

# Miłosz Andruszkiewicz, Marcin Naruszewicz

---

## Prawa podstawowe a swobody rynku wewnętrznego w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

---

Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 4, 225-247

---

2013

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## MISCELLANEA

*Miłosz Andruszkiewicz*

*Marcin Naruszewicz*

Olsztyn

## **Prawa podstawowe a swobody rynku wewnętrznego w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej**

**Słowa kluczowe:** prawa podstawowe, swobody rynku wewnętrznego, zasada proporcjonalności, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejska Konwencja Praw Człowieka, godność ludzka

### **1. Uwagi wstępne**

Nie ulega wątpliwości, iż problematyka spraw, którymi zajmuje się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TS UE), odnoszących się równocześnie do praw podstawowych oraz rynku wewnętrznego, jest bardzo szeroka i złożona<sup>1</sup>. Nieco upraszczając obraz rzeczy, sprawy, w których TS UE zajmuje się rozstrzygnięciem konfliktów między prawami podstawowymi a swobodami rynku wewnętrznego można podzielić na dwie zasadnicze grupy. Po pierwsze, sprawy, w których zachodzi konflikt między ochroną praw podstawowych – z jednej strony a unijnymi swobodami rynku wewnętrznego – z drugiej strony. Po drugie, spory, gdy środek krajowy ograniczający daną swobodę rynku wewnętrznego, ogranicza jednocześnie dane prawo podstawowe. Nie zachodzi tutaj więc konflikt między możliwością urzeczywistnienia rynku wewnętrznego a ochroną praw podstawowych, ale obie te wartości stanowią ograniczenie dla ochrony jednego z dóbr określonych w jednym

---

<sup>1</sup> Por. P. Dąbrowska, *Równoważenie ochrony i rozwiązywanie konfliktów–orzecznictwo ETS w sprawach dotyczących praw podstawowych i rynku wewnętrznego (swoboda przepływu osób i świadczenia usług)*, [w:] *Przepływ osób i świadczenia usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, red. S. Biernat, S. Dudzik, Warszawa 2009, s. 19.

z traktatowych przepisów derogacyjnych<sup>2</sup>, np. moralności publicznej, porządku publicznego, lub jednego ze sformułowanych w orzecznictwie Trybunału wymogów koniecznych (w kontekście swobody przepływu towarów)<sup>3</sup> pilnych powodów interesu ogólnego (w kontekście pozostałych swobód rynku wewnętrznego)<sup>4</sup><sup>5</sup>.

Głównym celem niniejszego opracowania jest ukazanie sposobu w jaki TS UE stara się rozwiązywać pośrednie oraz bezpośrednie konflikty, jakie w praktyce funkcjonowania Unii zachodzą między urzeczywistnieniem dwóch fundamentalnych w unijnym porządku prawnym celów, a mianowicie, z jednej strony – realizacją rynku wewnętrznego<sup>6</sup>, a z drugiej strony – ochroną praw podstawowych (praw człowieka)<sup>7</sup>. Niniejsze opracowanie ogranicza się tylko do przeglądu wybranych – aczkolwiek reprezentatywnych<sup>8</sup> – rozstrzygnięć TS UE z obszaru czterech zasadniczych swobód rynku wewnętrznego, tj.:

<sup>2</sup> Państwa członkowskie na podstawie Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE OJ C 326 z 26 października 2012 r.) mogą podejmować następujące działania ochronne w odniesieniu do podstawowych swobód rynku wewnętrznego: swobody przepływu towarów (zob. art. 36 TFUE), swobody przepływu pracowników (art. 45 ust. 3 TFUE), swobody prowadzenia działalności gospodarczej (zob. art. 52 TFUE), swobody przepływu usług (zob. art. 62 TFUE) oraz swobody przepływu kapitału (zob. art. 65 TFUE).

<sup>3</sup> Wymogi konieczne (zwane także wymogami imperatywnymi) można zdefiniować jako pewne wartości o charakterze nieekonomicznym (pozagospodarczym), uznane w orzecznictwie Trybunału, które państwo członkowskie UE może chronić w oparciu o środki (regulacje) ograniczające swobodny przepływ towarów (tj. mieszczące się w zakresie zabronionych na mocy Traktatu ograniczeń ilościowych i środków o skutku do nich równoważnych). Por. M. Szpunar, *Swoboda przepływu towarów*, [w:] *Wolność gospodarcza w Europie*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2003, s. 122; R. Skubisz, *Swoboda przepływu towarów*, [w:] *Prawo europejskie. Zarys wykładu*, red. R. Skubisz, E. Skrzydło-Tefalska, Lublin 2006, s. 226.

<sup>4</sup> W kontekście powyższych uwag szerzej por. P. Dąbrowska, *Równoważenie ochrony...*, s. 19–20. W kontekście zasady swobodnego przepływu towarów zob. C. Barnard, *The Substantive Law of the UE: The Four Freedoms*, Oxford 2010, s. 188.

<sup>5</sup> Zastosowanie koncepcji wymogów koniecznych nie ogranicza się wyłącznie do obszaru swobodnego przepływu towarów. W odniesieniu również do innych swobód rynku wewnętrznego, Trybunał – niezależnie od podstaw derogacyjnych wymienionych wprost w przepisach Traktatu – sformułował katalog dalszych podstaw umożliwiających stosowanie odstępstw. Por. P. Oliver, W. H. Roth, *The Internal Market and the Four Freedoms The Contributions to 40th Anniversary Conference., Held on 30–31 October 2003, Noordwijkerhout, the Netherlands: The Common Market*, Common Market Law Review 2004, vol. 41, Issue 2, s. 434–435. W odróżnieniu jednak od swobodnego przepływu towarów, Trybunał nie posługuje się terminem „wymogi konieczne”, lecz m.in. terminem „pilne powody interesu ogólnego”. Zob. M. Szpunar, *Promocja towarów w prawie wspólnotowym*, Kraków 2002, s. 84; J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1998, s. 270.

<sup>6</sup> Cel ten został wyraźnie wskazany w Preambule do TFUE. Zob. Preambułę do TFUE.

<sup>7</sup> W tym względzie należy zauważyć, iż zgodnie z treścią art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326/13 z 26 października 2012 r.), Unia Europejska opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości.

<sup>8</sup> Analizowane w niniejszym opracowaniu orzeczenia TS UE są w tym sensie reprezentatywne, iż do zasadniczych tez w nich sformułowanych, Trybunał najczęściej odwołuje się w swojej późniejszej judykaturze (dotyczącej omawianej problematyki). Ponadto, co także

- a) swobody towarów;
- b) swobody osób (obejmującej swobodę przepływu pracowników oraz swobodę prowadzenia działalności gospodarczej);
- c) swobody usług;
- d) swobody kapitału.

## 2. Pośrednie konflikty między prawami podstawowymi a swobodami rynku wewnętrznego

Historycznie rzecz biorąc, pierwszą kategorią spraw, w których TS UE zajął się rozstrzygnięciem analizowanych w niniejszym opracowaniu konfliktów, są to sprawy, w których zachodzi kolizja między środkiem krajowym nakierowanym na realizację określonego w Traktacie lub wynikającego z orzecznictwa Trybunału celu wyższego rzędu (np. ochrony porządku publicznego; ochrony konsumenta) – z jednej strony a swobodą (lub swobodami) rynku wewnętrznego oraz prawem (lub prawami) człowieka – z drugiej strony<sup>9</sup>.

Pierwszą ilustrację stanowi sprawa dotycząca regulacji austriackiej o zapobieganiu nieuczciwej konkurencji, na podstawie której zakazane było rozpowszechnianie na terytorium Austrii czasopism zawierających konkursy z upominkami i nagrodami<sup>10</sup>. Regulacja ta naruszała z jednej strony fundamentalną swobodę rynku wewnętrznego, a mianowicie swobodę przepływu towarów, a z drugiej swobodę wypowiedzi, chronioną na podstawie art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC). W toku postępowania przed Trybunałem Austria podnosiła, iż sporna regulacja miała na celu

---

nie może być w tym miejscu bez znaczenia, wydaje się, iż orzeczenia te są uznawane przez doktrynę prawa europejskiego za najistotniejsze (reprezentatywne) dla tej problematyki. Dlatego też zdecydowano się na szerszą prezentację oraz analizę w niniejszej publikacji właśnie tych rozstrzygnięć.

<sup>9</sup> Trybunał w orzeczeniu z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie *Elliniki Radiophonia Tileorassi (ERT)*, C-260/89, ECR 1991, s. I-2925, po raz pierwszy stwierdził, iż przepisy krajowe, usprawiedliwiane na podstawie traktatowych przesłanek derogacyjnych porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego oraz zdrowia publicznego, które są w stanie utrudnić korzystanie ze swobody świadczenia usług, należy interpretować w świetle ogólnych zasad prawa, w szczególności w świetle praw podstawowych. Tak więc – kontynuował Trybunał – przepisy krajowe mogą podlegać wyjątkom przewidzianym w przepisie derogacyjnym wyłącznie wtedy, gdy są zgodne z prawami podstawowymi, których przestrzeganie zapewnia Trybunał. Na temat tego rozstrzygnięcia zob. A. Płachta, *Zasada ochrony praw podstawowych*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy. T. I*, red. A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 293–294 oraz P. Craig, G. de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford 2011, s. 384–385; T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, Oxford 2000, s. 228 i 229–231. W świetle powyższego orzeczenia nie ulega najmniejszej wątpliwości, iż zagadnienia dotyczące ochrony praw człowieka są niejako częścią rozważań Trybunału przy jego ocenie środków państwowych ograniczających jedną ze swobód rynku wewnętrznego i usprawiedliwianych w oparciu o odstępstwa Traktatowe lub sformułowane w judykaturze. Por. tamże, s. 230.

<sup>10</sup> Zob. orzeczenie Trybunału z dnia 26 czerwca 1997 r. w sprawie *Familiapress Zeitungsverlag und Vertriebes GmbH v. Heinrich Bauer Verlag*, C-368/95, ECR 1997, s. I-3689.

utrzymanie oraz popranie różnorodności publikacji prasowych, ponieważ zapobiegała ona wykluczeniu z rynku niewielkich wydawnictw, które nie mogły pozwolić sobie na kosztowne formy promocji. TS UE najpierw zaklasyfikował regulację austriacką jako zabronioną na mocy Traktatu przeszkodę w handlu wewnątrzspółnotowym – tj. za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, a następnie uznał popieranie różnorodności prasy za wymóg imperatywny usprawiedliwiający ograniczenia w swobodnym przepływie towarów. W tym kontekście Trybunał zauważył, iż różnorodność prasy przyczynia się do zagwarantowania wolności wypowiedzi, o której jest mowa w art. 10 EKPC. Różnorodność ta jest także jednym z praw podstawowych, chronionych przez wspólnotowy porządek prawny. Jednocześnie przypomniał, iż regulacje krajowe, ograniczające podstawową swobodę wspólnotową, muszą spełniać wymogi proporcjonalności – tj. muszą być proporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu oraz że cel ten nie może zostać osiągnięty za pomocą środków w mniejszym stopniu ograniczających handel wewnątrz Wspólnoty. W związku z tym zauważył, iż jeśli państwo członkowskie powołuje się na wymóg konieczny dla usprawiedliwienia regulacji, która narusza swobodę przepływu towarów, to uzasadnienie musi być interpretowane także w świetle ogólnych zasad prawa, a w szczególności w świetle praw podstawowych. Prawa te – w myśl artykułu 10 EKPC – obejmują wolność słowa. Dlatego też austriacka regulacja może naruszać tę wartość. Jednakże TS UE podkreślił, iż artykuł Konwencji gwarantujący wolność słowa pozwala na derogację od tej wolności ze względu na zapewnienie pluralizmu prasy, pod warunkiem, że derogacja ta jest przewidziana w prawie krajowym (tj. w ustawie krajowej) i jest konieczna dla demokratycznego społeczeństwa<sup>11</sup>. Trybunał nie wydał jednakże samodzielnego rozstrzygnięcia w tej sprawie – przekazał ją sądowi krajowemu, który miał za zadanie zbadać, czy sporna regulacja jest zgodna z wymogiem proporcjonalności, jeśli chodzi o zachowanie pluralizmu prasy i czy cel ten może zostać osiągnięty za pomocą środków w mniejszym stopniu ograniczającym dwie wartości – swobodę przepływu towarów oraz wolność słowa. Sąd ten – według TS UE – winien ustalić, czy (wydawane przez duże wydawnictwa) czasopisma oferujące nagrody rzeczywiście konkurują z czasopismami niewielkich wydawnictw, których nie stać na podobne formy promocji (i które są chronione przez przepisy prawa państwowego). Ponadto, sąd krajowy zobowiązany został do zbadania, czy perspektywa otrzymania nagrody stanowi zachętę do kupna, mogącą spowodować zmianę popytu (w kierunku czasopism oferujących konkursy z nagrodami)<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Warto zauważyć, iż tym względzie Trybunał odwołał się bezpośrednio do orzeczenia ETPC z 24 listopada 1993 r. w sprawie *Informationsverein Lentia i inni przeciwko Austrii*, Seria A, Nr 276. Można zatem stwierdzić, iż jeszcze przed formalnym przystąpieniem UE do EKPC zachodził bezpośredni wpływ orzecznictwa strasburskiego na judykaturę TS UE w omawianym zakresie.

<sup>12</sup> W kontekście powyższych uwag szerzej zob. orzeczenie Trybunału w sprawie *Fami-liapress Zeitungsverlag . und Vertribes GmbH v. Heinrich Bauer Verlag*, C-368/95, oraz A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego*

Nie ulega wątpliwości, iż jednym z istotniejszych wniosków, jaki płynie z wyżej prezentowanego orzeczenia jest to, iż usprawiedliwienie środków krajowych na podstawie odstępstw sformułowanych w orzecznictwie (oraz *per analogiam* odstępstw przewidzianych w Traktacie) należy interpretować w świetle ogólnych zasad prawa wspólnotowego, a w szczególności praw podstawowych określonych i gwarantowanych przez EKPC<sup>13</sup>. Innymi słowy, oznacza to, iż Trybunał wyklucza możliwość stosowania przez państwa członkowskie środków (usprawiedliwianych w oparciu o obie grupy odstępstw od swobód rynku wewnętrznego), które są niezgodne z prawami człowieka określonymi oraz gwarantowanymi przez EKPC. Jednakże, ze względu na okoliczność, iż nie wszystkie prawa człowieka (np. te z katalogu EKPC, takie jak wolność słowa) podlegają absolutnej ochronie, toteż Trybunał nie wykluczył z góry możliwości usprawiedliwienia (na podstawie odstępstw sformułowanych w orzecznictwie) środka krajowego, który ogranicza zarazem jedną ze swobód rynku wewnętrznego oraz prawo podstawowe. Taki środek musi być jednak zgodny z zasadą proporcjonalności – tj. spełniać jej dwa zasadnicze kryteria – odpowiedności i konieczności. Co ciekawe, mimo iż Trybunał w rozstrzygnięciu w tej sprawie opowiedział się za wnikliwym testem proporcjonalności, to jednak samodzielnie go nie przeprowadził – przekazał sprawę do rozstrzygnięcia sądowi krajowemu z jednoczesnym dookreśleniem wskazówek odnoszących się do aplikacji testu proporcjonalności. Wskazówki te są dość precyzyjne, przez co zawężają zakres władzy dyskrecjonalnej państwa członkowskiego. Jednakże, co należy z całą mocą podkreślić, z rozstrzygnięcia w tej sprawie nie wynika jednoznacznie, czy test proporcjonalności ma być przeprowadzony osobno w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów i do prawa podstawowego (wolności wypowiedzi), czy też okoliczność naruszenia prawa podstawowego stanowi czynnik powodujący bardziej wnikliwe badanie proporcjonalności<sup>14</sup>.

Za tą drugą ewentualnością TS UE opowiedział się przy okazji sprawy dotyczącej duńskiej ustawy rolnej, na podstawie której nabywcy nieruchomości rolnych musieli mieć na niej stałe miejsce zamieszkania przez co najmniej osiem lat<sup>15</sup>. Trybunał wprawdzie zgodził się z tym, iż przepisy krajowe

---

*Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 228–229; J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, Toruń 2007, s. 295–296; A. Zawidzka, *Rynek wewnętrzny Wspólnoty Europejskiej a interes publiczny*, Warszawa 2005, s. 118–120; A. F. Bavasso, *Case Familiapress Zeitungsverlag . und Vertribes GmbH v. Heinrich Bauer Verlag Judgment of 26 June 1997*, ECR [1997], s. I–3689, *Common Market Law Review* 1998, Vol. 35, Issue 6, s. 1413 i n.; S. Weatherill, *Recent Case Law concerning the Free Movement of Foods: Mapping the Frontiers of Market Deregulation*, *Common Market Law Review* 1999, Vol. 36, Issue 1, s. 62–64.

<sup>13</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. W kontekście powyższych uwag por. A. Zawidzka, *Rynek wewnętrzny...*, s. 120.

<sup>14</sup> Tak słusznie A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności...*, s. 229 wraz z cytowaną tam literaturą.

<sup>15</sup> Zob. orzeczenie Trybunału z dnia 25 stycznia 2007 r. w sprawie *Festersen*, C-370/05, ECR 2007, s. I–1129.

wprowadzające taki obowiązek mają m.in. na celu zapobieganie nabywaniu gruntów rolnych w celach czysto spekulacyjnych, co z kolei służy ułatwianiu nabywania tych gruntów przede wszystkim osobom zamierzającym je uprawiać, przez co przepisy te odpowiadają celowi służącemu interesowi ogólnemu w państwie członkowskim, w którym grunty rolne stanowią ograniczony zasób naturalny<sup>16</sup>. Jednakże podkreślił, iż przy ocenie tychże przepisów należy wziąć pod uwagę okoliczność, iż sporny obowiązek ogranicza nie tylko swobodny przepływ kapitału ale także prawo do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania przez nabywcę, a więc prawo, które jest zagwarantowane przez art. 2 ust. 1 protokołu nr 4 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Dlatego też wynikający z duńskiej regulacji obowiązek jest szczególnie uciążliwy. W kontekście oceny kryterium konieczności Trybunał zauważył, iż nic nie pozwala stwierdzić, że dla osiągnięcia zamierzonego celu Dania nie mogła podjąć innych, mniej restrykcyjnych środków<sup>17</sup>. Nawet, gdyby zaś przyjąć, iż sporny obowiązek spełnia wymóg konieczności (poprzez przyjęcie, iż sam w sobie wywołuje korzystne skutki na rynku nieruchomości poprzez zniechęcenie do podejmowania działań spekulacyjnych), to sam fakt trwałego zawieszenia podstawowej swobody trwałego miejsca zamieszkania (a więc okoliczność naruszenia prawa podstawowego) nie pozwoliłby na uznanie środka krajowego za spełniający wymóg proporcjonalności<sup>18</sup>.

W związku z powyższym rozstrzygnięciem należy zauważyć, iż Trybunał po raz kolejny odwoływał się do praw człowieka określonych w EKPC<sup>19</sup>. Ponadto, po raz kolejny nie wykluczył jako takiej możliwości usprawiedliwienia – na podstawie odstępstw sformułowanych w jego judykaturze – środka ograniczającego jednocześnie jedną ze swobód rynku wewnętrznego oraz prawo podstawowe. Niemniej, co należy z całą mocą podkreślić, samodzielnie zaaplikował do oceny takiego środka restrykcyjny test proporcjonalności (w tym sensie, iż nie przeprowadził odrębnych ustaleń co do tego, czy środek krajowy, ograniczający swobodę rynku wewnętrznego i naruszający prawo podstawowe, był również proporcjonalny w stosunku do prawa podstawowego, tylko uznał, iż sam fakt naruszenia tego prawa był wystarczający do zakwestionowania tego środka – innymi słowy TS UE doszedł do konkluzji, że środek państwowy w rezultacie naruszenia prawa podstawowego nie spełniał wymogu konieczności w ramach testu proporcjonalności), na podstawie którego, zakwestionował możliwość jego usprawiedliwienia. Nie ulega więc

<sup>16</sup> Tym samym Trybunał uznał, iż duńskie przepisy spełniają wymóg odpowiedności.

<sup>17</sup> Trybunał m.in. zauważył, iż rząd duński nie uzasadnił, dlaczego inny środek, a mianowicie zachęcanie do wydzierzawienia domów nabytych na nieruchomości rolnej, okazałby się bardziej restrykcyjny niż sporny obowiązek. Ponadto, rząd ten nie uwzględnił oraz nie ocenił innych możliwych środków, mniej uciążliwych dla swobodnego przepływu kapitału, takich jak regulacje wprowadzające wyższe opodatkowanie czynności odsprzedaży gruntów, dokonywanych wkrótce po ich nabyciu, lub też ustanawiające wymóg minimalnego okresu obowiązywania dzierżawy gruntów rolnych.

<sup>18</sup> W kontekście powyższych uwag szerzej zob. orzeczenie Trybunału w sprawie *Fester-sen*, C-370/05, oraz A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności...*, s. 229–230.

<sup>19</sup> W tym względzie nie odniósł się jednak bezpośrednio do żadnego z orzeczeń ETPC.

wątpliwości, iż Trybunał pełni aktywną rolę w rozstrzyganiu pośrednich sporów między ochroną praw człowieka – z jednej strony, a urzeczywistnieniem swobód rynku wewnętrznego – z drugiej strony.

W pewnym sensie odmienne stanowisko zaprezentował w rozstrzygnięciu w sprawie dotyczącej regulacji austriackiej zakazującej udzielania w ramach prowadzonej działalności handlowej informacji wprowadzającej w błąd (a w szczególności zakazującej posługiwania się w reklamie informacją, iż dany towar jest sprzedawany w ramach upadłości przedsiębiorstwa, jeśli nie należy on już do masy upadłości)<sup>20</sup> Trybunał zauważył, iż chociaż zasada wolności słowa jest wyraźnie uznawana przez art. 10 EKPC i stanowi jeden z podstawowych filarów demokratycznego społeczeństwa, to jednak z brzmienia art. 10 ust. 2 EKPC wynika, że wolność ta jest również przedmiotem pewnych ograniczeń uzasadnionych względami interesu ogólnego, o ile odstępstwa te są przewidziane przez przepisy prawa, zainspirowane jednym lub wieloma celami uzasadnionymi w świetle tych przepisów i są niezbędne z punktu widzenia demokratycznego społeczeństwa, to są usprawiedliwione nadrzędną potrzebą społeczną i w szczególności proporcjonalne wobec uzasadnionego i zamierzonego celu. Natomiast bezsporne jest, iż uznanie, jakie przysługuje organom państwowym przy określaniu równowagi między wolnością słowa a celami usprawiedliwiającymi ograniczenie tej wolności jest różne dla każdego z tych celów i jest uzależnione od charakteru wchodzącej w grę działalności. Jeżeli zaś korzystanie z wolności nie stanowi wkładu dla dyskusji, mającej znaczenie dla interesu publicznego, a dodatkowo zachodzi w obszarze, w którym państwo członkowskie dysponuje pewnym zakresem władzy uznaniowej, badanie jest ograniczone do zweryfikowania rozsądnosci i proporcjonalności ingerencji. Ta konstatacja odnosi się do czynienia handlowego użytku z wolności słowa, w szczególności w dziedzinie tak skomplikowanej oraz zmiennej jak reklama<sup>21</sup>. Ostatecznie Trybunał doszedł do wniosku, iż ograniczenie reklamy dokonane przez państwo członkowskie wydaje się uzasadnione i proporcjonalne w świetle celów realizowanych przez sporną regulację, a mianowicie ochrony konsumenta i ochrony uczciwości transakcji handlowych<sup>22</sup>.

Również w tym przypadku TS UE odwołał się do jednego z praw sformułowanych i zagwarantowanych przez EKPC – tj. do wolności słowa. Co ciekawe, jest to jedno z tych nielicznych rozstrzygnięć, w których Trybunał samodzielnie doszedł do wniosku, iż środek krajowy, mimo że naruszał prawo

<sup>20</sup> Zob. orzeczenie Trybunału z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie *Herbst Karner*, C-71/02, ECR 2004, s. I-3025; J. Stuyck, *Case C-71/02 Herbst Karner, Judgement of the fifth chamber of 25 March 2004*, Common Market Law Review 2004, Vol. 41, Issue 6, s. 1683 i n. (w szczególności s. 1695–1697).

<sup>21</sup> W tym względzie Trybunał odwołał się m. in. do następujących wyroków ETPC: z 20 listopada 1989 r. w sprawie *Markt intern Verlag GmbH and Klaus Beermann*, Seria A Nr 165; z 28 czerwca 2001 r. w sprawie *VGT Verein gegen Tierfabriken* przeciwko Szwajcarii, 2001-VI.

<sup>22</sup> Szerzej zob. orzeczenie Trybunału w sprawie *Herbst Karner*, C-71/02, oraz A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności...*, s. 230.



podstawowe (nie korzystające jednak z absolutnej ochrony), to jednak spełniał odpowiednie kryteria proporcjonalności, przez co był usprawiedliwiony w świetle prawa wspólnotowego. Widać zatem wyraźnie, iż takie wartości uznane w orzecznictwie Trybunału, jak ochrona konsumenta oraz ochrona uczciwości transakcji handlowych w praktyce mogą mieć pierwszeństwo przed prawem człowieka nieposiadającym absolutnego charakteru – wolnością słowa, która stanowi jeden z fundamentów demokratycznego społeczeństwa<sup>23</sup>. W kontekście zagadnienia proporcjonalności należy dodatkowo zauważyć, iż wydaje się, że w rozstrzygnięciu tym TS UE opowiedział się za samodzielnym (odrębnym od swobody rynku wewnętrznego) testem proporcjonalności w odniesieniu do prawa podstawowego.

Dobłą ilustracją dla omawianych w niniejszym opracowaniu zagadnień jest również sprawa dotycząca brytyjskiej decyzji, na mocy której orzeczono wobec obywatelki Filipin deportację z Wielkiej Brytanii<sup>24</sup>. W rozstrzygnięciu tym TS UE uznał prawo rzeczonyj obywatelki do pozostania na terytorium Wielkiej Brytanii na tej podstawie, iż zajmowała się ona wychowaniem dzieci, dzięki czemu jej mąż, posiadający obywatelstwo brytyjskie, mógł prowadzić swoją działalność, polegającą na świadczeniu usług na rynku wewnętrznym<sup>25</sup>. W kontekście analizowanych w niniejszym opracowaniu zagadnień TS UE powtórzył, iż państwo członkowskie może powołać się na względy interesu ogólnego dla usprawiedliwienia środka krajowego, który może ograniczyć korzystanie ze swobody świadczenia usług jedynie wtedy, gdy środek ten jest zgodny z prawami podstawowymi. Na tej podstawie doszedł do wniosku, iż sporna decyzja deportacyjna stanowi ingerencję w wykonywanie przez męża obywatelki Filipin prawa do poszanowania jego życia rodzinnego w rozumieniu art. 8 EKPC, który stanowi część praw podstawowych, chronionych zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału oraz – dodatkowo – potwierdzonych przez Traktaty wspólnotowe<sup>26</sup>. Według Trybunału decyzja

---

<sup>23</sup> Por. D. Miąsik, *Komentarz do art. 36 TFUE*, [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Tom I. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 628

<sup>24</sup> Zob. orzeczenie Trybunału z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie *Mary Carpenter*, C-60/00, ECR 2002, s. I-6279. Mary Carpenter, obywatelka Filipin, we wrześniu 1994 r. uzyskała zezwolenie na wjazd do Wielkiej Brytanii jako tzw. *visitor* na okres sześciu miesięcy. Po upływie tego czasu pozostała w tym państwie, mimo że nie zwróciła się o przedłużenie zezwolenia na pobyt. W maju 1996 r. poślubiła Petera Carpentera, obywatela Wielkiej Brytanii. W lipcu 1996 r. Mary Carpenter zwróciła się do *Secretary of State* z wnioskiem o udzielenie jej zezwolenia na pobyt w Wielkiej Brytanii, jako małżonce obywatela tego państwa. W lipcu 1997 r. wniosek ten został odrzucony, ponadto podjęto decyzję o jej wydaleniu z Wielkiej Brytanii.

<sup>25</sup> Trybunał zauważył, iż znaczną część działalności zawodowej męża Mary Carpenter – Petera Carpentera stanowiło odpłatne świadczenie usług ogłoszeniodawcom, którzy prowadzili działalność gospodarczą w innym państwie członkowskim. Tego typu świadczenia – według TS UE – wchodzą w zakres pojęcia świadczenia usług w rozumieniu przepisów Traktatu.

<sup>26</sup> W tej kwestii Trybunał zauważył, iż nawet jeżeli EKPC nie gwarantuje cudzoziemcowi jako takiego prawa wjazdu lub pobytu na terytorium danego państwa, usunięcie osoby z państwa, w którym mieszkają najbliżsi członkowie jej rodziny, może stanowić ingerencję

deportacyjna nie zachowywała równowagi między dwiema kolidującymi ze sobą wartościami – prawem do ochrony życia rodzinnego oraz potrzebą zachowania porządku i bezpieczeństwa publicznego. Naruszenie bowiem przez wspomnianą obywatelkę brytyjskiego prawa emigracyjnego (polegające na nieopuszczeniu terytorium Wielkiej Brytanii po wygaśnięciu zezwolenia na pobyt) nie stanowi zagrożenia dla porządku i bezpieczeństwa publicznego<sup>27</sup>. Ponadto, bezsporne jest, iż małżeństwo zawarte w Wielkiej Brytanii jest małżeństwem autentycznym oraz że rzeczona obywatelka Filipin nadal prowadzi prawdziwe życie rodzinne w tym państwie, gdzie m.in. opiekuje się

---

w prawo do poszanowania życia rodzinnego, które chronione jest przez art. 8 ust. 1 tej Konwencji. Ponadto, tego typu ingerencja uchybia EKPC, jeśli nie spełnia wymagań zdefiniowanych w art. 8 ust. 2 Konwencji, tj., jeśli nie jest przewidziana przez ustawę i umotywowana jednym lub większą liczbą uzasadnionych w świetle tego celu; jeśli nie jest konieczna w demokratycznym społeczeństwie, tj. uzasadniona nadrzędną potrzebą społeczną; oraz jeśli nie jest proporcjonalna w stosunku do uzasadnionego celu, którego osiągnięciu służy. Co istotne, Trybunał, formułując powyższe kryteria odwołał się bezpośrednio do wyroku ETPC z dnia 2 sierpnia 2001 r. w sprawie *Boultif* przeciwko *Szwajcarii*, *Recueil des arrêts et décisions*, 2001–IX. Widoczny jest zatem wpływ orzecznictwa ETPC na judykaturę TS UE. W tym miejscu warto zauważyć, iż podobne stwierdzenia, którym towarzyszyło zarazem bezpośrednie odniesienie do orzecznictwa strasburskiego, padły także w późniejszych orzeczeniach TS UE, a mianowicie w wyrokach: z 23 września 2003 r. w sprawie *Hacén Akrich*, C-109/01, ECR 2003, s. I-9607; z 20 maja 2003 r. w sprawach połączonych *Österreichischer Rundfunk*, *Christa Neukomm*, *Joseph Laueremann*, C-465/00, C-138/01, C-139/01, ECR 2003, s. I-4989; z 27 kwietnia 2007 r. w sprawie *Komisja v. Niemcy*, C-441/02, ECR 2007, s. I-3449. W pierwszym z powyższych rozstrzygnięć, TS UE, oceniając kwestię proporcjonalności środka państwowego, odwołał się do dwóch wyroków ETPC, a mianowicie do wyroku z dnia 2 sierpnia 2001 r. w sprawie *Boultif* przeciwko *Szwajcarii*, *Recueil des arrêts et décisions*, 2001–IX oraz do wyroku z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie *Amrollahi* przeciwko *Danii* – według TS UE granice tego, co jest „konieczne w społeczeństwie demokratycznym”, w sytuacji, gdy małżonek popełnił przestępstwo, zostały sprecyzowane właśnie w tych orzeczeniach ETPC. Natomiast w tym drugim rozstrzygnięciu Trybunał, w związku z analizą zagadnienia proporcjonalności środka państwowego, nawiązał do wyroku ETPC z dnia 24 listopada 1986 r. w sprawie *Gillow* przeciwko *Zjednoczonemu Królestwu*, seria A, nr 109, z którego wynika, iż przymiotnik „konieczna” w rozumieniu art. 8 ust. 2 EKPC wskazuje, że chodzi o „nadrzędną potrzebę społeczną” oraz że powzięty środek jest „proporcjonalny do zamierzonego zasadnego celu”. Ponadto, odwołał się do wyroku ETPC z dnia 26 marca 1987 r. w sprawie *Leander* przeciwko *Szwecji*, seria A, nr 116, zgodnie z którym organy krajowe korzystają z zakresu uznania, „którego szerokość zależy nie tylko od celu, ale także od samego charakteru ingerencji”. W trzecim rozstrzygnięciu TS UE w ramach swoich rozważań odniósł się do wyroku z dnia 2 sierpnia 2001 r. w sprawie *Boultif* przeciwko *Szwajcarii*, *Recueil des arrêts et décisions*, 2001–IX. Trzy powyższe orzeczenia TS UE wskazują na bezpośredni wpływ orzecznictwa strasburskiego na orzecznictwo Trybunału w zakresie aplikacji zasady proporcjonalności w analizowanym zakresie.

<sup>27</sup> Trybunał, zgodnie ze swoim wieloletnim, konsekwentnym orzecznictwem opowiedział się za zawężającą koncepcją pojęcia porządku publicznego. Na tej podstawie mógł stwierdzić, iż w przypadku obywatela państwa trzeciego, będącego małżonkiem obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, taka interpretacja pojęcia publicznego umożliwi ochronę prawa tego ostatniego (obywatela) do ochrony jego życia rodzinnego w rozumieniu art. 8 EPKC. Zob. też podobne wyroki TS UE: z 23 września 2003 r. w sprawie *Hacén Akrich*, C-109/01, ECR 2003, s. I-9607; z 10 marca 2005 r. w sprawie *Komicja v. Hiszpania*, C-503/03, ECR 2005, s. I-1097.

dziećmi swego małżonka, pochodzącymi z jego pierwszego małżeństwa. Dlatego też Trybunał w konkluzji stwierdził, iż decyzja deportacyjna stanowi naruszenie prawa wspólnotowego, które nie jest proporcjonalne do zamierzonego celu<sup>28</sup>.

Tym razem Trybunał zakwestionował możliwość usprawiedliwienia środka państwowego, który ograniczał prawo człowieka – tj. prawo do ochrony życia rodzinnego. Środek ten był bowiem w sposób ewidentny niezgodny z zasadą proporcjonalności – nie miał związku z celem uzasadnionym w świetle prawa wspólnotowego (rzekomo realizowanym przez państwo), a mianowicie ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego<sup>29</sup>. Rozstrzygnięcie to, podobnie zresztą jak wszystkie dotychczas opisywane, potwierdza tezę, iż TS UE pełni istotną rolę w rozwiązywaniu spornych sytuacji między ochroną praw podstawowych i swobód rynku wewnętrznego z jednej strony, a interesami państw członkowskich wyższego rzędu (traktatowymi i sformułowanymi w orzecznictwie) z drugiej strony.

Pośrednia kolizja między prawem człowieka a jedną ze swobód rynku wewnętrznego miała także miejsce przy okazji rozstrzygnięcia w sprawie dotyczącej wydalenia z terytorium niemieckiego obywatela greckiego, który przez szereg lat przebywał na terenie tego państwa<sup>30</sup>. Ponadto, zawarł związek małżeński z obywatelką niemiecką, z którą miał trójkę dzieci. Ważną okoliczność w tej sprawie stanowił fakt, iż był uzależniony od narkotyków oraz kilkakrotnie skazany za przestępstwa z tym związane. Dlatego też władze niemieckie podjęły decyzję o jego wydaleniu z Niemiec, powołując się przy tym na względy porządku oraz bezpieczeństwa publicznego. Tymczasem w toku postępowania przed Trybunałem podnoszono, iż taka decyzja może być niezgodna z prawem podstawowym przewidzianym w art. 8 EKPC – tj. prawem do ochrony prywatności i życia rodzinnego. Odnosząc się do tego argumentu Trybunał w pierwszej kolejności przypominał<sup>31</sup>, iż względy interesu publicznego mogą zostać powołane w celu usprawiedliwienia środka krajowego, który może ograniczać korzystanie ze swobody przepływu pracowników tylko wtedy, gdy taki środek uwzględnia prawa podstawowe. W tym kontekście podkreślił, iż znaczenie prawa do ochrony życia rodzinnego obywateli Wspólnoty (w związku z koniecznością wyeliminowania przeszkód w realizacji podstawowych swobód zagwarantowanych przez Traktat) jest uznawane w prawie wspólnotowym. Dlatego oczywiste jest, iż usunięcie

---

<sup>28</sup> W kontekście powyższych uwag szerzej zob. orzeczenie Trybunału w sprawie *Mary Carpenter*, C-60/00, oraz J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności...*, s. 333–334; A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności...*, s. 231–232; E. Spaventa, *From Gebhard to Carpenter: Towards a (Non-) Economic European Constitution*, *Common Market Law Review* 2004, Vol. 41, Issue 3, s. 766–767.

<sup>29</sup> Nie spełniał więc kryterium odpowiedniości.

<sup>30</sup> Zob. orzeczenie Trybunału z 29 kwietnia 2004 r. w sprawach połączonych *Georgios Orfanopoulos i Raffaele Oliveri v. Land Baden-Württemberg*, C-482/01 i C-493/01, ECR 2004, s. I-5257.

<sup>31</sup> Odwołując się przy tym do swojego wcześniejszego orzecznictwa.

danej osoby z kraju, w którym żyją bliscy członkowie jej rodziny może stanowić naruszenie prawa do ochrony życia rodzinnego, zagwarantowanego w art. 8 EKPC oraz, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, chronionego w prawie wspólnotowym.

Podobnie jak to miało miejsce w powyżej opisanych sprawach, Trybunał odwołał się do zasady proporcjonalności. Najpierw podkreślił konieczność przestrzegania tej szczególnej zasady, a następnie stwierdził, iż aby przeprowadzić ocenę, czy ingerencja (m. in. w sferę prawa do ochrony życia rodzinnego) jest proporcjonalna do celu w postaci ochrony porządku publicznego, trzeba mieć na względzie w szczególności: charakter oraz wagę przestępstw popełnianych przez daną osobę; długość jej pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego i czas, jaki upłynął od popełnienia przestępstwa; okoliczności życia rodzinnego tej osoby oraz trudności, na jakie mogą natrafić żona i każde z dzieci w kraju jej pochodzenia<sup>32</sup>. Tym samym należy

<sup>32</sup> Warto zauważyć, iż Trybunał w odniesieniu do zasady proporcjonalności (tj. jej precyzyjnych kryteriów, jakie należy uwzględnić przy ocenie środka) po raz kolejny odwołał się bezpośrednio do wyroku ETPC, a mianowicie do wyroku z dnia 2 sierpnia 2001 r. w sprawie *Boultif* przeciwko Szwajcarii, *Recueil des arrêts et décisions*, 2001–IX. Po raz kolejny zatem widoczny jest wpływ orzecznictwa strasburskiego na judykaturę TS UE w omawianym zakresie. W kontekście powyższych uwag szerzej zob. orzeczenie Trybunału w sprawach połączonych *Georgios Orfanopoulos i Raffaele Oliveri v. Land Baden-Württemberg*, C-482/01 i C-493/01, oraz J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności...*, s. 333. Na podobne elementy testu proporcjonalności TS UE zwrócił uwagę (z jednoczesnym odwołaniem się do judykatury ETPC) w orzeczeniu z 23 listopada 2010 r. w sprawie *Panagiotis Tsakouridisow*, ECR 2010, s. I-11979, przy czym stwierdził, iż w odniesieniu do obywatela Unii, który spędził legalnie większą część, jeśli nie całość, swojego dzieciństwa i młodości w przyjmującym państwie członkowskim, należy przedłożyć bardzo solidne powody w celu usprawiedliwienia środka wydalenia (w tej kwestii TS UE odwołał się do wyroku ETPC z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie *Maslov* przeciwko Austrii [GC], *Recueil des arrêts et décisions* 2008). Zob. też orzeczenie TS UE z 12 maja 2011 r. w sprawie *Malgołata Runeviė-Vardyn, Łukasz Paweł Wardyn*, C-391/09, ECR 2011, s. I-3787, w którym Trybunał, odwołując się do wyżej opisanego orzeczenia w sprawach, C-482/01 i C-493/01, przypomniał, iż w ramach prawa UE uznano znaczenie zapewnienia ochrony życia rodzinnego obywateli Unii w celu wyeliminowania przeszkód w korzystaniu z podstawowych swobód zagwarantowanych w Traktacie. TS UE ostatecznie powierzył sądowi litewskiemu, który wystąpił z wnioskiem o wydanie orzeczenia wstępnego, ustalenie, czy odmowa zmiany wspólnego nazwiska pary obywateli Unii (pochodzenia polskiego), powoduje poważne niedogodności na płaszczyźnie administracyjnej, zawodowej i prywatnej (dla nich i dla ich rodziny) – i w przypadku potwierdzenia zachodzenia tych niedogodności – zbadanie, czy taka odmowa uwzględnia słuszną równowagę kolidujących interesów, a mianowicie z jednej strony prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, a z drugiej strony uzasadnioną ochronę przez dane państwo członkowskie jego języka urzędowego i jego tradycji (stanowiących uzasadnione w świetle prawa unijnego cele, które mogą usprawiedliwiać ograniczenia praw do swobodnego przemieszczania się i przebywania przewidzianych w art. 21 TFUE). Należy zauważyć, iż rozstrzygnięcie w tej sprawie różni się od nieco wcześniej wydanego orzeczenia w podobnej sprawie, w którym TS UE wprawdzie zgodził się z tym, że nazwisko osoby jest jednym z elementów składowych jej tożsamości oraz życia prywatnego, które podlegają ochronie na podstawie art. 7 Karty Praw Podstawowych (KPP) oraz art. 8 EKPC (i to mimo okoliczności, iż art. 8 EKPC nie wymienia w sposób wyraźny nazwiska osoby), m.in. skutkiem czego sytuacja, w której osoba, która skorzystała z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego,

stwierdzić, iż Trybunał sformułował bardzo precyzyjne wskazówki co do kwestii, jakie powinien wziąć pod uwagę sąd krajowy wydając rozstrzygnięcie w sprawie<sup>33</sup>, przez co niewątpliwie ograniczył zakres władzy uznaniowej państwa członkowskiego. Nie ulega przy tym wątpliwości, iż w rozstrzygnięciu tym TS UE opowiedział się za samodzielnym testem proporcjonalności w odniesieniu do naruszonego przez środek krajowy prawa człowieka.

Na podstawie wyżej opisywanych rozstrzygnięć TS UE można zaryzykować stwierdzenie, iż w sytuacji kolizji wartości, tj. z jednej strony, jakiegoś z dóbr wymienionych w którejś z traktatowych regulacji derogacyjnych lub dóbr uznanych w orzecznictwie Trybunału (tj. wymogów koniecznych lub nadrzędnych wymogów interesu publicznego), a z drugiej strony, jednego z praw podstawowych chronionych w systemie prawa unijnego, np. jakiegoś z praw podstawowych z katalogu tych praw sformułowanego w EKPC, pierwszeństwo należy dać wartości o poważniejszym ciężarze gatunkowym, czyli prawom podstawowym, jednocześnie zastrzegając, że okoliczności sprawy nie przemawiają za rozstrzygnięciem kolizji na rzecz jednego z dóbr określonych w przepisie derogacyjnym lub uznanych w orzecznictwie TS UE<sup>34</sup>. Za takim poglądem przemawia fakt, iż nie wszystkie prawa podstawowe posiadają charakter bezwzględnie obowiązujący, przez co nie wszystkie podlegają absolutnej ochronie w systemie prawa unijnego<sup>35</sup>. Teoretycznie rzecz biorąc, następstwa takiej dystynkcji (tj. na prawa posiadające bezwzględny charakter i na takie, które pozbawione są takiego szczególnego atrybutu) dla kolidujących w konkretnym przypadku praw podstawowych z jednym z dóbr wymiennych w regulacji derogacyjnej lub uznanych w orzecznictwie Trybunału, mogą być dwojakie. W pierwszym przypadku TS UE może zakwestionować środek krajowy usprawiedliwiany na podstawie przepisu derogacyjnego lub orzecznictwa TS UE<sup>36</sup>. W drugiej natomiast sytuacji Trybunał może przyznać pierwszeństwo wartości wymienionej w traktatowej regulacji derogacyjnej lub wartości uznanej w jego orzecznictwie, pod warunkiem, że środek nakierowany na ochronę takiego prawa spełnia kryteria

---

została zobowiązana do posługiwania się w państwie członkowskim, którego jest obywatelem, innym nazwiskiem (aniżeli nazwisko, które zostało jej nadane i wpisane do akt stanu cywilnego w państwie członkowskim miejsca jej urodzenia i zamieszkania), może stanowić przeszkodę w swobodnym przemieszczaniu się i pobycie na terytorium państw członkowskich. Jednak, badając możliwość usprawiedliwienia regulacji krajowej nakazującej posługiwanie się takim nazwiskiem (uzasadnianej przez państwo członkowskie w oparciu o ochronę porządku publicznego), samodzielnie doszedł do wniosku, iż regulacja ta spełnia wymogi proporcjonalności, przy czym, co należy z całą mocą podkreślić, oceniając jej proporcjonalność nie rozstrzygnął, czy regulacja ta „uwzględniła słuszną równowagę kolidujących interesów”, a mianowicie z jednej strony prawa do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego, a z drugiej strony porządku publicznego. Zob. wyrok Trybunału z 22 grudnia 2010 r. w sprawie *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, C-208/09, ECR 2010, s. I-13693.

<sup>33</sup> Por. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności...*, s. 333.

<sup>34</sup> Por. D. Miąsik, *Komentarz do art. 30 TWE...*, s. 675.

<sup>35</sup> Na tę kwestię zwracał uwagę sam Trybunał w większości powyżej opisywanych orzeczeń.

<sup>36</sup> Dotychczas nie było takiej sprawy przed Trybunałem.

proporcjonalności – jest zarówno odpowiedni, jak i konieczny (tj. w najmniejszym stopniu ingerujący w treść odnośnego prawa podstawowego oraz swobodę rynku wewnętrznego)<sup>37</sup>.

### 3. Bezpośrednie konflikty między prawami podstawowymi a swobodami rynku wewnętrznego

Dotychczas omawiano jedynie sytuacje, gdy miał miejsce konflikt między ochroną praw podstawowych i swobodami rynku wewnętrznego – z jednej strony, a ochroną interesów państwowych wyższego rzędu zdefiniowanych w traktatowych przepisach derogacyjnych lub wynikających z orzecznictwa TS UE – z drugiej strony. Tymczasem stosunkowo niedawno stało się jasne<sup>38</sup>, iż możliwe są również sytuacje polegające na kolizji unijnych swobód rynku wewnętrznego z prawami podstawowymi.

Po raz pierwszy kwestia ta pojawiła się przy okazji sprawy dotyczącej demonstracji (zorganizowanej przez działaczy ruchów ekologicznych w celu ochrony zdrowia i środowiska naturalnego na skutek stale wzrastającego ruchu samochodów ciężarowych w szczególnie wrażliwym regionie Alp), w rezultacie której doszło do całkowitego zamknięcia ruchu na austriackiej autostradzie biegnącej przez przełęcz Brenner na okres około 30 godzin<sup>39</sup>. Skarżący podnosił, iż Austria wydając zgodę na manifestację i zarazem nie podejmując żadnych działań mających na celu jej uniemożliwienie, naruszyła swobodę przepływu towarów: zablokowana w wyniku demonstracji autostrada stanowiła jedyne połączenie tranzytowe na trasie Niemcy – Włochy, z którego mogły korzystać posiadane przez niego pojazdy. W toku postępowania przed Trybunałem Austria wskazywała, iż decyzja, by nie zakazywać demonstracji, została podjęta po dokładnym zbadaniu stanu faktycznego, oraz że informacje o dacie zamknięcia autostrady Brenner zostały podane do wiadomości w Austrii, Niemczech i Włoszech, a zgromadzenie nie spowodowało poważnych zatorów drogowych. Jej zdaniem, przeszkoda dla swobodnego przepływu, powstała w rezultacie manifestacji, winna być dopuszczalna, o ile powstała w efekcie tej przeszkody bariera nie posiada charakteru stałego i poważnego. Ocena zaś interesów w przedmiotowej sprawie powinna przeważać na korzyść swobody wypowiedzi i wolności zgromadzeń, gdyż prawa podstawowe w społeczeństwie demokratycznym mają charakter nienaruszalny.

Trybunał, w ramach swoich analiz wprawdzie zgodził się ze stanowiskiem skarżącego, iż bierność władz krajowych stanowiła zabronione na mocy Traktatu naruszenie swobodnego przepływu towarów<sup>40</sup>, jednakże przypomniał,

<sup>37</sup> Szerzej por. D. Miąsik, *Komentarz do art. 30 TWE...*, s. 675.

<sup>38</sup> Tj. od 2003 r.

<sup>39</sup> Orzeczenie Trybunału z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie *Eugen Schmidberger v. Austria*, C-112/00, ECR 2003, s. I-5659.

<sup>40</sup> Ostatecznie Trybunał doszedł do konkluzji, iż władze Austrii, nie zakazując demonstracji, która spowodowała całkowitą blokadę, na łączny okres około 30 godzin, tak ważnego szlaku komunikacyjnego, jakim jest autostrada Brenner, naruszyły art. 30 i 34 Traktatu, w związku z jego art. 5.

iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawa podstawowe stanowią integralną część zasad ogólnych prawa wspólnotowego, których poszanowanie zapewnia Trybunał, a które wywodzą się z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich oraz z umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, przy tworzeniu których państwa członkowskie uczestniczyły lub do których przystąpiły. EKPC posiada zaś w tym kontekście szczególną wagę<sup>41</sup>. Zasady ustanowione w orzecznictwie Trybunału zostały potwierdzone w Traktacie. Dlatego też niedopuszczalne jest podejmowanie we Wspólnocie środków sprzecznych z poszanowaniem uznanych w ten sposób praw człowieka. Natomiast Unia oraz jej państwa członkowskie zobowiązane są do poszanowania praw podstawowych, których ochrona może stanowić uprawniony interes do usprawiedliwienia ograniczenia zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego (nawet o tak fundamentalnym znaczeniu, jak swobody rynku wewnętrznego).

Według Trybunału konieczne jest pogodzenie wymogów. Z jednej strony – swobody wypowiedzi i wolności zgromadzeń zagwarantowanych na mocy art. 10 i 11 EKPC, a z drugiej strony – swobodnego przepływu towarów, w sytuacji gdy te pierwsze wymogi zostają powołane jako uzasadnienie ograniczenia tego drugiego, ponieważ zarówno swoboda przepływu towarów, jak i wolność wypowiedzi i zgromadzeń nie są absolutne i mogą zostać ograniczone ze względu na szeroko pojęte wymogi interesu ogólnego<sup>42</sup>. W takim przypadku należy znaleźć właściwą równowagę między kolidującymi interesami,

---

<sup>41</sup> W tym względzie Trybunał odwołał się do następujących rozstrzygnięć: z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie *ERT*, C-260/89, ECR 1991, s. I-2925; z dnia 6 marca 2001 r. w sprawie *P. Connolly*, C-274/99, ECR 2001, s. I-1611; z dnia 22 października 2002 r. w sprawie *Roquette Frères*, C-94/00, ECR 2002, s. I-9011.

<sup>42</sup> W odniesieniu do swobody przepływu towarów Trybunał przypomniał, iż swoboda ta w pewnych warunkach może być przedmiotem ograniczeń ze względów wskazanych w art. 36 Traktatu lub na podstawie nadrzędnych wymogów interesu ogólnego sformułowanych w jego orzecznictwie. Natomiast w stosunku do praw człowieka TS UE zauważył (odwołując się jednocześnie do swoich wcześniejszych rozstrzygnięć oraz wyroku ETPC z dnia 23 września 1998 r. w sprawie *Steel i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, *Recueil arrêts et décisions* 1998–VII), iż o ile prawa podstawowe, będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, są wyraźnie wskazane w EKPC i stanowią główne fundamenty demokratycznego społeczeństwa, to jednak z brzmienia art. 10 ust. 2 i art. 11 EKPC wynika, iż swoboda wypowiedzi i wolność zgromadzeń mogą być również przedmiotem pewnych ograniczeń uzasadnionych względami interesu ogólnego, o ile odstępstwa te są przewidziane prawem, zainspirowane jednym bądź wieloma celami uzasadnionymi w świetle tych przepisów i są niezbędne z punktu widzenia demokratycznego społeczeństwa, to jest usprawiedliwione nadrzędną potrzebą społeczną i w szczególności proporcjonalne wobec uzasadnionego celu, któremu służą. Prawa te, odmiennie od innych praw podstawowych zapisanych w EKPC, takich jak prawo każdego człowieka do życia lub zakaz poddawania torturom i nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, które nie podlegają żadnym ograniczeniom, nie stanowią prerogatyw o charakterze absolutnym i powinny być oceniane w świetle ich funkcji społecznej. Wykonanie tych praw może być więc przedmiotem ograniczeń w zakresie, w jakim ograniczenia te są rzeczywiście podyktowane względami interesu ogólnego i nie stanowią dysproporcjonalnej i niedopuszczalnej ingerencji naruszającej istotę chronionych praw, przy uwzględnieniu celu realizowanego przez te ograniczenia.

biorąc pod uwagę całość okoliczności rozpatrywanego przypadku. W tym względzie TS UE podkreślił, iż odpowiednie organy krajowe posiadają szeroki zakres władzy dyskrecjonalnej (uznaniowej), co jednak nie wykluczyło zbadania, czy ograniczenie swobody było zgodne z zasadą proporcjonalności.

Trybunał ostatecznie doszedł do wniosku, iż austriacki środek był zgodny z zasadą proporcjonalności (w szczególności zwrócił uwagę, z jednej strony, na stosunkowo nieznaczne – biorąc pod uwagę czas trwania oraz wielkość obszaru, na którym wystąpiło zakłócenie – ograniczenie swobody przepływu towarów oraz środki organów państwowych o charakterze administracyjnym i pomocniczym podjęte w celu zminimalizowania szkód powstałych w rezultacie ograniczenia<sup>43</sup>, a z drugiej strony, na okoliczność, iż odmowa pokojowej manifestacji mogła stanowić nadmierne ograniczenie praw osób pragnących zwrócić uwagę opinii publicznej na istotne i niekorzystne dla społeczeństwa – w ich mniemaniu – zjawiska)<sup>44</sup>.

Z tego szczególnego rozstrzygnięcia Trybunału wypływa wniosek, iż w przypadku kolizji wartości (tj., z jednej strony, którejś z fundamentalnych swobód rynku wewnętrznego, np. swobody przepływu towarów, a z drugiej strony, jednego z praw podstawowych chronionych w porządku prawnym Unii Europejskiej, np. jakiegoś prawa podstawowego z katalogu tych praw sformułowanego w EKPC lub Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej

---

<sup>43</sup> W tym względzie Trybunał podkreślił, iż władze krajowe, w tym również policja, organizatorzy demonstracji i różne związki motoryzacyjne współpracowały w celu zagwarantowania prawidłowego przebiegu zgromadzenia. Odpowiednio wcześniej przed wyznaczoną datą demonstracji media oraz kluby motoryzacyjne przeprowadziły szeroką kampanię informacyjną zarówno w Austrii, jak i w graniczących z nią państwach (tj. we Włoszech i w Niemczech), przewidziano też różne trasy objazdowe. Dzięki tym działaniom zainteresowane podmioty gospodarcze zostały wyczerpująco poinformowane o ograniczeniach w ruchu, do których miało dojść w miejscu i czasie przewidzianej demonstracji i mogły z odpowiednim wyprzedzeniem podjąć wszelkie środki służące ominięciu tych ograniczeń. Ponadto, w samym miejscu, gdzie miało się odbyć zgromadzenie, zastosowano środki w celu zapewnienia bezpieczeństwa.

<sup>44</sup> W kwestii nałożenia przez władze krajowe bardziej surowych warunków zarówno co do miejsca, jak i czasu demonstracji, TS UE zważył, iż mogłyby one zostać uznane za zbyt daleko idące ograniczenia, które pozbawiają podjętą akcję w znacznym stopniu jej doniosłości. W tym względzie, mając na uwadze szeroki zakres władzy dyskrecjonalnej państwa, zgodził się ze stanowiskiem Austrii, iż wszelkie alternatywne rozwiązania, które można było zastosować, wiązałyby się z ryzykiem powstania trudnych do kontrolowania reakcji. Te ostatnie zaś mogłyby prowadzić do jeszcze poważniejszych zakłóceń w wewnątrzspółnotowej wymianie towarowej (oraz w porządku publicznym), w postaci niezgodnych z prawem demonstracji i konfrontacji między zwolennikami i przeciwnikami organizacji organizującej sporne zgromadzenie lub aktów przemocy ze strony manifestantów uznających, że naruszono ich prawa podstawowe. W kontekście powyższych uwag szerzej zob. orzeczenie Trybunału w sprawie *Eugen Schmidberger v. Austria*, C-112/00, ECR 2003, s. I-5659 oraz A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności...*, s. 238–240; G. Gonzales, *EC Fundamental Freedoms v. Human Rights in the Case C-112/00 Eugen Schmidberger v. Austria* [2003] *ECRI* -5659, *Legal Issues of Economic Integration* 2004, Vol. 31, Issue 3, s. 220–221; C. Brown, *Case C-112/00 Eugen Schmidberger, Internationale Transporte Und Plauunzuge v. Austria. Judgment of 12 June 2003. Full Court*, *Common Market Law Review* 2003, Vol. 40, Issue 6, s. 1499 i n.



– KPP) priorytet należy przyznać dobru o większym (donioślejszym) ciężarze gatunkowym, czyli prawom podstawowym<sup>45</sup>, przy zastrzeżeniu, że okoliczności sprawy nie przemawiają za przyznaniem pierwszeństwa którejś ze swobód unijnych. Za przyjęciem takiego właśnie stanowiska przemawia okoliczność, na co już wyżej zwrócono uwagę, iż nie wszystkie prawa człowieka podlegają absolutnej ochronie (ze względu na to, iż nie wszystkie posiadają bezwzględny charakter). Teoretycznie rzecz biorąc, konsekwencje takiego rozróżnienia (tj. na prawa posiadające bezwzględny charakter i na takie, które pozbawione są takiej właściwości) dla kolidujących w konkretnym przypadku praw podstawowych z jedną ze swobód rynku wewnętrznego, mogą być dwojakie. W pierwszym przypadku TS UE przyzna pierwszeństwo dla działań państwa (ograniczających jedną ze swobód rynku wewnętrznego) usprawiedliwianych w oparciu o prawo podstawowe<sup>46</sup>. W drugiej natomiast sytuacji Trybunał może przyznać pierwszeństwo urzeczywistnieniu swobody rynku wewnętrznego, o ile środek państwowy nie będzie spełniał kryteriów proporcjonalności – inaczej należy przyznać priorytet temu środkowi. Jednakże, w tym kontekście należy zauważyć i zarazem zgodzić się z poglądem, iż w rozstrzygnięciu w tej sprawie Trybunał jednoznacznie dał do zrozumienia, iż samo powołanie się przez dane państwo członkowskie na ochronę praw podstawowych (bez względu na ich charakter), nie wyłącza środka spod jego kontroli co do zgodności ze swobodami rynku wewnętrznego<sup>47</sup>. Tym samym można stwierdzić, iż w sytuacji bezpośrednich konfliktów między prawami człowieka a swobodami rynku wewnętrznego TS UE pełni aktywną funkcję w zakresie kształtowania możliwości państw członkowskich w zakresie usprawiedliwiania ich środków w oparciu o prawa podstawowe, przy czym definiując (określając) te możliwości bezpośrednio odwołuje się do orzecznictwa strasburskiego.

Następnym przykładem rozstrzygnięcia, w którym TS UE zajmował się analizowanymi problemami jest orzeczenie w sprawie dotyczącej niemieckiego zakazu, na podstawie którego pewien salon gier nie mógł używać gier

<sup>45</sup> Por. S. Douglas-Scott, *A tale of two courts: Luxembourg, Strasbourg and the growing European human rights acquis*, Common Market Law Review 2006, Vol. 43, Issue 3, s. 635.

<sup>46</sup> Pod warunkiem jednak, iż środek państwowy nie jest w sposób ewidentny (transparentny) niezgodny z zasadą proporcjonalności. Zob. poniżej opisane orzeczenie Trybunału w sprawie *Omega*, C-36/02.

<sup>47</sup> Por. A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności...*, s. 239–240. Ten ostatni pogląd w szczególności potwierdza orzeczenie TS UE z 17 kwietnia 2007 r. w sprawie *A.G.M.- COS.MET Srl*, C-470/03, ECR 2007, s. I-2749, z którego wynika, iż państwa członkowskie nie posiadają nieograniczonych możliwości w zakresie usprawiedliwiania swoich środków ograniczających swobody wspólnotowe w oparciu o prawa człowieka. W rozstrzygnięciu tym Trybunał stwierdził bowiem, iż wprawdzie z art. 10 ust. 1 EKPC wynika, iż wolność wyrażania opinii przysługuje wszystkim osobom podlegającym jurysdykcji państw członkowskich, jednakże państwo członkowskie nie może się powoływać na wolność wyrażania opinii swoich urzędników w celu uzasadniania przeszkód (w swobodnym przepływie towarów) i w ten sposób uchylać się od odpowiedzialności wynikającej z prawa wspólnotowego. Zob. też C. Barnard, *The Substantive...*, s. 171.

symulujących zabijanie oraz banalizujących przemoc<sup>48</sup>. Rzeczony środek został zastosowany przez Niemcy w celu ochrony porządku publicznego, którego szczególnym elementem jest godność ludzka mająca w konstytucji niemieckiej status prawa podstawowego. Sprawa ta więc różniła się od powyżej opisanej dwoma aspektami. Po pierwsze, jako podstawę zastosowania środka ograniczającego swobodę rynku wewnętrznego (tj. swobodę przepływu usług) państwo wskazywało porządek publiczny (a więc jedną z traktatowych przesłanek derogacyjnych), natomiast konieczność ochrony odnośnego prawa podstawowego (tj. godności ludzkiej) stanowiła dopiero rozwinięcie tej koncepcji<sup>49</sup>. Po drugie, państwo członkowskie nie odwoływało się do prawa podstawowego, które było chronione przez EKPC i państwa członkowskie Unii na jednakowym poziomie, lecz na prawo, które posiadało specjalny (szczególny) status w jego wewnętrznym porządku prawnym – tj. w porządku konstytucyjnym<sup>50</sup>.

Trybunał w ramach swoich analiz w pierwszej kolejności odniósł się do przesłanki derogacyjnej porządku publicznego i przypomniał, iż powinna być ona interpretowana wąsko, tak aby jej zakres nie był jednostronnie określany przez państwa członkowskie, bez kontroli przez instytucje Wspólnoty. Następnie zauważył, iż szczególne okoliczności, które mogłyby uzasadniać odwołanie do pojęcia porządku publicznego mogą się różnić w poszczególnych państwach lub w poszczególnym czasie. Dlatego też należy przyznać właściwym organom krajowym pewien zakres władzy dyskrecjonalnej (swobodnego uznania). W dalszej części podkreślił, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, które są przestrzegane przez Wspólnotę Europejską<sup>51</sup>. Na tej podstawie doszedł do wniosku, iż nie ma wątpliwości co do tego, iż cel w postaci ochrony godności ludzkiej jest zgodny z prawem wspólnotowym, i to niezależnie od okoliczności, iż w systemie prawa niemieckiego zasada poszanowania godności ludzkiej ma szczególny status, będąc samoistnym prawem podstawowym. Tym samym zarówno Wspólnota, jak i państwa członkowskie mają obowiązek przestrzegania praw podstawowych, których ochrona stanowi co do zasady wystarczające uzasadnienie ograniczenia wynikającego z prawa wspólnotowego, nawet w ramach fundamentalnej swobody rynku wewnętrznego, jaką jest swoboda świadczenia usług. Jednakże środki, które

---

<sup>48</sup> Zob. orzeczenie Trybunału z 14 października 2004 r. w sprawie *Omega*, C-36/02, ECR 2004, s. I-9609.

<sup>49</sup> A. Fraćkowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności...*, s. 240.

<sup>50</sup> Należy w tym względzie zauważyć, iż bez względu na okoliczność, iż godność ludzka (jako prawo podstawowe) chroniona jest w poszczególnych państwach Unii na zróżnicowanym poziomie, to jednak jest ona prawem centralnym i absolutnym w całym unijnym porządku prawnym (rozumianym jako porządek prawny Unii Europejskiej oraz jej poszczególnych państw).

<sup>51</sup> Trybunał – odwołując się do swojego orzecznictwa – po raz kolejny przypomniał, iż źródłem tych praw są tradycje konstytucyjne wspólne dla państw członkowskich oraz umowy międzynarodowe dotyczące ochrony praw człowieka, w tworzeniu których państwa członkowskie uczestniczyły lub do których przystąpiły.

ograniczają tę swobodę, mogą zostać usprawiedliwione względami porządku publicznego, jedynie jeśli są one konieczne dla ochrony interesów, które mają zapewnić i tylko wtedy, jeśli tych celów nie da się zrealizować przy pomocy środków mniej restrykcyjnych (dla swobodnego przepływu usług). Nie zachodzi jednak – według Trybunału – potrzeba, aby kraje członkowskie odnosiły się do jednej koncepcji, wspólnej dla wszystkich państw członkowskich, jeśli chodzi o sposób w jaki ma być chronione prawo podstawowe. Wprost przeciwnie, jak wynika z utrwalonej linii orzecznictwa, proporcjonalność regulacji państwowej nie może zostać zakwestionowana jedynie na tej podstawie, iż państwo przyjęło system ochrony różniący się od obowiązującego w innym państwie członkowskim<sup>52</sup>.

Trybunał ostatecznie skonstatował, iż niemiecki zakaz spełniał wymogi zasady proporcjonalności, tj. był zarówno odpowiedni do poziomu ochrony godności ludzkiej oraz nie wykraczał poza to co było niezbędne do jego osiągnięcia<sup>53</sup>.

Charakteryzowane wyżej rozstrzygnięcie TS UE potwierdza tezę, iż w przypadku kolizji praw podstawowych z jedną ze swobód rynku wewnętrznego, pierwszeństwo należy przyznać prawom podstawowym<sup>54</sup>, ze względu na ich szczególnie ciężar gatunkowy (zarówno w unijnym, jak i wewnątrzpaństwowym porządku prawnym), przy czym ze względu na zróżnicowany charakter tych praw reguła ta nie zawsze obowiązuje. Niezależnie jednak od posiadanego przez prawa podstawowe charakteru (absolutnego, czy też pozbawionego tej właściwości), środek krajowy, za pomocą którego państwo członkowskie chroni odnośne prawo podstawowe, każdorazowo musi być zgodny z zasadą proporcjonalności. Tak więc zarówno środki państwowe chroniące prawa podstawowe nie posiadające absolutnego charakteru, jak i prawa o charakterze absolutnym (np., tak jak w powyższym rozstrzygnięciu – godność ludzka) winny spełniać sformułowane w orzecznictwie TS UE kryteria proporcjonalności – odpowiedniości oraz konieczności. Należy jednakże zauważyć, iż w rozstrzygnięciu tym Trybunał wprawdzie odwołał się do powyższych kryteriów proporcjonalności, ale też jednocześnie nie przeprowadził samodzielnych badań w tym względzie – odniósł się jedynie do ustaleń sądu niemieckiego, które w pełnej rozciągłości zaaprobował. Wydaje się,

---

<sup>52</sup> Teza ta została powtórzona później m. in. w wyroku Trybunału z 22 grudnia 2010 r. w sprawie *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, C-208/09, ECR 2010, s. I-13693.

<sup>53</sup> W tym kontekście TS UE jedynie ogólnie skonstatował, odwołując się przy tym do ustaleń sądu niemieckiego, iż sporny środek zarówno odpowiada poziomowi ochrony godności ludzkiej, gwarantowanemu przez konstytucję Niemiec, jak i nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu. W kontekście powyższych uwag szerzej zob. orzeczenie Trybunału z 14 października 2004 r. w sprawie *Omega*, C-36/02 oraz A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności...*, s. 240–241; J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności...*, s. 331–332; P. Dąbrowska, *Równoważenie ochrony...*, s. 21–26; T. Ackermann, *Case C-36/02, Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn, Judgment of the Court of Justice (First Chamber) of 14 October 2004*, nyr, *Common Market Law Review* 2005, Vol. 42, Issue 4, s. 1107.

<sup>54</sup> Por. S. Douglas-Scott, *A tale of two...*, s. 635.

iz taka postawa (w pewnym sensie połowiczna) TS UE jest następstwem konsekwentnego przyznania w swoim orzecznictwie państwom członkowskim pewnego zakresu władzy dyskrecjonalnej (w omawianych zagadnieniach)<sup>55</sup> oraz – ściśle z tym związanej – szczególnej pozycji godności (jako prawa podstawowego mającego absolutny, wręcz fundamentalny charakter) w wewnątrzpaństwowym (w tym przypadku niemieckim) porządku prawnym. Taki centralny charakter tego prawa przesądził o tym, że TS UE w istocie nie podjął się samodzielnego przeprowadzenia badań w zakresie proporcjonalności środka państwowego (nie mniej jednak podkreślił po raz kolejny konieczność poszanowania zasady proporcjonalności w kontekście omawianej problematyki)<sup>56</sup>.

Wydaje się także, iż fundamentalny charakter godności (w systemie prawa państwowego) wpłynął na to, iż Trybunał nie wykluczył możliwości spełniania przez środek państwowy kryteriów proporcjonalności (w szczególności chodzi tutaj o kryterium konieczności) w sytuacji, jeśli dane państwo członkowskie przyjęło system ochrony tego prawa podstawowego różniący się od obowiązującego w innym państwie członkowskim – w przypadku ochrony tak fundamentalnych praw, jak prawo do godności ludzkiej, państwa członkowskie mogą więc je chronić w taki sposób, w jaki uznają za właściwy, nawet jeśli następuje to w różny sposób i w różnym stopniu w poszczególnych państwach, pod warunkiem, że nie wykracza to poza to co jest konieczne do ochrony tego prawa, tak jak rozumiane to jest w systemie prawa krajowego<sup>57</sup>.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, iż w późniejszych wyrokach TS UE podkreślał, iż konieczność ochrony praw podstawowych, np. prawa do prowadzenia działania zbiorowego obejmującego prawo do strajku<sup>58</sup>, może stanowić odrębną (samoistną) podstawę usprawiedliwiająca środek ograniczający jedną ze swobód rynku wewnętrznego<sup>59</sup>. Co jest istotne, chociaż przyznawał, iż prawa te stanowią integralną część ogólnych zasad prawa wspólnotowego, niemniej jednak podkreślał, iż ich wykonywanie może podlegać pewnym ograniczeniom. W szczególności wskazywał, iż korzystanie z tych praw

<sup>55</sup> W tym względzie por. np. orzeczenie Trybunału w sprawie *Eugen Schmidberger v. Austria*, C-112/00.

<sup>56</sup> Por. też T. Ackermann, *Case C-36/02, Omega...*, s. 1120.

<sup>57</sup> Por. P. Dąbrowska, *Równoważenie ochrony...*, s. 28 wraz z cytowaną tam literaturą.

<sup>58</sup> W odniesieniu do tego prawa Trybunał zauważał, iż jest ono prawem uznanym zarówno przez wiele międzynarodowych aktów prawnych, przy których tworzeniu państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły (tj. Europejska Karta Społeczna oraz Konwencja nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych, uchwalona przez Międzynarodową Organizację Pracy), jak i akty ustanowione przez same państwa członkowskie na szczeblu wspólnotowym lub w ramach Unii (takie jak Wspólnotowa Karta Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników przyjęta podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Strasburgu). Zob. następujące orzeczenia Trybunału: z 11 grudnia 2007 r. w sprawie *International Workers Federation's*, C-438/05, ECR 2007, s. I-10779; z dnia 18 grudnia 2007 r. *Laval un Partneri Ltd przeciwko Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan i Svenska Elektrikerförbundet*, C-341/05, ECR 2007, s. I-11767.

<sup>59</sup> A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności...*, s. 241–242.

winno być zgodne z pewnymi wymogami chronionymi na mocy Traktatu (odnoszącymi się do odnośnych swobód rynku wewnętrznego) oraz uwzględniać zasadę proporcjonalności<sup>60</sup>.

Inna z omawianych w niniejszym podpunkcie spraw dotyczyła niemieckiego zakazu sprzedaży oraz przekazywania drogą wysyłkową nośników obrazu niepoddanych kontroli i klasyfikacji dla celów ochrony małoletnich przez właściwy krajowy organ i niezawierających informacji co do wieku, od którego są dozwolone<sup>61</sup>. W toku postępowania przed Trybunałem strona powodowa podnosiła, iż sprzedawała filmy, które uprzednio zostały poddane takiej kontroli i klasyfikacji w Wielkiej Brytanii, przez co niemiecki wymóg stanowił niepotrzebne ograniczenie swobody przepływu towarów. Tymczasem Niemcy broniły się podnosząc argument, iż sporne uregulowania są konieczne dla zapewnienia ochrony dzieci przed informacjami oraz materiałami szkodliwymi z punktu widzenia ich dobra. Odnosząc się do tej argumentacji Trybunał przypomniał, iż ochrona praw dziecka została uznana w różnych umowach międzynarodowych, przy powstaniu których państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły<sup>62</sup>. Umowy te zaś są jednymi z wielu aktów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, które są uwzględniane przy stosowaniu zasad ogólnych prawa wspólnotowego. Ponadto, TS UE zauważył, iż ochrona praw dziecka została również zagwarantowana w aktach przyjętych w ramach Unii Europejskiej, takich jak KPP UE. Jednakże podkreślił, iż o ile ochrona praw dziecka stanowi uzasadniony interes, mogący co do zasady usprawiedliwić ograniczenie fundamentalnej swobody zagwarantowanej w Traktacie, takiej jak swobodny przepływ towarów, to ograniczenia tego rodzaju mogą być uzasadnione jedynie wówczas, gdy są odpowiednie dla zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykraczają poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

W związku z zagadnieniem proporcjonalności Trybunał stwierdził, iż nie jest niezbędne, aby przepis o charakterze ograniczenia, wydany przez organy państwa członkowskiego w celu ochrony praw dzieci, odpowiadał wspólnej koncepcji dla wszystkich państw członkowskich, jeśli idzie o poziom i sposoby tej ochrony. Ze względu na okoliczność, iż koncepcje te mogą być odmienne w różnych państwach członkowskich w zależności od poglądów dotyczących moralności lub kultury, należy uznać, iż państwom członkowskim

---

<sup>60</sup> Zob. następujące orzeczenia Trybunału: z 11 grudnia 2007 r. w sprawie *International Workers Federation's*, C-438/05, ECR 2007, s. I-10779; z dnia 18 grudnia 2007 r. *Laval un Partneri Ltd przeciwko Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundet avdelning 1, Byggettan i Svenska Elektrikerförbundet*, C-341/05, ECR 2007, s. I – 11767.

<sup>61</sup> Zob. orzeczenie Trybunału z 14 lutego 2008 r. w sprawie *Dynamic Medien Vertriebs GmbH v. Avides Media AG*, C-244/06, ECR 2008, s. I-505.

<sup>62</sup> Np. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 19 grudnia 1966 r. oraz Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 20 listopada 1989 r.

przysługuje pewien zakres władzy dyskrecjonalnej. Odnosząc się bezpośrednio do spornego zakazu Trybunał zauważył, iż nie ulega wątpliwości, że stanowi on środek mogący służyć ochronie dzieci przed materiałami oraz informacjami szkodliwymi z punktu widzenia ich dobra. Natomiast niemiecka ustawa o ochronie małoletnich nie zabrania każdej formy wprowadzania do obrotu nieskontrolowanych nośników obrazu<sup>63</sup>. Ponadto – według Trybunału – wydaje się, iż procedura kontroli, klasyfikacji i oznaczania nośników obrazu jest łatwo dostępna, zakończona w rozsądnym terminie oraz przewiduje możliwość zaskarżenia decyzji odmownej na drodze sądowej. Jednakże zbadanie tych kwestii zostało powierzone sądowi krajowemu<sup>64</sup>.

Rozstrzygnięcie w tej sprawie potwierdza wcześniej sformułowaną tezę, iż państwa członkowskie mogą stosować środki, które stanowią ograniczenie dla jednej ze swobód rynku wewnętrznego, jeśli wymaga tego ochrona któregoś z praw podstawowych, chronionych w unijnym porządku prawnym. Takie środki muszą jednak spełniać wymogi zasady proporcjonalności. Trzeba jednakże zauważyć, iż w sprawie tej, mimo że Trybunał opowiedział się za wnikliwym testem proporcjonalności (obejmującym kryterium niezbędności), to jednak ustalenie, czy regulacja państwa spełnia ten test, powierzył sądowi krajowemu z jednoczesnym sprecyzowaniem kryteriów, jakie ten ostatni winien wziąć pod uwagę. Niemniej z powyższego orzeczenia wypływa konstatacja, iż TS UE pełni istotną funkcję w rozstrzyganiu tego typu sporów. W kontekście tego rozstrzygnięcia należy także zauważyć, iż Trybunał odwołał się do Karty Praw Podstawowych UE, jako do katalogu praw człowieka uzasadniających odstępstwo od jednej ze swobód rynku wewnętrznego – swobody przepływu towarów.

#### 4. Uwagi końcowe

Pomimo iż orzeczenia zaprezentowane w niniejszym opracowaniu są przykładowe, wypływa z nich kilka wniosków ogólnych.

Po pierwsze, Trybunał pełni aktywną rolę w rozstrzyganiu bezpośrednich i pośrednich sporów między ochroną praw człowieka – z jednej strony, a urzeczywistnieniem swobód rynku wewnętrznego – z drugiej strony. Podstawowym (fundamentalnym) instrumentem, który służy mu do rozwiązywania tych konfliktów jest zasada proporcjonalności. Widoczne jest zatem podobieństwo do roli, jaką zasada ta odgrywa w systemie orzecznictwa strasburskiego,

---

<sup>63</sup> Jak wynika bowiem z postanowienia odsyłającego, tego rodzaju nośniki mogą być przywożone oraz sprzedawane osobom dorosłym poprzez kanały dystrybucji, które gwarantują, iż dzieci nie będą miały dostępu do wspomnianych produktów.

<sup>64</sup> Szerzej zob. orzeczenie Trybunału z 14 lutego 2008 r. w sprawie *Dynamic Medien Vertriebs GmbH v. Avides Media AG*, C-244/06, ECR 2008, s. I-505 oraz A. Frackowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności...*, s. 242–244.

gdzie, jak powszechnie wiadomo<sup>65</sup>, zajmuje ona (obok, czy też będąc częścią zasady *fair balance*) centralne miejsce. Przy czym, co jest istotne w związku z omawianymi w niniejszej publikacji zagadnieniami, nie ulega wątpliwości, iż w zakresie aplikacji zasady proporcjonalności często ma miejsce wpływ orzecznictwa strasburskiego na judykaturę Trybunału. Można bowiem wskazać na szereg rozstrzygnięć TS UE, w których sąd ten bezpośrednio odwoływał się do kryteriów tej zasady zdefiniowanych (sprecyzowanych) w odnośnym orzecznictwie ETPC<sup>66</sup>. Takie zachowanie nie zawsze było regułą<sup>67</sup>. Jednakże, ze względu na to, iż Traktat z Lizbony przewiduje przystąpienie Unii Europejskiej do EKPC<sup>68</sup>, nie może ulegać wątpliwości, że TS UE w swoich przyszłych rozstrzygnięciach o wiele częściej, niż to miało miejsce dotychczas, będzie bezpośrednio czerpał z orzecznictwa strasburskiego.

Po drugie, zarówno w przypadku bezpośrednich, jak i pośrednich kolizji omawianych wartości, TS UE co do zasady rozstrzyga je na korzyść praw podstawowych, jako wartości o poważniejszym ciężarze gatunkowym w systemie prawa unijnego, jednak pod warunkiem spełnienia kryteriów zasady proporcjonalności. W świetle tego orzecznictwa nie ulega wątpliwości, iż w obu analizowanych przypadkach, z pierwszeństwa będą korzystać prawa człowieka o bezwzględnym charakterze, a więc prawa podstawowe podlegające absolutnej ochronie (w tym także prawa, które chronione są przez konstytucyjne porządki państw członkowskich, jak np. godność ludzka), pod warunkiem jednakże, że w sposób ewidentny nie będą naruszały zasady proporcjonalności. Natomiast te z praw człowieka, które pozbawione są takiej właściwości, uzyskują priorytet (przed środkami krajowymi przedsięwziętymi na podstawie odstępstw traktowych lub orzecznicych – w przypadku pośrednich kolizji lub przed swobodami rynku wewnętrznego – w przypadku bezpośrednich kolizji) o ile będą spełniały wszystkie wymogi zasady proporcjonalności.

Po trzecie, zasada proporcjonalności nie jest jednak aplikowana za każdym razem w ten sam sposób<sup>69</sup>. Wprawdzie Trybunał opowiada się za wnikliwym

---

<sup>65</sup> Na temat roli zasady proporcjonalności oraz zasady *fair balance* w systemie orzecznictwa ETPC szerzej zob. np. B. Gronowska, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. W poszukiwaniu efektywnej ochrony praw jednostki*, Toruń 2011, s. 129 i n.; A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej*, Warszawa 2010, s. 216 i n.; A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności...*, s. 64 i n.

<sup>66</sup> Np. w orzeczeniach w sprawach: *Familiapress Zeitungsverlag und Vertriebes GmbH v. Heinrich Bauer Verlag*, C-368/95; *Herbst Karner*, C-71/02; *Mary Carpenter*, C-60/00; *Hacsen Akrich*, C-109/01; *Österreichischer Rundfunk, Christa Neukomm, Joseph Lauerermann*, C-465/00, C-138/01, C-139/01; *Eugen Schmidberger v. Austria*, C-112/00.

<sup>67</sup> Np. w orzeczeniach w sprawach *Festersen*, C-370/05, *Omega*, C-36/02 TS UE w ogóle nie odniósł się do orzecznictwa strasburskiego.

<sup>68</sup> Zob. art. 1 Traktatu z Lizbony (Dz. Urz. UE C 306 z 17 grudnia 2007 r.) zmieniający dotychczasowy art. 6 TUE. Dzięki temu ETPC uzyska kompetencję do kontroli stosowania EKPC w Unii Europejskiej. Zob. J. Sozański, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej*, Warszawa–Poznań, 2013, s. 20–21.

<sup>69</sup> Należy zwrócić szczególną uwagę na to, iż w przypadku pośrednich konfliktów z dotychczasowego orzecznictwa nie wynika jednoznacznie, czy test proporcjonalności ma być przeprowadzony osobno w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów i do prawa

testem proporcjonalności (zarówno w sytuacjach bezpośrednich, jak i pośrednich konfliktów), ale stosunkowo rzadko przeprowadza ten test samodzielnie<sup>70</sup>. Najczęściej powierza go sądom państwowym, z jednoczesnym dookreśleniem kryteriów (bardziej lub mniej precyzyjnych i zarazem ograniczających zakres władzy dyskrecjonalnej państw członkowskich), jakie sądy te powinny uwzględnić przy stosowaniu tej zasady. Niemniej, nie ulega wątpliwości, iż zasada proporcjonalności umożliwia Trybunałowi oraz sądom krajowym znajdowanie właściwej równowagi między tymi fundamentalnymi w systemie prawa unijnego celami.

## **FUNDAMENTAL RIGHTS VERSUS INTERNAL MARKET FREEDOMS IN THE LIGHT OF THE JUDICATURE OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION**

**Keywords:** fundamental rights, internal market freedoms, principle of proportionality, the Court of Justice of the European Union, the European Convention on Human Rights, human dignity

### **Summary**

In the functioning of the European Union it is not uncommon for both indirect and direct collisions between two fundamental in this legal order objectives to occur, namely – between the protection of basic rights, on the one hand, and fruition of particular internal market freedoms, on the other. The essential aim of this article is to present the methods of the Court of Justice of the European Union to solve the aforementioned conflicts. The analysis of the relevant judicature shows that in the case of both direct and indirect collisions the Court of Justice of the European Union resolves the disputes for the benefit of basic rights, as they are considered to be the values of more serious consideration in the EU legal system. Nevertheless, the situation takes place only on condition that the national measure, justified on the basis of basic rights (in the case of direct conflicts), or on the basis of treaty defections or defections resulting from judicature (in the case of indirect conflicts) fulfils the criteria of the principle of proportionality. Hence, the conclusion is that the principle of proportionality is a basic instrument which enables the Court of Justice to establish the right balance between these two objectives, crucial in the EU legal system.

---

podstawowego, czy też okoliczność naruszenia prawa podstawowego jest czynnikiem powodującym bardziej intensywne badanie proporcjonalności środka. Wpewdzie w większości przypadków TS UE opowiadał się za tą pierwszą koncepcją, to jednak w najnowszym orzecznictwie można wskazać na przypadki, w których opowiedział się za tą drugą ewentualnością.

<sup>70</sup> Taka sytuacja ma najczęściej miejsce w sprawach, w których TS UE zajmuje się bezpośrednimi kolizjami.