowego, w tym przepisów traktatu o podstawowych swobodach.

Autorka ograniczyła zakres rozważań do problematyki podstawowych swobód wspólnotowych, co jest z pewnością uzasadnione przyjętą koncepcją rozprawy doktorskiej. Trzeba jednak pamiętać, że państwa członkowskie mogą powoływać się na interes publiczny również w przypadku innych aspektów funkcjonowania rynku wewnętrznego. Doktryna podobna do wymogów imperatywnych kształtuje się chociażby w odniesieniu do zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn (art. 141 TWE)¹⁶, pomocy państwa czy zasady autonomii proceduralnej¹⁷. Z drugiej strony, Trybunał odmawia powoływania się na interes publiczny w przypadku zakazu stosowania dyskryminującego opodatkowania wewnętrznego (art. 90 TWE)¹⁸.

Książka dr Zawidzkiej oparta jest na solidnej analizie orzecznictwa europejskiego oraz literatury anglojęzycznej. Wypada jedynie żałować, że autorka tylko w niewielkim stopniu uwzględnia polską doktrynę, która – choć od niedawna i nie zawsze w sposób należyte pogłębiony – podejmuje problematykę europejskiego prawa gospodarczego.

Niezależnie od zgłoszonych uwag, ukazanie się książki dr Zawidzkiej jest ważnym wydarzeniem w procesie kształtowania się polskiej doktryny prawa europejskiego. Należy mieć nadzieję, że poruszona przez nią problematyka będzie kontynuowana w publikacjach polskich naukowców.

*Maciej Szpunar**

¹⁶ D. Martin, op. cit., s. 313 i n.

¹⁷ Orzeczenie w sprawie C-430/93 i C-431/90 *Van Schijndel* [1995] ECR 4705.

¹⁸ Orzeczenie w sprawie C-68/96 *Grundig* [1998] ECR 3775.

* Dr Maciej Szpunar – adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego i Prawa Prywatnego Międzynarodowego, Uniwersytet Śląski