

# Bartosz Liżewski

---

## Wolność zgromadzeń a swoboda przepływu towarów w Europie : kilka uwag teoretycznoprawnych w przedmiocie kolizji aksjologicznej

---

Studia Iuridica Lublinensia 14, 43-59

---

2010

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.

BARTOSZ LIŻEWSKI

# Wolność zgromadzeń a swoboda przepływu towarów w Europie. Kilka uwag teoretycznoprawnych w przedmiocie kolizji aksjologicznej

*The freedom of assembly versus the free movement of goods in Europe.  
Several theoretical and legal remarks on the axiological conflict*

## UWAGI WPROWADZAJĄCE

Podstawą do przeprowadzenia rozważań wskazanych w tytule jest sprawa Eugen Schmidberger Internationale Transporte und Planzüge przeciwko Republice Austrii.<sup>1</sup> Głównym celem opracowania nie jest analiza dogmatyczna, ale rozważania o charakterze teoretycznym. Rozstrzygnięcie sądowe sprawy miało już miejsce, co oczywiście daje wyobrażenie o sposobie myślenia i uzasadnienia dokonanego przez Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu (ETS lub Trybunał) w przedmiocie zapowiadanej w tytule artykułu kolizji. W związku z nim pojawia się jednak szereg pytań. Czy rozstrzygnięcie Trybunału było prawidłowe, czy istniała alternatywna albo alternatywne możliwości rozwiązania zaistniałej kolizji. Jakie konsekwencje dla systemu źródeł prawa wspólnotowego wynikają z wyroku, który jest, a jakie mogłyby wynikać z wyroku, który mógł być wydany.

Analiza obejmuje w zasadzie wyłącznie przedmiotową sprawę. Wprawdzie w opracowaniu znajdują się odwołania do innych orzeczeń ETS-u, ale czynione są one incydentalnie w celu zwrócenia uwagi na odmienności w zakresie podstaw faktycznych i prawnych rozstrzygnięcia, a nie w celu poczynienia ustaleń o charakterze komparatystycznym. W związku z tym analiza nie obejmuje tzw. linii orzecznictwa luksemburskiego, lecz tylko i wyłącznie analizę przypadku, podstaw rozstrzygnięcia, ewentualne uwagi *de lege ferenda* i przede wszystkim wnioski o charakterze teoretycznym. Nadmienić przy tym należy, że analizo-

<sup>1</sup> Wyrok Trybunału z dnia 12 czerwca 2003 r. (sprawa C-112/00).

wany wyrok dotyczy szczególnego przypadku. Nie zdarza się bowiem często, by przepływ towarów wchodził w kolizję z wolnością zgromadzeń. Z reguły problematyka tej swobody i wszelakie jej faktyczne ograniczenia – bądź próby ograniczeń implikujące postępowanie przed ETS-em – wywoływane są różnymi względami i przyczynami o charakterze gospodarczym. Dlatego też jest to przypadek ciekawy zarówno z punktu widzenia faktycznego, jak i teoretycznego.

### ANALIZA STANU FAKTYCZNEGO

Dnia 15 maja 1998 r. stowarzyszenie Transitforum Austria Tirol<sup>2</sup> złożyło zgodnie z prawem austriackim<sup>3</sup> pisemne zawiadomienie o organizacji zgromadzenia na autostradzie Brenner w terminie: 12 czerwca 1998 (godz. 11) – 13 czerwca 1998 r. (godz. 15). Stowarzyszenie informowało o zamiarze całkowitego zablokowania drogi w terminie wskazanym w zawiadomieniu. W dniu złożenia zawiadomienia przewodniczący Transitforum Austria Tirol podczas konferencji prasowej poinformował media o zablokowaniu ruchu na autostradzie w tym terminie. Informacje o tym fakcie uzyskały również austriackie i niemieckie związki motoryzacyjne. Media przekazały opinii publicznej plany demonstracji na autostradzie. 3 czerwca 1998 r. Sicherheitsdirektor wydał polecenie, by nie zakazywać zgromadzenia, a 10 czerwca lokalne władze regionu podczas zebrania debatowały o działaniach, które należy podjąć w związku z prawidłowym przebiegiem zgromadzenia.

Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzuge to przedsiębiorstwo transportu międzynarodowego z siedzibą w Niemczech (*Rot an der Rot*). Samochody ciężarowe tej firmy zwyczajowo korzystają z przedmiotowej autostrady Brenner, transportując drewno do Włoch i zwrótnie stal do Niemiec. W związku z przeprowadzaną demonstracją samochody firmy zostały unieruchomione na przełęczy Brenner. W tym miejscu należy podkreślić, że autostrada ta stanowi jedyne połączenie tranzytowe dla samochodów ciężarowych. Spółka Schmidberger poniosła w związku z przestojem stratę. Zdaniem spółki, fakt niewydania zakazu przeprowadzenia zgromadzenia i brak interwencji władz austriackich spowodował przeszkodę w swobodnym przepływie towarów. Pojawił się w związku z tą sprawą problem o charakterze kolizyjnym. Mianowicie, czy

<sup>2</sup> Za: <http://www.transitforum.at> Jest to stowarzyszenie, którego celem jest ochrona biosfery regionu alpejskiego. Cel ten ma być realizowany głównie poprzez idee zmniejszenia ruchu samochodowego na międzynarodowych autostradach biegnących przez Alpy. Według stowarzyszenia jest to bardzo ważne ze względów ekologicznych, ekonomicznych i medycznych. Główną metodą działania są pokojowe zgromadzenia, których przebieg polega przede wszystkim na blokowaniu autostrad.

<sup>3</sup> Chodziło o § 2 VslgG (Versammlungsgesetz – ustawa o zgromadzeniach z 1953 r.) i § 86 StVO (Bezirkshauptmannschaft w Innsbrucku).

w państwie demokratycznym należącym do Unii Europejskiej wolność zgromadzeń usprawiedliwia naruszenie swobody przepływu towarów.

## ANALIZA TEORETYCZNOPRAWNA ZAGADNIEŃ KOLIZYJNYCH

Z punktu widzenia teoretycznoprawnego problematyka kolizji w prawie jest wieloaspektowa, co implikuje różne postaci kolizji, a także różne sposoby i możliwości jej usunięcia. Dlatego też należy przyjąć kilka ważnych założeń o znacznej doniosłości praktycznej dla procesu decyzyjnego.

**ZAŁOŻENIE I:** Kolizja normatywna jest to stan niezgodności między normami obowiązującymi w systemie prawa. Istotne jest podkreślenie, że chodzi o niezgodność między normami, a nie przepisami prawa. Oznacza to, że kolizję się stwierdza po przeprowadzeniu rozumowań interpretacyjnych dopiero wówczas, gdy z przepisów będących źródłem rekonstrukcji normy wyinterpretujemy normy prawne<sup>4</sup>, co do których stwierdzimy zachodzącą sprzeczność. Z tego wynika, że świadomość i pewność zachodzącej kolizji poznajemy nie na etapie walidacyjnym wykładni, ale na etapie derywacyjnym po przeprowadzeniu rozumowań interpretacyjnych.

**ZAŁOŻENIE II:** Znacząco istotnym faktem dla rozważań kolizyjnych jest odróżnienie (w polskiej konwencji terminologicznej) norm zwykłych i norm zasad<sup>5</sup>, lub też w ujęciu R. Dworkina (często w doktrynie polskiej powoływanym) – reguły i zasad<sup>6</sup>. Rozróżnienie to jest bardzo istotne, ponieważ ukazuje dysproporcje konstrukcyjne przede wszystkim w odniesieniu do tego elementu normy, który określa zakres normowania. Mianowicie, norma zwykła (reguła) wyznacza wzór pożądanego postępowania dla adresata. Wzór ten przybiera z reguły postać nakazu bądź zakazu. Oznacza to, że normę można zrealizować albo naruszyć. Jeśli między takimi normami zachodzi kolizja, wówczas tylko jedna z nich może być zastosowana, a zastosowanie drugiej zostanie uznane za wykluczone. Zasady prawa natomiast odróżniają się natomiast od pozostałych norm swoją doniosłością aksjologiczną. Zasady prawa nie wyznaczają więc wzoru postępowania, tylko cele. To powoduje, że zakres ich realizacji może być różny, tzn. że mogą one być zrealizowane w różnym stopniu. Z teoretycznego punktu widzenia jest możliwe takie sformułowanie dwóch zasad, aby ich cele były ze sobą sprzeczne w ten sposób, że realizacja celu wyznaczonego przez jedną zasadę wykluczałaby możliwość realizacji celu zasady drugiej. W ramach jednego systemu prawnego i wobec prawodawcy z założenia racjonalnego wydaje się to możliwością tylko teoretyczną. W przypadku kolizji zasad częściej mamy do czynienia z sytuacją

<sup>4</sup> L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2001, s. 225.

<sup>5</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2005, s. 35.

<sup>6</sup> R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, s. 19 i n.

częściowego albo czasowego uniemożliwienia realizacji jednej zasady na rzecz zrealizowania drugiej. W takiej sytuacji kolizja tego rodzaju wymaga zważenia doniosłości aksjologicznej zasad kolidujących w celu dokonania preferencji tej zasady, która wydaje się aksjologicznie bardziej istotna. W tym celu stosuje się różne metody ważenia.<sup>7</sup>

**ZAŁOŻENIE III:** Sytuacja kolizji ma miejsce wówczas, gdy zakresy zastosowania dwóch norm są tożsame albo częściowo wspólne, natomiast posiadają one odmienny zakres normowania. To powoduje konieczność dokonania preferencji jednej z nich przy wykorzystaniu reguł kolizyjnych. Należy jednak podkreślić, że stosowanie reguł kolizyjnych nie powinno być automatyczne. W pierwszej kolejności należy próbować rozstrzygnąć kolizję w procesie interpretacji przy zastosowaniu dyrektyw interpretacyjnych wykładni.<sup>8</sup> Inaczej mówiąc, interpretator powinien próbować osiągnąć konsensus interpretacyjny, o ile jest to możliwe. Jeżeli normy mają tylko częściowo wspólny zakres zastosowania, to wówczas można wyjść z sytuacji kolizyjnej poprzez próbę ograniczenia zakresu zastosowania jednej lub obu norm<sup>9</sup> w taki sposób, aby te zakresy się nie pokrywały. Jeżeli bowiem zakresy zastosowania obu kolidujących ze sobą norm są tożsame, to wówczas próba uzyskania konsensusu interpretacyjnego jest realizowana w odniesieniu do zakresów normowania (dyspozycja normy). Podobnie jak w odniesieniu do zakresów zastosowania, w przypadku zakresów normowania należy sprawdzić zakres ich tożsamości. Jeżeli te zakresy są tylko częściowo rozbieżne, to ustalenie konsensusu interpretacyjnego jest możliwe. Znalezienie wspólnego zakresu normowania poprzez eliminację elementów kolidujących w obu normach powoduje rozwiązanie kolizji w drodze interpretacyjnej. Takie działanie jest najbardziej pożądane, ponieważ konsensus interpretacyjny oznacza uwzględnienie woli prawodawcy wyrażonej w formie przepisów będących przedmiotem wykładni. Z tego punktu widzenia podjęcie próby pogodzenia dwóch niezgodnych ze sobą norm jawi się jako obowiązek podmiotu dokonującego wykładni. Czasami jednak ze względu na konstrukcje norm kolidujących ich pogodzenie nie jest możliwe. Dopiero wówczas należy zastosować reguły kolizyjne.

**ZAŁOŻENIE IV:** Niezgodność między normami może przybierać postać niezgodności logicznej lub niezgodności prakseologicznej. Niezgodność logiczna może przybrać z kolei formę sprzeczności lub przeciwieństwa. Sprzeczność między normami ma miejsce wówczas, gdy przy całkowitej tożsamości zakresu zastosowania normy (hipoteza) zachodzi niezgodność między zakresami normowania, polegająca na tym, że jedna norma nakazuje takie zachowanie (działanie), którego druga norma zakazuje. Sprzeczność więc implikuje niezgodność

<sup>7</sup> G. Maroń, *Zasady prawa – pojmowanie i typologie a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym*, Lublin 2009 (niepublikowana rozprawa doktorska), s. 131–169 i 233–262.

<sup>8</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 226.

<sup>9</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 175.

nieusuwalną, ponieważ wypełnienie dyspozycji jednej normy powoduje złamanie (naruszenie) dyspozycji normy z nią kolidującej.

Drugą formą niezgodności logicznej norm jest ich przeciwieństwo. Normy są przeciwne względem siebie wówczas, gdy przy chociaż częściowo pokrywającym się zakresie zastosowania ich dyspozycje są tak sformułowane, że jednocześnie nie można ich spełnić. Jeżeli z logicznego punktu widzenia nie można jednocześnie spełnić obu norm, to podobnie jak w sprzeczności realizacja jednej z nich powoduje niezrealizowanie drugiej. W przypadku norm przeciwnych możliwe jest także niezrealizowanie żadnej z nich.

Niezgodność prakseologiczna nie ma charakteru logicznego, ponieważ każda norma z osobna może być spełniona. Jeżeli jednak będziemy na te normy patrzeć jako na zbiory powiązane, to wówczas „zrealizowanie jednej z tych norm niweczy skutki zrealizowania innej z nich”.<sup>10</sup>

Podane powyżej przykłady niezgodności mają charakter wyraźny, chciałoby się rzec podręcznikowy. Próba przełamania takiej niezgodności jest co najmniej trudna albo wręcz niemożliwa. Dla usunięcia kolizji stosuje się wówczas reguły kolizyjne. W praktyce jednak bardzo często owe niezgodności ujawniają się tylko w pewnym stopniu, co powoduje, że powstaje możliwość usunięcia takiej niezgodności w drodze wykładni, co było powoływane w założeniu IV.

**ZAŁOŻENIE V:** Rozstrzygnięcie kolizji jest uzależnione od konfiguracji relacji kolizyjnej. Chodzi o to, czy normy, które ze sobą kolidują, są normami zwykłymi czy normami-zasadami prawa. Stosownie do tego możemy wyróżnić trzy relacje kolizyjne:

- norma zwykła – norma zwykła
- norma zwykła – zasada prawa
- zasada prawa – zasada prawa.

Powyższe założenia są istotne z punktu widzenia prowadzonych rozważań nad kolizją z kazusu Schmidbergera. Problem tak naprawdę nie ograniczał się bowiem tylko do kwalifikacji swobody przepływu towarów jako normy albo jako zasady. Przy założeniu, że prawa człowieka w UE są – jako prawa podstawowe – częścią ogólnych zasad prawa wspólnotowego, to potencjalnymi wariantami kolizji były te przedstawione w założeniu V b i c. Nieoczekiwanie jednak ETS skorzystał z innego rozwiązania (będzie to przedstawione w dalszej części opracowania) zaistniałej kolizji, co jednak nie zmieniło jej faktycznego charakteru jako kolizji w sferze aksjologicznej.

---

<sup>10</sup> *Ibidem.*

## STATUS PRAW OSOBISTYCH I POLITYCZNYCH W UE

Status praw osobistych i politycznych Unii Europejskiej do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony nie wynikał ani z przepisów prawa pierwotnego, ani prawa wtórnego. Taki stan związany był i jest z brakiem kompleksowego uregulowania statusu Konwencji Praw Człowieka w systemie prawa wspólnotowego. Mam tutaj na myśli fakt nieuzyskania przez Konwencję statusu źródła prawa wspólnotowego. Powodów takiego stanu można upatrywać w tym, że prawo wspólnotowe stanowi niezależny od prawa międzynarodowego i krajowego porządek prawny. Gdyby Konwencja stała się źródłem prawa w UE, wówczas Trybunał Sprawiedliwości musiałby zaakceptować nadrzędność interpretacyjną Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Byłoby to trudne wobec faktu autonomii interpretacyjnej luksemburskiego Trybunału. Niezależnie od tego ETS w opinii nr 2/94<sup>11</sup> stwierdził, że obowiązujące prawo wspólnotowe wyklucza możliwość przystąpienia Wspólnoty do Konwencji Praw Człowieka, z uwagi na to żaden przepis Traktatu nie zawiera upoważnienia do tworzenia przepisów lub zawierania umów międzynarodowych w przedmiocie praw człowieka przez wspólnoty. To spowodowało, po pierwsze, że status Konwencji w UE ewoluował zarówno na drodze orzeczniczej, jak i na drodze regulacji normatywnych, a po drugie – rozpoczęcie procesu kształtowania autonomicznego systemu ochrony praw człowieka w UE.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że idea integracji europejskiej wiązała się z pogłębianiem więzi gospodarczych między państwami członkowskimi. Przez długi okres prawa człowieka nie były przedmiotem zainteresowania we wspólnotach europejskich. W literaturze różne są poglądy dotyczące przyczyn zainteresowania tą materią przez wspólnoty. Jedni uważają, że zainteresowanie prawami człowieka wynikało z chęci poszerzenia kompetencji wspólnot<sup>12</sup>, inni natomiast, że zainteresowanie prawami człowieka wynikało z konieczności i podlegało ewolucyjnemu rozwojowi na drodze orzeczniczej.<sup>13</sup> To drugie stanowisko wydaje się słuszne.

Problematyka poszanowania praw człowieka stała się istotna wówczas, kiedy okazało się, że prawa te naruszane są za pośrednictwem prawa wspólnotowego. Z uwagi na to, że prawa człowieka nie były gwarantowane przez wspólnotowy system prawny, ETS wobec braku podstaw prawnych uchylał się więc od orzekania w tym przedmiocie. Kiedy liczba takich naruszeń wzrastała, Trybunał musiał ustosunkować się do tej materii. Po raz pierwszy wypowiedział się w tej kwestii przy okazji sprawy Stauder przeciwko miastu ULM<sup>14</sup> w 1969 r. Z tego orzeczenia wynikało, że prawa osobiste i polityczne uzyskały nominację termi-

<sup>11</sup> Opinia nr 2/94 z 28 marca 1996 r.

<sup>12</sup> A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005, s. 360.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> 29–69 Erich Stauder v. City of Ulm – Sozialamt, ECR 1969 – s. 00419.



nologiczną praw podstawowych. Co istotne, Trybunał stwierdził w tej sprawie, że prawa podstawowe stanowią część zasad ogólnych prawa wspólnotowego. To orzeczenie zapoczątkowało budowę rozwijanej przez Trybunał koncepcji praw podstawowych. W kolejnych orzeczeniach z tego zakresu Trybunał potwierdził to, że prawa podstawowe stanowią integralny składnik ogólnych zasad prawa wspólnotowego, jak również zapewnił o ich przestrzeganiu zgodnie ze wspólnymi tradycjami konstytucyjnymi państw członkowskich oraz postanowieniami umów międzynarodowych powstałych przy udziale tych państw. W wyrokach tych Trybunał przekonywał o szczególnym znaczeniu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dla formułowania praw podstawowych.

Rozwój koncepcji praw podstawowych na drodze orzeczniczej w sposób istotny wpłynął na zmianę statusu Konwencji Praw Człowieka w systemie prawa wspólnotowego. Chociaż Konwencja nie uzyskała statusu samodzielnego źródła prawa, to jednak została ona normatywnie wyrażona w Traktacie z Maastricht. Jego art. 6 w ust. 2 stanowi, że „Unia respektuje podstawowe prawa zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r. oraz prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim jako ogólne zasady prawa wspólnotowego”. Takie ujęcie tego przepisu, niezależnie od istniejących wątpliwości co do zakresu jego normatywności, potwierdza wypracowaną przez ETS konstrukcję orzeczniczą praw podstawowych jako części ogólnych zasad prawa wspólnotowego.

Reasumując, prawa osobiste i polityczne w UE są gwarantowane jako prawa podstawowe, które z kolei są częścią ogólnych zasad prawa wspólnotowego. We wskazywanych w literaturze przedmiotu typologiach zasad ogólnych prawa podstawowe uznawane są za kategorię odrębną.<sup>15</sup> Z punktu widzenia teoretycznoprawnego, jak również analizowanego przypadku, jest to bardzo istotne, ponieważ umiejscowienie zasad ogólnych w systemie źródeł prawa wspólnotowego nie jest sprecyzowane. Taka sytuacja implikuje trudności procesu decyzyjnego w przypadkach kolizji tych zasad z prawem pierwotnym. Wprawdzie w chwili obecnej Karta Praw Podstawowych jest już źródłem prawa wspólnotowego, to jednak z perspektywy analizowanego przypadku nie ma to większego znaczenia, ponieważ w czasie jego wydania statusu źródła prawa nie miała.

## STATUS I ISTOTA SWOBODY PRZEPEŁYWU TOWARÓW W PRAWIE UE

Swoboda przepływu towarów jest uznawana za jedną z najważniejszych spośród wszystkich swobód wspólnotowych będących podstawą rynku wewnętrznego. Podkreślane jest to zarówno w literaturze przedmiotu<sup>16</sup>, jak i w orzecz-

<sup>15</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Porządek prawny Unii Europejskiej (z uwzględnieniem postanowień Traktatu Konstytucyjnego)*, Toruń 2005, s. 131.

<sup>16</sup> R. Skubisz (red.), *Prawo europejskie. Zarys wykładu*, Lublin 2009, s. 200; M. Irmiński, *Prawo*



nictwie ETS-u.<sup>17</sup> Niezależnie od indywidualnego znaczenia dla funkcjonowania wspólnotowego rynku, swoboda przepływu towarów, łącznie z pozostałymi swobodami (przepływu pracowników, usług i kapitału), posiada status podstawowych zasad prawa wspólnotowego.<sup>18</sup> Świadczy to o istocie i znaczeniu swobód dla realizacji europejskiej integracji w sferze gospodarczej. Można powiedzieć, że przepływ towarów jako swoboda zyskuje normatywną rangę kwalifikowaną, przede wszystkim dlatego, że po pierwsze została uregulowana w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (dalej: TWE), a po drugie postanowienia Traktatu w tym przedmiocie traktowane są jako zasady podstawowe prawa wspólnotowego. Dzięki temu postanowienia wyrażające swobodę przepływu towarów zyskują wymiar aksjologiczny.

Podstawą swobody przepływu towarów jest unia celna (art. 23 TWE) ustanowiona między państwami członkowskimi, w ramach której dla bezpieczeństwa wymiany towarowej ustanowione zostały cztery gwarancje, z których trzy przybierają postać zakazów, jedna zaś stanowi nakaz. Jedyne nakaz przewidziany w art. 31 TWE oblige państwa do reorganizacji państwowych monopolii handlowych w celu likwidacji każdej formy dyskryminacji co do warunków zaopatrzenia i zbytu pomiędzy obywatelami państw członkowskich. W ramach zakazów ustanowiono:

a) zakaz nakładania między państwami członkowskimi ceł przywozowych i wywozowych oraz opłat o podobnych skutkach (art. 23–25 TWE);

b) zakaz nakładania na towary pochodzące z innych państw członkowskich dyskryminacyjnych lub protekcyjnych podatków (art. 90 TWE);

c) zakaz wprowadzania w imporcie i eksporcie ograniczeń ilościowych i środków o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych (art. 28–30 TWE). Z punktu widzenia rozważań niniejszego artykułu ten zakaz jest szczególnie istotny, ponieważ w sprawie Schmidberger ETS uznał niezakazanie zgromadzenia przez władze państwa członkowskiego za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych.<sup>19</sup> W analizowanym wyroku ETS podkreślał – odwołując się do swoich wcześniejszych wyroków (w sprawie 8/74 Dassonville i w sprawie C-265/95 Komisja przeciwko Francji)<sup>20</sup> – że postanowienia w przedmiocie zakazu ograniczeń ilościowych „należy interpretować jako mające na celu usunięcie wszelkich, bezpośrednich lub pośrednich, rzeczywistych lub potencjalnych,

*Unii Europejskiej. Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2009, s. 7; Z. Brodecki (red.), *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Warszawa 2002, s. 165.

<sup>17</sup> Wyrok ETS z 9.12.1997 r. w sprawie C-265/95 Komisja p. Francji, pkt 24–26, Zb. orzecz. z 1997 r., s. I–6959; także wyrok ETS w sprawie będącej przedmiotem niniejszego artykułu, tzw. kazu Schmidbergera (wyrok ETS z 16.06.2003 r.) w pkt. 75.

<sup>18</sup> A. Frąckowiak-Adamska, *Podwójne standardy badania proporcjonalności przez Trybunał Sprawiedliwości*, [w:] *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, C. Mik (red.), Toruń 2007.

<sup>19</sup> Pkt 64 powoływanego powyżej wyroku w sprawie Schmidberger.

<sup>20</sup> *Ibidem*, pkt 56.

utrudnień w ramach wewnątrzspółnotowej wymiany handlowej”.<sup>21</sup> Tzw. formuła Dassonville<sup>22</sup> przewidywała, że przepisy państw członkowskich regulujących obrót handlowy, utrudniające wewnątrzspółnotową wymianę handlową, należy traktować jako środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Wyrok ten zresztą zapoczątkował ewolucję orzecznictwa ETS-u w zakresie tzw. kolejnych testów dopuszczalności krajowych środków, które mogą albo wręcz ograniczają obrót towarami wewnątrz wspólnoty. W 1979 r. w sprawie C-120/78 Trybunał wypracował formułę „Cassis de Dijon”<sup>23</sup>, a w 1993r. formułę „Keck”.<sup>24</sup> Analiza tych formuł zasadniczo wykracza poza ramy merytoryczne artykułu, wymaga jednak zauważenia faktu, że ETS w zakresie swojego orzekania i właśnie poprzez wypracowywanie tych formuł rozstrzygał wiele spraw, w których miało miejsce ograniczenie przepływu towarów, lub gdy stosowano (zakazany zresztą) środek o skutku równoważnym do takiego ograniczenia.

W związku z analizą swobody przepływu towarów należy zauważyć, że jej zakres (niezależnie od jej istoty) nie jest nieograniczony. Art. 30 TWE poprzez sformułowanie enumeratywnego katalogu przesłanek uchylających daje bowiem możliwość usprawiedliwienia uchylecia zakazów przewidzianych w art. 28 i 29 TWE. Wynika to *expressis verbis* ze sformułowania: „Postanowienia artykułów 28 i 29 nie wyłączają możliwości wprowadzania ograniczeń importowych, eksportowych i tranzytowych, uzasadnionych [...]”. W tym miejscu wymienione zostają następujące przesłanki uchylające: a) moralność publiczna; b) porządek publiczny; c) bezpieczeństwo publiczne; d) ochrona zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin; e) ochrona narodowych dóbr kultury oraz wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej; f) ochrona własności przemysłowej i handlowej. Oznacza to, że przepływ towarów może w zakresie wymienionych w art. 30 powodów zostać ograniczony. Ich katalog ma jednak charakter zamknięty i nie może ulec rozszerzeniu.<sup>25</sup>

#### ANALIZA TEORETYCZNOPRAWNA WAŻENIA INTERESÓW PRZEZ EUROPEJSKI TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI

Niniejszą analizę należy rozpocząć od dwóch stwierdzeń. Po pierwsze, w prawie wspólnotowym nie została normatywnie wyrażona reguła kolizyjna, która dawałaby pierwszeństwo wolności zgromadzeń lub swobodzie przepływu towa-

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> C-8/74 Procureur du Roi/Benoit i Gustave Dassonville z 11 lipca 1974 r., Zb. Orz. 1974, s. 837.

<sup>23</sup> C-120/78 Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein z 20 lutego 1970 r., Zb. Orz. 1979, s. 649.

<sup>24</sup> C-267 i 268/91 Postępowanie karne/B. Keck i D. Mithouard z 24 listopada 1993 r., Zb. Orz. 1982, s. 1211.

<sup>25</sup> Z. Brodecki (red.), *op. cit.*, s. 171.

rów. Po drugie natomiast, brak jest również w prawie wspólnotowym procedury ważenia sprzecznych zasad. Przepisów w tym przedmiocie nie sformułowano.

Nie ulega wątpliwości, że wobec braku reguły kolizyjnej i wobec braku procedury ważenia zasad, kolizja i jej rozstrzygnięcie są pozostawione arbitralnej ocenie sądu (w analizowanym przypadku Trybunałowi Sprawiedliwości). Można powiedzieć, że zakres luzu decyzyjnego Trybunału jest bardzo duży, ponieważ ten sąd (na zasadzie wyłączności) został wyposażony w prawo dokonywania wykładni legalnej, czyli wiążącej interpretacji prawa wspólnotowego.<sup>26</sup> Posiada on więc tzw. autonomię interpretacyjną.<sup>27</sup> To powoduje, że wyroki w sprawach istotnych, przekraczając wymiar pojedynczego rozstrzygnięcia, wytyczają sposób rozumienia prawa wspólnotowego. Jest to bardzo istotne dla osiągania celów harmonizacji prawa wspólnotowego w państwach członkowskich.

Rozstrzygnięcie kolizji między wolnością zgromadzeń a swobodą przepływu towarów należy bez wątpienia do spraw trudnych i istotnych zarazem ze względu na rozwiązywanie podobnych spraw w przyszłości. Sprawa Schmidberger przekonuje jednak, że każdy przypadek należy rozpatrywać indywidualnie i ze specyfika każdego z nich implikuje wymiar rozstrzygnięcia kolizyjnego. W omawianej sprawie, ze względu na jej specyfikę, swoboda wypowiedzi i wolność zgromadzeń uznane zostały za donioślejsze wobec swobody przepływu towarów.

Od strony teoretycznej zaistniała w sprawie Schmidberger kolizja mogła być rozpatrywana według trzech odmiennych relacji:

RELACJA I: *Kolizja między art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka a przepisami wspólnotowymi regulującymi swobodny przepływ towarów.*

Ten rodzaj międzysystemowej kolizji należy rozpatrywać wyłącznie w sferze teoretycznej, ze względów proceduralnych i walidacyjnych. ETS jest sądem, który wykonuje tylko kompetencje powierzone<sup>28</sup>, to znaczy musi posiadać właściwość do rozstrzygnięcia sprawy. Wobec jej braku uzna się za organ niewłaściwy i sprawę odrzuci. Niezależnie od tego w literaturze podkreśla się, że prawo wspólnotowe tworzy autonomiczny, niezależny od prawa krajowego i międzynarodowego porządek prawny.<sup>29</sup> W tym porządku natomiast Konwencja Praw Człowieka nie jest źródłem prawa. Z punktu widzenia zagadnień walidacyjnych prawo, które nie obowiązuje, nie może być podstawą decyzji. Ze względu na powyższe argumenty ten sposób już w założeniu należało odrzucić. Trzeba przy

<sup>26</sup> M. Perkowski (red.), *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2003, s. 201.

<sup>27</sup> W. Jedlecka, *Pojmowanie autonomii prawa europejskiego*, [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, S. Wronkowska (red.), Kraków 2005, s. 243–245.

<sup>28</sup> M. Perkowski (red.), *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2003, s. 201.

<sup>29</sup> Zob. zwłaszcza: M. Ahlt, *Prawo europejskie*, Warszawa 1998; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000; P. Saganek, *Podział kompetencji pomiędzy Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie*, Warszawa 2002.

tym jednak zauważyć, że relacja tego rodzaju występowała wówczas, kiedy problematyka statusu praw człowieka w prawie wspólnotowym pojawiła się jako problem prawny.<sup>30</sup>

RELACJA II: *Kolizja między prawami podstawowymi a przepisami wspólnotowymi regulującymi swobodny przepływ towarów.*

Pierwszy ogląd sprawy z punktu widzenia teoretycznego mógł zrodzić możliwość powstania ciekawych skutków w zakresie konstrukcji systemu źródeł prawa wspólnotowego i relacji nadrzędności między nimi zachodzącymi. Wiadomo, że ETS uznał ograniczenie wymiany wewnątrzspółnotowej za proporcjonalne w świetle realizowanego celu ochrony praw podstawowych. Konkluzja ta nie wynikała jednak z rozstrzygnięcia kolizji między swobodą przepływu towarów (normatywnie wyrażoną w prawie pierwotnym) a wolnością zgromadzeń, która jako prawo podstawowe stanowi część zasad ogólnych prawa wspólnotowego. Spojrzenie na kasus Schmidbergera w ten sposób było możliwe, Trybunał jednak nie skorzystał z niego.

Brak statusu źródła prawa nie oznacza, że prawo wspólnotowe nie zawiera odwołań do Konwencji. W Traktacie o Unii Europejskiej (TUE)<sup>31</sup>, w art. 6 ust. 2 Unia zobowiązała się do respektowania praw zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz praw wynikających z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskich – jako ogólnych zasad prawa wspólnotowego. Konstrukcja praw podstawowych, stanowiąca część ogólnych zasad prawa wspólnotowego, była przedmiotem szczególnej analizy w pkt. IV niniejszego artykułu. W wyroku będącym podstawą niniejszego artykułu, Trybunał odwoływał się do tak rozumianego statusu Konwencji<sup>32</sup>, lecz niestety nie uznał za słuszne rozpatrzenie kolizji zachodzącej między wolnością zgromadzeń jako prawem podstawowym (będącym częścią zasad ogólnych prawa wspólnotowego) a swobodą przepływu towarów. Brak takiego odniesienia można uzasadnić potencjalną trudnością umiejscowienia zasad ogólnych prawa wspólnotowego w hierarchii źródeł tego prawa. Jest to istotne z powodów praktycznych, gdy chodzi o rozstrzygnięcia kolizyjne. Ponadto w literaturze zwraca się uwagę na różne

<sup>30</sup> L. Leszczyński, B. Liżewski, *Ochrona praw człowieka w Europie. Szkic zagadnień podstawowych*, Lublin 2008, s. 130 i n.

<sup>31</sup> Traktat z Maastricht.

<sup>32</sup> W punkcie 71 wyroku ETS stwierdził: „W tym zakresie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawa podstawowe stanowią integralną część zasad ogólnych prawa, których poszanowanie zapewnia Trybunał i które wywodzą się z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich oraz wytycznych zawartych w umowach międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, w tworzeniu których państwa członkowskie współuczestniczyły lub do których przystąpiły. EKPC ma w tym kontekście szczególną wagę (zob. w szczególności wyroki: z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie C-260/89 ERT, Rec. s. I-2925, pkt 41; z dnia 6 marca 2001 r. w sprawie C-274/99 P. Connolly przeciwko Komisji, Rec. s. I-1611, pkt 37; z dnia 22 października 2002 r. w sprawie C-94/00 Roquette Freres, Rec. s. I-9011, pkt 25)”.

poglądy dotyczące umiejscowienia zasad ogólnych w hierarchii.<sup>33</sup> Wachlarz tych poglądów jest szeroki i statuuje zasady ogólne w różnym odniesieniu do prawa pierwotnego, a mianowicie:

- zasady ogólne są nadrzędne względem prawa pierwotnego;
- zasady ogólne są prawem wspólnotowym;
- zasady ogólne mają rangę prawa pierwotnego;
- zasady ogólne są zrównane z prawem pierwotnym, ale nie mogą uchylać pierwotnego prawa stanowionego;
- zasady ogólne wywodzące się z Traktatu mają status prawa pierwotnego;
- zasady ogólne mają pierwszeństwo przed prawem instytucjonalnym;
- zasady ogólne zajmują miejsce między prawem pierwotnym a prawem wtórnym.<sup>34</sup>

Takie bogactwo poglądów – szczególnie istotne dla rozstrzygnięć kolizyjnych – pozostawia sprawę otwartą. Gdyby ETS uwzględnił taką konfigurację kolizyjną, wówczas jego rozstrzygnięcie przyczyniłoby się do powstania legalnego (wiążącego) stanowiska dotyczącego statusu praw podstawowych – zasad ogólnych prawa wspólnotowego. Tak się jednak nie stało.

RELACJA III: *Kolizja w sferze aksjologicznej i w ramach konstrukcji traktowania wolności zgromadzeń jako środka o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych.*

Wyrok w sprawie Schmidberger jest w zasadzie precedensowy, ponieważ zdecydowanie wykracza poza granice kolizji zasad w sferze aksjologicznej. Trybunał sprowadził wprawdzie przypadek ów do takiej kolizji, ale umocował go w ramach normatywnej sfery swobody przepływu towarów określonej w prawie pierwotnym. Sąd luksemburski przyjął w nim bowiem, że odmowa wydania zakazu demonstracji stanowi środek o skutku podobnym do ograniczenia ilościowego, który co do zasady jest niezgodny z powinnościami państwa członkowskiego, o których stanowi art. 28 i 29 Traktatu. Takie stanowisko Trybunału stworzyło sytuację nietypową, ponieważ potraktowano odbyte demonstracje w kategoriach gospodarczych (środek o skutku podobnym do ograniczenia ilościowego). W literaturze podkreśla się, że w teorii dostępu do rynku nawet w najszerszym jej rozumieniu zawsze najistotniejsza jest kwestia wykonywania działalności gospodarczej.<sup>35</sup> Bez wątplenia przepisy prawa austriackiego w sprawie zgromadzeń w żaden sposób do regulacji działalności gospodarczej się nie odnoszą. Co ciekawe, analiza innych podobnych wyroków z tego zakresu prowadzi do konkluzji całkowicie przeciwstawnej. W tych właśnie wyrokach, a mam tu na myśli

<sup>33</sup> M. Jaśkowski, *Miejsce podstawowych zasad ogólnych prawa wspólnotowego w hierarchii wspólnotowych źródeł prawa*, [w:] *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, C. Mik (red.), Toruń 2007, s. 57.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> A. Wróbel, *Swoboda przepływu towarów w Unii Europejskiej a wolność zgromadzania się. Kilka uwag na marginesie sprawy Eugen Schmidberger C-112/00*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, W. Czapliński (red.), Warszawa 2006, s. 1088.

np. *casus* de Dijon<sup>36</sup>, wyrok w sprawie Omega czy w sprawie Familiapress<sup>37</sup>, znajdują się odwołania do działalności gospodarczej. W tych przypadkach rozważania dotyczące ograniczeń ilościowych swobód przepływów pozostają całkowicie w orbicie europejnoprawnej. To powoduje, że kolizja jest rozwiązywana na podstawie przepisów traktatowych, które przewidują przypadki wyłączające odpowiedzialność za naruszenie swobody przepływu towarów (ograniczenia ilościowe). Natomiast sprawa Schmidberger wykracza zdecydowanie poza ramy kolizji w sferze gospodarczej. Jest to kolizja w sferze aksjologicznej – z jednej strony wolność zgromadzeń, a z drugiej swoboda przepływu towarów. Należy jednak zauważyć specyficzny kontekst teoretycznoprawny, a mianowicie: Trybunał na drodze orzeczniczej doprowadził do powstania swoistej fikcji prawnej. Tak bowiem należy traktować uznanie odmowy zakazu demonstracji jako środka o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych. Wydaje się, że takie ujęcie uprościło sprawę, ponieważ w określonych sytuacjach ograniczenia ilościowe są dopuszczalne. W tej sytuacji kolizja została niejako „bardziej” umocowana prawnie i skonkretyzowana. Pomimo tego, że *de facto* dalej pozostała kolizja w sferze aksjologicznej (co Trybunał argumentował w wyroku, ważąc zasady), to jednak udało się Trybunałowi ująć i przedstawić ją całkowicie z perspektywy regulacji dotyczących swobody przepływu towarów.

Działanie to, zdecydowanie celowe, niezależnie od wyroku, jaki zapadł w sprawie, zwraca uwagę na zdecydowaną preferencję przepisów dotyczących pierwszego filaru integracji gospodarczej. Bardzo szkoda, że Trybunał w swojej argumentacji nie znalazł miejsca dla uznania, że demonstracja dokonana według przepisów prawa austriackiego była zgodna z art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Konwencja ta z kolei (co było rozważane powyżej) stanowi element zasad ogólnych prawa wspólnotowego. W tym miejscu zasadne wydaje się stwierdzenie, że sprawa Schmidberger „odzwierciedla bowiem wyraźnie »luksemburski« styl uzasadniania, a mianowicie ideę, że swoboda przepływu towarów jest zasadą wiodącą, od której można stosować usprawiedliwione wyjątki, w tym wypadku usprawiedliwione ze względu na zasadę proporcjonalności interpretowaną w świetle legitymowanego celu, jakim jest ochrona praw człowieka (*protection of fundamental rights*)”.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Sprawa C-120/78 Rewe-Zentral A.G. v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. W sprawie tej sformułowano zasadę wzajemnego uznania. Chodziło w niej o to, że spółka Rewe chciała sprowadzać do Niemiec alkohole, a wśród nich likier o nazwie cassis de Dijon. Zawartość alkoholu w tym likierze wynosiła 15–20%. Federalny Monopol Spirytusowy uznał, że ze względu na zbyt małą zawartość alkoholu likier ten zgodnie z prawem niemieckim nie może być przedmiotem obrotu.

<sup>37</sup> Sprawa C-368/95 [1997] ECR I-3689.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 1094.



## WAŻENIE ZASAD PRZEZ ETS

ETS w swojej argumentacji oparł się na założeniu, że prawa podstawowe, a dokładniej ich przestrzeganie i ochrona, „stanowią uzasadniony interes, który co do zasady usprawiedliwia ograniczenie obowiązków nałożonych prawem wspólnotowym”<sup>39</sup> także w odniesieniu do swobody przepływu towarów. Oznaczało to rezygnację z próby rozstrzygnięcia tej kolizji poprzez skonfrontowanie wolności zgromadzeń jako wspólnotowych ogólnych zasad prawa ze swobodą przepływu towarów w kontekście ustaleń hierarchicznych. ETS w związku z tym zaniechał próby określenia miejsca praw podstawowych jako ogólnych zasad prawa wspólnotowego w hierarchii źródeł tego prawa. Wydaje się, że od strony systemowej byłoby nawet korzystniejsze stwierdzenie, że prawa podstawowe mają moc prawną równą prawu pierwotnemu, co implikuje w kontekście aksjologicznym konieczność ich ważenia zawsze wtedy, gdy w konkretnej sprawie taka potrzeba zajdzie.

Powołane sformułowanie również potwierdza rezygnację z próby ważenia wartości wynikających z wolności zgromadzeń i przepływu towarów traktowanych w sposób autonomiczny i niezależny od siebie. W tym wypadku nie twierdzą, że takie działanie Trybunału byłoby z logicznego i, co ważniejsze, prawnego punktu widzenia uprawnione, choć niewątpliwie stanowiłoby jednoznaczłą deklarację aksjologiczną Trybunału co do istotności i nadrzędności praw człowieka nad wspólnotowymi swobodami lub odwrotnie.

Skonfigurowanie problemu przez ETS ujmującego traktowanie demonstracji jako ograniczenia ilościowego oznaczało, że wolność zgromadzeń na zasadzie wyjątku może ograniczyć swobodę przepływu towarów. Podkreślić jednak należy sformułowanie „na zasadzie wyjątku”. Z tego bowiem wynika bezwzględny prymat respektowania swobód przepływów, które tylko czasami, gdy będzie to dostatecznie uzasadnione, mogą ulec niejako „przyblokowaniu” poprzez realizację praw osobistych, do których należy wolność zgromadzeń.

W sprawie Schmidberger ETS, dokonując oceny działań władz austriackich dotyczących wydania zgody na organizację zgromadzenia, które zablokowało tranzyt towarów, posłużył się zasadą proporcjonalności. Zasada ta powszechnie jest uznawana za jedną z najważniejszych zasad prawa wspólnotowego o bardzo szerokim i jednocześnie różnorodnym zakresie zastosowania.<sup>40</sup> Jednym z takich

<sup>39</sup> Pkt 74 wyroku.

<sup>40</sup> W literaturze zwraca się uwagę na brak uniwersalnego modelu badania kontroli proporcjonalności, a w związku z tym jednego zastosowania tej zasady. Generalnie test proporcjonalności służy badaniu legalności aktów wspólnotowych z jednej strony oraz badaniu aktów państw członkowskich co do ich zgodności z podstawowymi zasadami prawa wspólnotowego z drugiej strony. W tym pierwszym przypadku umocowanie do respektowania zasady proporcjonalności wynika *expressis verbis* z art. 5 ust. 3 TWE. W drugim przypadku zasada proporcjonalności jako wyznacznik badania aktów państw członkowskich nie jest normatywnie umocowana, tylko posiada status



zakresów jest kontrola „krajowych aktów legislacyjnych i administracyjnych, stanowiących dozwolone przez traktat wyjątki od podstawowych zasad Wspólnoty, obejmujących przede wszystkim swobody rynku wewnętrznego oraz zasadę niedyskryminacji”.<sup>41</sup> Do tego właśnie zakresu należy przypadek Schmidbergera, który stanowi podstawę rozważań niniejszego artykułu.

Zasada proporcjonalności obejmuje trzy definiujące ją elementy: odpowiedniość, konieczność i proporcjonalność *sensu stricto*. Odpowiedniość polega na badaniu adekwatności zastosowanego środka do osiągnięcia prawnie uzasadnionego celu. Konieczność to element, który ma wykazać, czy zastosowany środek był najmniej uciążliwy do osiągnięcia prawnie uzasadnionego celu. Proporcjonalność *sensu stricto* to element, który ma wykazać, czy środek, który doprowadził do ograniczeń, uzasadniał osiągnięty cel. Analiza orzecznictwa ETS zwraca uwagę, że trójelementowa struktura testu proporcjonalności w praktyce orzeczniczej Trybunału nie jest zbyt częsta.<sup>42</sup> Trybunał z reguły stara się uzasadnić wystąpienie dwóch elementów.

ETS podkreślając na wstępie precedensowy charakter okoliczności sprawy, podkreślił konieczność wyważenia interesów manifestantów w zakresie swobody wypowiedzi, wolności zgromadzeń i Schmidbergera co do tranzytu towarów, właśnie w oparciu o zasadę proporcjonalności. Trybunał przyjął, że ochrona praw podstawowych jest celem zarówno Wspólnoty, jak i państw członkowskich. W związku z tym należało sprawdzić, czy ograniczenie przez Republikę Austrii wewnątrzspółnotowej wymiany towarów jest proporcjonalne do celu, jakim jest ochrona praw człowieka. Określenie proporcji to nic innego jak ważenie istotności i skali naruszenia swobody przepływu towarów. W tym zakresie ETS musiał ocenić cel działania władz austriackich. Wskazał na następujące argumenty:

1. W zakresie odpowiedniości – celem demonstracji nie było utrudnianie handlu towarami poszczególnego typu lub o szczególnym pochodzeniu. Oznaczało to, że brak odmowy zakazu na przeprowadzenie demonstracji wiązało się z uznaniem realizacji praw istotnych dla społeczeństwa (ochrona naturalnego środowiska alpejskiego). Ta realizacja wiązała się oczywiście z naruszeniem swobody przepływu towarów.

2. W zakresie konieczności – powstała z powodu demonstracji przeszkoda miała ograniczony zakres dla swobodnego przepływu towarów. Zarówno zasięg geograficzny, jak i czas zakłóceń uzasadniały twierdzenie o spowodowaniu przez

---

niepisanej ogólnej zasady prawa. Ponadto, w każdym z tych dwóch zakresów można wskazać dalsze dysproporcje w zakresie jej zastosowania przez ETS. Więcej na ten temat: A. Frąckowiak-Adamska, *Podwójne standardy badania proporcjonalności przez Trybunał Sprawiedliwości*, [w:] *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, C. Mik (red.), Toruń 2007, s. 271 i n.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 289.

<sup>42</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich – kryteria i zakres kontroli dokonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości*, [w:] *Zasady ogólne prawa...*, s. 255.

demonstrację chwilowej przeszkody, a nie długotrwałego – o dużym zasięgu – blokowania przepływu towarów.

3. W zakresie konieczności – ETS zwrócił uwagę na działania podjęte w celu zmniejszenia negatywnych następstw demonstracji.<sup>43</sup> Te działania były podjęte zarówno przez władze administracyjne, jak również przez policję i związki motoryzacyjne. Polegały one na przeprowadzeniu kampanii informacyjnej o blokadzie autostrady, obejmującej Austrię i kraje sąsiedzkie, a także na organizacji objazdów. Takie działania dowodzą, iż władze i inne organy społeczne działały z należytą starannością w celu zapobieżenia negatywnym skutkom demonstracji.

Zdaniem Trybunału te argumenty były wystarczające do uznania, że proporcja między uzasadnionym celem (wolność zgromadzeń) ograniczającym przepływ towarów została zachowana. Na podkreślenie zasługuje także fakt, że w ocenie Trybunału władze Austrii, realizując uprawniony cel, jakim była blokada autostrady, nie mogły go osiągnąć przy zastosowaniu środków mniej restrykcyjnych dla wymiany wewnątrzspółnotowej. Takie wzmocnienie argumentacji było w zasadzie przesądające dla zapadłego rozstrzygnięcia.

W konkluzji należy podkreślić dwie kwestie. Po pierwsze, Trybunał w sposób celowy niejako „uciekł” od rozpatrywania sprawy Schmidberger w kontekście kolizji między zasadami ogólnymi prawa wspólnotowego a regulacjami prawa pierwotnego. Taki wymiar kolizji, zakładający ważenie jednej wartości wobec drugiej wartości i w konsekwencji preferencja jednej z nich, byłby zdecydowanie ciekawszy. Do konfrontacji i ważenia wartości doszło, ale za cenę potraktowania wolności zgromadzeń jako środka o skutku podobnym do ograniczenia ilościowego, co zamknęło rozważania w zasadzie wyłącznie do zakresu materialnych regulacji swobody przepływu towarów. Wymiar kolizji aksjologicznej został w związku z tym zmarginalizowany.

Po drugie, ETS nazwał w orzeczeniu demonstrację „pojedynczym incydem, który nie wywołał powstania ogólnego klimatu niepewności negatywnie wpływającego na całość wewnątrzspółnotowej wymiany handlowej”. W związku z taką semantyką mogą powstać wątpliwości co do rzeczywistych intencji Trybunału. Jeżeli ten sąd uznaje demonstrację za pojedynczy incydent, który usprawiedliwia ograniczenie swobody przepływu towarów, to można się zastanawiać, jaki jest kontekst takiego sformułowania. Wydaje się jednak pewne, że w dalszym ciągu niezależnie od postępów w rozwoju drugiego i trzeciego filaru integracji, prawo wspólnotowe integracją gospodarczą „stoi”. Jej nadrzędność determinuje powstanie konstrukcji orzeczniczych, które w jej ramach prawnych rozpatrywałyby pozostałą przedmiotowo materią prawną. To właśnie dlatego Trybunał nie pokusił się o konfrontację w konfiguracji: wolność zgromadzeń jako prawo podstawowe – zasada ogólna prawa wspólnotowego wobec swobody przepływu towarów. W związku z tym dalej otwarta jest kwestia, jaki jest rzeczywisty status praw człowieka w UE.

<sup>43</sup> Pkt 87 wyroku.

---

## SUMMARY

The present paper discusses the theoretical and legal aspects of the conflict between the freedom of assembly and the free movement of goods, and its settlement by the European Court of Justice in Luxembourg. The study is based on the Schmidberger case. The analysis focuses on the presentation of a conflict of law situation, where the EU's fundamental material law, i.e. the free movement of goods, collides with the freedom of assembly that is reduced, at the time of deciding the case, to fundamental laws being part of general principles of the community law. The theoretical and legal analysis is concerned with two issues. Firstly, it analyses the very decision of the European Court of Justice, which shows the methodology of settling such conflicts. Secondly, the article presents alternative ways of settling objective conflicts, which had not, however, been used by the Court. The study conducted directly shows the line of the Court's decisions in such cases, but it also indirectly indicates the underdefined status of fundamental laws in the system of the community law's sources.