

JOANNA RYSZKA

Uniwersytet Opolski

PRAWA PODSTAWOWE JAKO UZASADNIONE OGRANICZENIE SWOBÓD RYNKU WEWNĘTRZNEGO UNII EUROPEJSKIEJ

1. WPROWADZENIE

Należy podkreślić, że tematyka ochrony praw podstawowych nie znajdowała się w kręgu zainteresowania ówczesnych Wspólnot Europejskich¹. Współpraca między państwami członkowskimi miała wówczas wymiar gospodarczy, a jej zasadniczym celem było utworzenie wspólnego rynku (obecnie rynku wewnętrznego). Należy zwrócić uwagę, że wzrost znaczenia praw podstawowych dla realizacji rynku wewnętrznego stał się zauważalny z koncem lat 60. XX w.² Konieczność ich uwzględnienia wynikała przede wszystkim z konieczności uniknięcia oporu państw członkowskich wobec rynku wewnętrznego, którego realizacja mogła te prawa ograniczać. Ówczesny Europejski Trybunał Sprawiedliwości (po zmianach Traktatu z Lizbony³ — dalej: TL, nazywany Trybunałem Sprawiedliwości, dalej: TS UE) w swoim orzecznictwie przypadającym na lata 1969–1979 ukazał swoistą ewolucję stanowiska w kwestii ochrony praw podstawowych⁴. W początkowej

¹ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z 18 kwietnia 1951 r. (wszedł w życie 23 lipca 1952 r., wygasł w dniu 23 lipca 2002 r.), tzw. traktat paryski; Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej oraz Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, tzw. traktaty rzymskie z 25 marca 1957 r. (weszyły w życie 1 stycznia 1958 r.); teksty dostępne na stronie internetowej: <http://eurlex.europa.eu/pl/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc> (dostęp: 28.02.12).

² S. Robin-Olivier, *Protection of Fundamental Rights under Internal Market Rules and in the Area of Freedom, Security and Justice: Unity or Dualism?*, University of Paris Quest-Natterre la Défense, Working Paper — December 2009, s. 5, tekst dostępny na stronie internetowej: www.cejec.eu/wp-content/.../12/seminarv61.doc (dostęp: 1.03.12).

³ TL został podpisany 13 grudnia 2007 r., a wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.; TL zmieniający TUE i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską — Dz. Urz. 2007 UE C 306; wersje skodyfikowane TUE i Traktatu o funkcjonowaniu UE (dalej: TFUE) — Dz. Urz. 2010 UE C 83.

⁴ Por. P.C. Gráinne de Búrca, *UE Law. Text, Cases and Materials*, Oxford 2003, s. 319–326; A. Płachta, *Zasada ochrony praw podstawowych*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005, s. 360–367.

fazie uznał je za część ogólnych zasad prawa wspólnotowego, następnie za źródło inspiracji dla wspólnotowej ochrony praw człowieka uznał konstytucyjne tradycje wspólne państwom członkowskim, umowy międzynarodowe, których sygnatariuszami są państwa członkowskie, w tym, w ostatniej fazie, w szczególności europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁵ (dalej: EKPCz)⁶. Wskazane zasady sformułowane początkowo w orzecznictwie TS UE zostały następnie włączone do prawa UE na mocy Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE), podpisanego w Maastricht 7 lutego 1992 r.⁷ Zgodnie z art. F, a następnie 6 ust. 2 TUE Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w EKPCz oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim jako ogólne zasady prawa wspólnotowego. Treść tego artykułu została zasadniczo utrzymana przez TL. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 3 TUE prawa podstawowe, zagwarantowane w EKPCz oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa. Traktat z Lizbony jednocześnie wzmocnił ochronę praw podstawowych w UE przez przyznanie mocy wiążącej Karcie praw podstawowych (dalej: KPP) oraz umożliwienie UE przystąpienie do EKPCz (art. 6 ust. 1 i 3 TUE). Należy podkreślić, że stawiana przed wejściem w życie TL teza, iż „TS UE powinien powstrzymać się od badania ograniczeń swobód rynku wewnętrznego pod kątem ich zgodności z prawami podstawowymi i skupić się na sprawdzeniu ich zgodności z zasadą niedyskryminacji i zasadą proporcjonalności”⁸, traci na znaczeniu. Zakres przedmiotowy prawa UE, w ramach którego mogą orzekać sądy unijne, obejmuje bowiem teraz także przepisy wiążącej prawnie KPP.

Należy wskazać, iż prawa podstawowe i podstawowe wolności mogą wchodzić z sobą w różnego rodzaju interakcje. Były one i są w dalszym ciągu przede wszystkim przedmiotem prac TS UE w ramach procedury prejudycjalnej. Zasadniczo można wymienić cztery grupy spraw obrazujących wspomniane interakcje⁹.

⁵ Dz.U. z 1993 r. Nr 23, poz. 284–285.

⁶ Wyrok TS UE w sprawie 29/69 *Stauder v. miasto Ulm* (Zb. Orz. z 1969 r., s. 425); wyrok TS UE w sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* (Zb. Orz. z 1970 r., s. 1161); wyrok TS UE w sprawie 4/73 *Nold* (Zb. Orz. z 1974 r., s. 334); wyrok TS UE w sprawie 44/79 *Hauer* (Zb. Orz. z 1979 r., s. 3727).

⁷ TUE wszedł w życie 1 listopada 1994 r.; tekst w wersji z Maastricht dostępny na stronie internetowej: <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/11992M/word/11992M.doc> (dostęp: 28.02.12).

⁸ M. Avbelj, *European Court of Justice and the question of value choices. Fundamental human rights as an exception to the freedom of movement of goods*, „Jean Monnet Working Paper” 6, nr 4, s. 58.

⁹ N.N. Shuibhne, *Margins of appreciation: National values, fundamental rights and EC free movement law*, „European Law Review” 34, 2009, s. 234. Trzy następujące grupy spraw prezentuje zaś C. Kombos: typ klasyczny — prawa podstawowe jako ograniczenie restrykcji podstawowych swobód (np. sprawa C-260/89 *ERT*, sprawa C-60/00 *Carpenter* czy sprawa C-62/90 *Komisja v. Niemcy*); typ hybrydowy — prawa podstawowe jako wyraźna derogacja podstawowych swobód (np. sprawa 112/00 *Schmidberger*, sprawa C-368/95 *Familiapress* czy sprawa C-159/90 *Grogan*); typ twardy — heteromorficzne prawa jako wyraźna derogacja podstawowych swobód (np. sprawa

Pierwsza obejmuje sprawy, w których TS UE przyjmuje, że prawa podstawowe mogą stanowić uzasadnienie uchylenia się od przestrzegania swobód rynku wewnętrznego. Wśród nich należy przede wszystkim wymienić wyroki w sprawach *Schmidberger*, *Omega*, *Viking* czy *Laval*¹⁰. Trzeba podkreślić, że relacji między prawami podstawowymi i podstawowymi wolnościami nie można ograniczać wyłącznie do sytuacji, w których wartości te z sobą kolidują. Drugą grupę spraw stanowią bowiem te, w których prawa podstawowe stanowiły pewnego rodzaju umocnienie podstawowych wolności, to jest wyrok w sprawie *ERT*, *Carpenter*, czy *Komisja p. Hiszpanii*¹¹. Jako trzecie można wymienić sprawy, w których ochrona praw podstawowych pojawia się w kontekście swobody przemieszczania się, na przykład wyrok TS UE w sprawie *Metock*¹². Czwarta grupa spraw dotyczących interakcji między prawami podstawowymi a podstawowymi swobodami obejmuje zaś problematykę konceptualizacji swobodnego przepływu jako praw podstawowych, na przykład sprawa *Forcheri v. Belgia*, *Heylens* czy *Komisja v. Niemcy*¹³.

W artykule uwaga została skupiona na pierwszej grupie spraw, to jest tych, w których ochrona praw podstawowych przywoływana była w celu uzasadnienia ograniczeń w realizacji swobód rynku wewnętrznego. Analizie poddano najbardziej charakterystyczne dla tej grupy wyroki w sprawach *Schmidberger*, *Omega*, *Viking* oraz *Laval*. Wyrok w sprawie *Schmidberger* był bowiem pierwszym, w którym TS UE musiał odnieść się do problematyki powoływania się przez państwa członkowskie na ochronę praw podstawowych — tu swobody wypowiedzi i wolności zgromadzeń, jako ograniczenia swobód rynku wewnętrznego — tu swobody przepływu towarów. W sprawie *Omega* mieliśmy ponadto pierwszy raz do czynienia z sytuacją, w której państwo członkowskie powołało się na wartość chronioną przepisami konstytucji krajowej — tu godności ludzkiej, jako powód ograniczenia podstawowych swobód rynku wewnętrznego — tu swobodnego przepływu usług. W sprawie *Viking* i *Laval* wątpliwości podniesione przez sądy krajowe dotyczyły zaś tego, czy działania podjęte przez związki zawodowy stanowiły ogranicze-

C-71/02 *Karner*). C. Kombos, *Fundamental rights and fundamental freedoms: A symbiosis on the basis of subsidiarity*, „European Public Law” 12, 2006, nr 3, s. 433–460.

¹⁰ Wyrok TS UE z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C112/00, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Republice Austrii*, Zb. Orz. z 2003 r., s. I-5659.

¹¹ Wyrok TS UE z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie C-260/89 *ERT* (Zb. Orz. z 1991 r., s. I-2925); wyrok TS UE z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-60/00 *Carpenter* (Zb. Orz. z 2002 r., s. I-6279); wyrok TS UE z dnia 31 stycznia 2006 r. w sprawie C-503/03, *Komisja p. Hiszpanii* (Zb. Orz. z 2006 r., s. I-1097).

¹² Wyrok TS UE z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie C-127/08 *Metock v. Minister for Justice, Equality and Law Reform*, Zb. Orz. z 2008 r., s. I-6241.

¹³ Wyrok TS UE z dnia 13 lipca 1983 r. w sprawie 152/82 *Forcheri v. Belgian state*, Zb. Orz. z 1983 r., s. 2323; wyrok TS UE z dnia 15 sierpnia 1987 r. w sprawie 222/86 *unctef v. Heylens*, Zb. Orz. z 1987 r., s. 4097; wyrok TS UE z dnia 27 kwietnia 2006 r. w sprawie C-441/02 *Commission v. Germany*, Zb. Orz. z 2006 r., s. I-3449.

nie swobód rynku wewnętrznego (to jest swobody przedsiębiorczości i swobody przepływu usług), a jeżeli tak, to czy mogą one zostać uzasadnione. Wyroki w ostatnich dwóch sprawach są tak interesujące, ponieważ zostały wydane po podpisaniu, a jeszcze przed wejściem w życie TL sankcjonującego status prawny KPP. W pierwszej kolejności zostały przedstawione okoliczności faktyczne i tezy przedmiotowych wyroków TS UE. Następnie została przeprowadzona ich analiza oraz podjęta próba ich oceny w kontekście zmian wprowadzonych TL.

2. OKOLICZNOŚCI FAKTYCZNE ORAZ TEZY WYROKÓW TS UE W SPRAWACH *SCHMIDBERGER*, *OMEGA*, *VIKING* I *LAVAL*

W sprawie *Schmidberger* TS UE odpowiadał na pytanie prejudycjalne dotyczące zgody udzielonej przez właściwe władze austriackie stowarzyszeniu promującemu ochronę środowiska na przeprowadzenie zgromadzenia na autostradzie Brenner. Warto podkreślić, iż trasa ta ma podstawowe znaczenie dla wewnętrznego transportu towarowego. W konsekwencji tego zgromadzenia ruch na wspomnianej autostradzie został całkowicie wstrzymany na około trzydziestu godzin. Powodem w sprawie było natomiast przedsiębiorstwo Schmidberger, którego podstawową działalność stanowi transport drewna z Niemiec do Włoch i stali z Włoch do Niemiec. Podczas tego transportu samochody ciężarowe należące do powoda korzystają przede wszystkim z autostrady Brenner. Z powodu niemożności korzystania z tej trasy w związku ze zorganizowanym tam zgromadzeniem Schmidberger domagało się stosownego odszkodowania od Republiki Austrii. Przedsiębiorstwo uważało, że zezwolenie na zorganizowanie wspomnianego zgromadzenia stanowiło przeszkodę dla swobodnego przepływu towarów. Republika Austrii podnosiła zaś argument swobody wypowiedzi i wolności zgromadzeń jako jedno z praw podstawowych, które to w społeczeństwie demokratycznym mają charakter nienaruszalny. Ponadto prawa te są ustanowione i gwarantowane nie tylko przez stosowne przepisy EKPCz, której Austria jest stroną, lecz także przez konstytucję austriacką. W sprawie należało zatem przede wszystkim ustalić, czy zasada swobodnego przepływu towarów nakłada na państwo członkowskie obowiązek zapewnienia wolnego dostępu do ważnych tras tranzytowych i czy obowiązek ten przeważa nad prawami podstawowymi, takimi jak swoboda wypowiedzi i wolność zgromadzeń¹⁴. W pierwszej kolejności TS UE przypomniał i potwierdził, że swobodny przepływ towarów stanowi jedną z podstawowych zasad UE. Władze krajowe mają więc obowiązek podjąć odpowiednie środki w celu zapewnienia pełnej realizacji tej swobody w danym państwie¹⁵. W związku z tym

¹⁴ Wyrok w sprawie C-12/00, *Schmidberger*, pkt 20.

¹⁵ TS UE przypomniał, iż stosowne przepisy traktatowe zakazują nie tylko działań władz państwowych powodujących ograniczenia w wymianie handlowej między państwami członkowskimi,

brak zakazu zgromadzenia powodującego całkowitą blokadę tak ważnego szlaku komunikacyjnego na okres prawie trzydziestu godzin ogranicza wewnątrzunijny handel między państwami członkowskimi. Działanie władz austriackich zostało więc uznane przez TS UE za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Środek ten co do zasady jest niezgodny z obowiązkami przewidzianymi prawem UE, chyba że korzysta z obiektywnego uzasadnienia¹⁶. Podejmując się zbadania, czy owo obiektywne uzasadnienie zaistniało, TS UE w pierwszej kolejności przypomniał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawa podstawowe stanowią integralną część zasad ogólnych prawa. W związku z tym niedopuszczalne jest podejmowanie przez UE środków, które byłyby sprzeczne z poszanowaniem tych praw. Ich ochrona stanowi bowiem uzasadniony interes, który co do zasady usprawiedliwia ograniczenie obowiązków nałożonych prawem UE, również na mocy podstawowych swobód rynku wewnętrznego¹⁷. Jednocześnie wskazał, że pewnym ograniczeniom mogą podlegać zarówno swoboda przepływu towarów, jak i wolność wypowiedzi i wolność zgromadzeń. W odniesieniu do swobody przepływu towarów TS UE rozważył możliwość ograniczeń ze względów wskazanych w art. 36 TFUE lub na podstawie nadrzędnych wymogów interesu ogólnego. W odniesieniu do wolności wypowiedzi i wolności zgromadzeń wskazał natomiast na możliwość ograniczeń ze względu na nadrzędny interes społeczny (art. 10 ust. 2 i art. 11 EKPCz). W obu wypadkach należy także brać pod uwagę zgodność ewentualnych ograniczeń z zasadą proporcjonalności. TS UE wskazał dalej, że ocena, czy zachowano właściwą równowagę między wskazanymi interesami, należy do właściwych władz krajowych. W przedmiotowej sprawie podjął się jednakże sprawdzenia, czy ograniczenia wymiany wewnątrzunijnej były proporcjonalne w świetle realizowanego przez nie uzasadnionego celu, a więc ochrony praw podstawowych. Jego zdaniem władze austriackie mogły słusznie stwierdzić, że realizowany uzasadniony cel zgromadzenia nie mógł w niniejszej sprawie być osiągnięty za pomocą środków mniej restrykcyjnych dla wymiany wewnątrzunijnej¹⁸.

lecz także zaniechań podjęcia przez państwo działań niezbędnych do usunięcia tego rodzaju ograniczeń. W tym miejscu TS UE nawiązał do swojego wyroku z dnia 9 grudnia 1997 r. w sprawie C-265/95 *Komisja v. Francja*, Zb. Orz. z 1997 r., s. I-6959.

¹⁶ Wyrok w sprawie C-112/00, *Schmidberger*, pkt 62, 64.

¹⁷ *Ibidem*, pkt 71–74.

¹⁸ TS UE stwierdził, że wszelkie alternatywne rozwiązania mogłyby spowodować ryzyko trudnych do kontrolowania reakcji, mogących dalej prowadzić do jeszcze poważniejszych zakłóceń w wymianie wewnątrzunijnej. Reakcje te mogłyby bowiem przybrać postać niezgodnych z prawem demonstracji oraz doprowadzić do konfrontacji między zwolennikami i przeciwnikami ruchu organizującego owe demonstracje lub aktów przemocy ze strony manifestantów uznających, że naruszone zostały ich prawa podstawowe. Zaproponowanie bardziej surowych warunków zarówno co do miejsca, jak i czasu zgromadzenia (np. kilkugodzinna demonstracja jedynie na obrzeżach autostrady Brenner) mogłoby natomiast zostać uznane za pozbawiające rzeczowej akcji stosownej doniosłości. Wyrok w sprawie C-112/00, *Schmidberger*, pkt 92–94.

W sprawie *Omega* TS UE odpowiadał na pytanie prejudycjalne złożone w ramach postępowania w sprawie skargi wniesionej przez spółkę prawa niemieckiego Omega przeciwko organowi porządkowemu w Bonn. Spółka była użytkownikiem instalacji o nazwie „laserdrome”, przeznaczonej do uprawiania „gier losowych”. Urządzenia używane przez rzeczoną spółkę w jej obiekcie zostały początkowo opracowane na podstawie powszechnie dostępnej w handlu zabawki dla dzieci. W związku z tym, iż okazały się one technicznie niewystarczające, Omega nabyła urządzenia dostarczone przez brytyjską spółkę Pulsar. Należy wskazać, że jeszcze przed otwarciem „laserdromu” dla publiczności część społeczności lokalnej podniosła sprzeciw wobec tego projektu. Gry uprawiane w „laserdromie” miały bowiem na celu także trafienie sensorów zainstalowanych w kamizelkach noszonych przez graczy. W związku z tym organ porządkowy w Bonn zakazał ich organizowania. Jako uzasadnienie takiej decyzji podniósł zagrożenie porządku publicznego. Jego zdaniem gry odbywające się w obiekcie Omegi były niezgodne z podstawowymi wartościami wyznawanymi przez przeważającą część opinii publicznej. Spółka Omega zaskarżyła tę decyzję, twierdząc, że działanie władz krajowych jest niezgodne z prawem UE. Dokładnie chodziło tu o naruszenie zasad swobodnego świadczenia usług, ponieważ w „laserdromie” miały być używane urządzenia i technologie dostarczone przez brytyjską spółkę Pulsar. Sąd krajowy zmierzał zatem do ustalenia, czy zakaz prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej ze względu na ochronę godności ludzkiej jako podstawowej wartości wyrażonej w konstytucji krajowej jest zgodne z prawem UE¹⁹. Podobnie jak w sprawie *Schmidberger*, TS UE uznał środek krajowy służący ochronie praw podstawowych zapisanych w krajowej konstytucji — w tym wypadku godności ludzkiej — za ograniczenie podstawowych swobód rynku wewnętrznego — w tym wypadku swobody przepływu usług. W celu uzasadnienia wspomnianego ograniczenia TS UE uznał działania policji zakazującej organizowania rzeczonych gier za przyczynę ochrony porządku publicznego z art. 52 TFUE²⁰. Tak jak w sprawie

¹⁹ Istotne okazało się także ustalenie, czy możliwość ograniczania podstawowych swobód rynku wewnętrznego, jaką mają państwa członkowskie, jest podporządkowana warunkowi, by ograniczenie to opierało się na wspólnej dla wszystkich państw członkowskich koncepcji prawnej. TS UE stwierdził jednak, że nie jest tu wymagana koncepcja wspólna dla wszystkich państw członkowskich, jeżeli chodzi o sposoby ochrony określonego prawa podstawowego. Wyrok w sprawie C36/02, *Omega*, pkt 23 oraz 37.

²⁰ W tym miejscu TS UE przypominał, że pojęcie „porządek publiczny” powinno być interpretowane w sposób wąski, aby jego zasięg nie był określany jednostronnie przez każde państwo członkowskie bez kontroli instytucji unijnych. Porządek publiczny może więc zostać przywołany jedynie w przypadku realnego i wystarczająco poważnego zagrożenia, naruszającego podstawowy interes społeczny. W związku z tym, że szczególne okoliczności, które mogłyby uzasadniać odwołanie do pojęcia porządku publicznego, mogą różnić się w poszczególnych państwach lub w określonych okresach, właściwe władze krajowe korzystają z pewnego zakresu swobodnego uznania w granicach wyznaczonych przez Traktat. Wyrok w sprawie C36/02, *Omega*, pkt 30–31 i przywołany tam wyrok TS UE z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41/74 *Van Duyn* (Zb. Orz. z 1974 r., s. 1337); wyrok TS UE z dnia 27 października 1977 r. w sprawie 30/77 *Bouchereau* (Zb. Orz. z 1977 r.,

Schmidberger, TS UE przypominał, że ochrona praw podstawowych stanowi co do zasady uzasadnienie ograniczenia zobowiązań nałożonych przez prawo UE, nawet w ramach podstawowych swobód gwarantowanych przez Traktat²¹. Tradycyjnie wskazał także na konieczność zastosowania zasady proporcjonalności. Stwierdził bowiem, że przepisy ograniczające swobodę świadczenia usług mogą być uzasadnione względami porządku publicznego jedynie wtedy, gdy są niezbędne do ochrony interesów, które mają zapewnić, i gdy cele te nie mogą zostać osiągnięte innymi, mniej restrykcyjnymi środkami²². W odniesieniu do przedmiotowej sprawy TS UE dalej wskazał, że zakazując jedynie takiego rodzaju gier losowych, które polegają na strzelaniu do celów ludzkich, a więc „zabawy w zabijanie” ludzi, zaskarżone zarządzenie nie wykraczało poza to, co było konieczne do osiągnięcia zamierzonego przez właściwe organy krajowe celu²³. Zarządzenie to nie stanowi więc nieuzasadnionego naruszenia swobody świadczenia usług.

W sprawie *Viking* TS UE odpowiadał na pytanie prejudycjalne podniesione w ramach sporu pomiędzy Międzynarodową Federacją Pracowników Transportu (dalej: ITF) oraz Fińskim Związkiem Marynarzy (dalej: FSU) z jednej strony a spółką prawa fińskiego Viking z drugiej. Przedmiotem sporu była groźba podjęcia działań zbiorowych w celu odwiedzenia Vikinga od zmiany fińskiej bandery jednego ze swoich statków. Viking jako liczący się przewoźnik promowy eksploatował między innymi „Rosellę”, prom pływający pod fińską banderą, zapewniający połączenie drogą wodną pomiędzy Tallinem a Helsinkami. Prom ten był eksploatowany pod banderą fińską, w związku z czym Viking był zobowiązany na mocy przepisów prawa fińskiego oraz obowiązujących porozumień zbiorowych do wypłacania swojej załodze wynagrodzeń na poziomie identycznym z wynagrodzeniami w Finlandii. Ponieważ wynagrodzenia załóg estońskich były niższe od wynagrodzeń załóg fińskich, Viking podjął starania w celu zmiany przynależności „Roselli”. Chciał zarejestrować statek w Estonii lub w Norwegii oraz zawrzeć nowy układ zbiorowy ze związkami zawodowymi w tych państwach. Zgodnie z fińskim prawem o zamiarze tym poinformował FSU oraz załogę „Roselli”, która wyraziła swój sprzeciw wobec takiego projektu. FSU przekazał zaś te informacje ITF, który to w odpowiedzi wydał okólnik wzywający wszelkie zrzeszone w nim związki zawodowe do powstrzyma-

s. 1999); oraz wyrok TS UE z dnia 14 marca 2000 r. w sprawie C-54/99 *Église de scientologie* (Zb. Orz. z 2000 r., s. I-1335).

²¹ Wyrok w sprawie C36/02, *Omega*, pkt 34–35.

²² Wyrok w sprawie C36/02, *Omega*, pkt 36 oraz pkt 39–40.

²³ W tym miejscu może pojawić się pytanie, czy potrzeba ochrony godności ludzkiej może stanowić uzasadnienie zakazu gier laserowych stymulujących zabijanie ludzi, podczas gdy dane państwo członkowskie nie podejmuje żadnych środków ograniczających wobec uprawiania podobnych gier, takich jak *paintball*. Należy jednak zwrócić uwagę, że środek zaskarżony w przedmiotowej sprawie nie stanowi ogólnego zakazu gier laserowych, ale jest środkiem przyjętym przez władze lokalne. M.K. Bultermann, H.R. Kranenborg, *What if rules on free movement and human rights collide? About laser games and human dignity: The Omega case*, „European Law Review” 2006, nr 31, s. 98–99.

nia się od podejmowania rokowań z Vikingiem. Ten natomiast wniósł powództwo do sądu krajowego, domagając się stwierdzenia, że działania ITF i FSU są sprzeczne z art. 49 TFUE, nakazania wycofania okólnika ITF oraz zakazania FSU powodowania zakłóceń w korzystaniu przez Vikinga z uprawnień przysługujących mu na mocy prawa UE²⁴. Sąd krajowy powziął wątpliwości co do interpretacji art. 49 TFUE, pytając między innymi, czy z zakresu stosowania tego artykułu należy wyłączyć działanie zbiorowe podjęte przez związek zawodowy lub zrzeszenie związków zawodowych przeciwko przedsiębiorcy celem skłonienia go do zawarcia układu zbiorowego, którego treść miałaby odwozić tego przedsiębiorcę od skorzystania ze swobody prowadzenia działalności gospodarczej²⁵. TS UE podkreślił, że prawo do prowadzenia działania zbiorowego, obejmujące prawo do strajku, powinno być uznane za prawo podstawowe stanowiące integralną część ogólnych zasad prawa UE. Wskazał jednak, że wykonywanie tego prawa może podlegać pewnym ograniczeniom. Zgodnie bowiem z art. 28 KPP prawo do prowadzenia działania zbiorowego jest chronione na mocy prawa UE oraz przepisów prawa krajowego i krajowych zwyczajów. Nie będzie zatem można korzystać z prawa do strajku, gdyby był on sprzeczny na przykład z zasadami współżycia społecznego lub zakazany na gruncie prawa krajowego czy unijnego²⁶. Jednocześnie TS UE przypomniał, wskazując na swoje wyroki w sprawie *Schminberger* i *Omega*, że ochrona praw podstawowych może uzasadniać ograniczenia zobowiązań wynikających z prawa UE, także w ramach podstawowych swobód rynku wewnętrznego. Korzystanie z tych praw powinno być jednakowoż zgodne z zasadą proporcjonalności²⁷. TS UE stwierdził dalej, że przedmiotowe działania zbiorowe stanowią ograniczenia swobody przedsiębiorczości. W następnej kolejności podjął się zbadania tego, w jaki sposób można te ograniczenia uzasadnić. Trybunał podniósł, że prawo do prowadzenia akcji zbiorowej, która ma na celu ochronę pracowników, stanowi słuszny interes mogący uzasadniać ograniczenie swobód podstawowych gwarantowanych przez Traktat²⁸. Zbadanie, czy cele wytyczone przez FSU i ITF za pomocą wszczętych przez nie działań zbiorowych dotyczą ochrony pracowników, pozostawił jednak sądowi krajowemu. Jednocześnie dał mu wyraźne wskazówki do dokonania takiej oceny. Wymienił tu powagę zagrożenia warunków pracy, proporcjonalność działań zbiorowych oraz wykorzystanie wszelkich innych możliwych środków przed zainicjowaniem działań zbiorowych²⁹.

W sprawie *Laval* TS UE odpowiadał na pytanie prejudycjalne przedstawione w ramach sporu pomiędzy spółką prawa łotewskiego Laval a Szwedzkim Związkiem Zawodowym Pracowników Sektora Budownictwa i Robót Publicznych (da-

²⁴ Wyrok w sprawie C-438/05 *Viking Line*, pkt 22.

²⁵ *Ibidem*, pkt 32.

²⁶ *Ibidem*, pkt 44.

²⁷ *Ibidem*, pkt 45–46.

²⁸ *Ibidem*, pkt 74, 77.

²⁹ *Ibidem*, pkt 80, 90.

lej: Byggnads), pierwszym oddziałem związkowym tego związku zawodowego (Byggettan) oraz szwedzkim Związkiem Zawodowym Elektryków (dalej: Elektrikerna). W sporze tym spółka Laval domagała się stwierdzenia niezgodności z prawem akcji protestacyjnej Byggnads i Byggettan obejmującej wszystkie place budowy, na których wykonywała swoje prace. Domagała się także unieważnienia akcji solidarnościowej Elektrikerna polegającej na blokadzie wszystkich będących w toku prac związanych z elektryką. W swoim pytaniu prejudycjalnym sąd krajowy zmierzał do ustalenia, czy próba zmuszenia przez organizacje związkowe, za pomocą akcji protestacyjnej w postaci blokady, zagranicznego usługodawcy do zawarcia w państwie przyjmującym układu zbiorowego w zakresie warunków pracy i zatrudnienia jest zgodna z przepisami unijnymi dotyczącymi swobody świadczenia usług³⁰. Podobnie jak w sprawie *Viking*, TS UE stwierdził, że prawo do prowadzenia akcji zbiorowej powinno być uznane za prawo podstawowe, stanowiące integralną część prawa UE, jakkolwiek jego wykonywanie może podlegać pewnym ograniczeniom. Zgodnie bowiem z art. 28 KPP prawo to jest chronione na gruncie prawa unijnego, krajowych przepisów prawnych i zwyczajów krajowych³¹. Przywołując swoje wyroki w sprawach *Schmidberger* i *Omega*, Trybunał przypomniawszy także, że ochrona praw podstawowych stanowi słuszny interes, mogący uzasadnić ograniczenia zobowiązań traktatowych w ramach podstawowych swobód rynku wewnętrznego. Korzystanie z tych praw powinno być jednakowoż zgodne z zasadą proporcjonalności³². TS UE podjął się zatem zbadania, czy akcje zbiorowe prowadzone przez organizacje związkowe w przedmiotowej sprawie stanowią ograniczenie swobodnego świadczenia usług, a jeśli tak, to czy mogą one być przedmiotem uzasadnienia. Jego zdaniem tego rodzaju działania zbiorowe, mogące zmusić przedsiębiorców z innych państw członkowskich do przystąpienia do układu zbiorowego w sektorze budownictwa, mogą zmniejszyć atrakcyjność i utrudnić wykonywanie przez nich robót budowlanych na terytorium państwa przyjmującego. W związku z tym działanie to stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług w rozumieniu art. 56 TFUE. TS UE wskazał dalej, że ograniczenie tej swobody może być dopuszczalne jedynie dla osiągnięcia słusznego celu zgodnego z Traktatem, jeżeli jest uzasadnione nadrzędnymi względami interesu publicznego i zgodne z zasadą proporcjonalności³³. TS UE zgodził się z argumentem organizacji związkowych oraz rządu szwedzkiego, że prawo do prowadzenia akcji zbiorowych mających na celu ochronę pracowników państwa przyjmującego, skierowanych przeciwko ewentualnym praktykom dumpingu socjalnego może stanowić nadrzędny wzgląd interesu ogólnego, mogący być uzasadnieniem ograniczenia podstawowych swobód rynku wewnętrznego. Pozwani przed sądem krajowym twierdzili, że celem blokady budowy, zorganizowanej przeciwko spółce

³⁰ Wyrok TS UE w sprawie C-341/05 *Laval*, pkt 41.

³¹ *Ibidem*, pkt 91.

³² *Ibidem*, pkt 93–94.

³³ *Ibidem*, pkt 99–100.

Laval, była właśnie ochrona pracowników. Rozstrzygając sprawę, TS UE wskazał, że organizacji związkowej nie wolno próbować zmusić — w drodze akcji protestacyjnej przyjmującej formę blokady budowy — usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim do podjęcia z nim negocjacji w sprawie stawki płac oraz przystąpienia do układu zbiorowego³⁴.

3. ANALIZA I PRÓBA OCENY WYROKÓW TS UE W SPRAWACH *SCHMIDBERGER*, *OMEGA*, *VIKING* I *LAVAL* — TAKŻE W KONTEKŚCIE POSTANOWIEŃ TRAKTATU Z LIZBONY

3.1. ZNACZENIE ZASADY PROPORCJONALNOŚCI

TS UE w sprawie *Schmidberger* nie udało się ustanowić sztywnej zasady pozwalającej na ustanowienie hierarchii między prawami podstawowymi a podstawowymi swobodami. Za słaby punkt tego wyroku można uznać to, że nie formułuje dla państw członkowskich wskazówek, jak w przyszłości postąpić w sprawach podobnego rodzaju. Trybunał wybrał raczej drogę pozostawiającą podjęcie decyzji w tym zakresie państwowi członkowskiemu, zgodnie z zasadą *case-by-case*. Z zasadą tą spotykamy się także przy rozstrzygnięciu sprawy *Viking*. TS UE wskazał w niej bowiem, że działania zbiorowe nie stanowią obiektywnego uzasadnienia ograniczenia swobody przedsiębiorczości. Na zasadzie *case-by-case* pozostawił jednak do decyzji sądom krajowym rozstrzygnięcie tych sytuacji, w których tego rodzaju działania wtórne są uzasadnione ochroną porządku publicznego³⁵. TS UE wskazuje jednak wyraźnie, iż przeprowadzanie wyważania rzeczonych interesów musi następować zgodnie z zasadą proporcjonalności, przy wzięciu pod uwagę wszelkich okoliczności danej sprawy³⁶. W związku z tym, że w sprawie *Schmidberger* TS UE sam ocenia proporcjonalność działań władz krajowych oraz wskazuje władzom austriackim konkretne rozwiązanie problemów postawionych we wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego, wyrok ma pewnego rodzaju nakazowy charakter³⁷. Podejście TS UE do wykorzystania zasady proporcjonal-

³⁴ W przedmiotowej sprawie kluczową kwestią wydaje się, że Szwecja w sposób nieprawidłowy transponowała do prawa krajowego przepisy dyrektywy 96/71, dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług. W związku z tym, że nie była znana stawka płacy minimalnej, pracodawca pracowników delegowanych nie był w stanie przestrzegać najważniejszych bezwzględnie wiążących norm ochrony minimalnej w państwie przyjmującym, do czego zobowiązują go przepisy wspomnianej dyrektywy. *Ibidem*, pkt 111.

³⁵ R. Zhan, *The Viking and Laval cases in the context of European enlargement*, „Web Journal of Current Legal Issues” 2008, nr 3, s. 5.

³⁶ T. Perišin, *Interaction of fundamental (human) rights and fundamental (market) freedoms in the EU*, „Croatian Yearbook of European Law and Policy” 2006, nr 2, s. 91.

³⁷ Ch. Brown, *Case C-112/00, Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Austria. Judgement of 12 June 2003, Full Court*, „Common Market Law Review” 40, 2003, nr 4, s. 1509.

ności wydaje się tu więc znacząco odmienne w porównaniu z innymi sprawami, w których Trybunał rozstrzygał o środkach krajowych ograniczających swobody rynku wewnętrznego. Można pokusić się o próbę porównania wyroku w sprawie *Schmidberger* do spraw, w których TS UE wypowiadał się w kwestii ochrony praw człowieka (np. sprawa *Bosphorus*³⁸). W tego rodzaju sprawach TS UE zasadniczo bowiem sam dokonuje oceny testu proporcjonalności³⁹.

Jak już wspomniano, w sprawach *Schmidberger* i *Omega* TS UE wskazał na konieczność wyważenia konkurujących z sobą praw podstawowych oraz podstawowych swobód rynku wewnętrznego przez zastosowanie testu proporcjonalności. Z takiego podejścia TS UE do wskazanej problematyki wynika, że podstawowe swobody zajmują w interesującej nas hierarchii miejsce wyższe. Prawa podstawowe traktowane są bowiem jak zwykle usprawiedliwienie naruszenia tych swobód. Po raz kolejny TS UE wskazuje więc, że jego podejście do przedmiotowej kwestii jest zorientowane na zapewnienie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Z jednej strony bowiem państwa członkowskie otrzymały ostrzeżenie, że środki naruszające swobody rynku wewnętrznego muszą być zawsze uzasadnione, niezależnie od interesu, jaki mają chronić. Z drugiej strony należy pamiętać, że ciężar dowodu spoczywa na stronie, która powołuje się na potrzebę ochrony praw podstawowych. Z wykorzystaniem zasady proporcjonalności na wypadek kolizji między prawami podstawowymi a podstawowymi swobodami rynku wewnętrznego wiąże się niewątpliwie koncepcja polegająca na pozostawieniu tego zadania do rozstrzygnięcia władzom krajowym⁴⁰. Zadaniem TS UE byłoby tu jedynie zbadanie, czy dokonany wybór władz krajowych jest możliwy do zaakceptowania z punktu widzenia prawa UE. W tym celu Trybunał powinien sprawdzić, czy środek krajowy jest konieczny i proporcjonalny do osiągnięcia tego, czemu ma służyć. Koncepcja ta postuluje więc badanie krajowego środka prawnego pod kątem ewentualnego wyłączenia ze względu na przykład na ochronę porządku publicznego⁴¹, tak jak w sprawie *Omega*. W porównaniu z rozwiązaniem zaproponowanym przez TS UE w sprawie *Schmidberger* koncepcja ta pozostawia państwom członkowskim więcej swobody co do wyboru wartości mogących wchodzić w zakres ochrony. Co prawda TS UE nie podjął się samo-

³⁸ Wyrok TS UE z dnia 13 lipca 1996 r. w sprawie C-84/95 *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Minister for Transport, Energy and Communication Irland*, Zb. Orz. z 1996 r., s. I-3953.

³⁹ A. Biondi, *Free trade, mountain road and the right to protest: European economic freedoms and fundamental individual rights*, „European Human Rights Review” 2004, nr 1, s. 60.

⁴⁰ M.K. Bultermann, H.R. Kranenborg, *op. cit.*, s. 101.

⁴¹ W literaturze podkreśla się, że wyjątek porządku publicznego jako ochrony praw podstawowych nie może być generalizowany, to znaczy stosowany do wszystkich praw podstawowych. Powinien być bowiem przywoływany jedynie — tak jak w sprawie *Omega* — do ochrony ludzkiej godności. S.J. Curzon, *Internal market derogations in light of the newly binding character of the EU Charter of Fundamental Rights*, „The EU Charter of Fundamental Rights, Ius Gentium: Comparative Perspective on Law and Justice” 8, 2011, nr 2, s. 152.

dzielnego zbilansowania konfliktogennych wartości, odnosząc się do spostrzeżeń sądu krajowego, w przeciwieństwie jednak do sprawy *Omega*, w sprawie *Schmidberger* TS UE sam zdecydował się pogodzić rozbieżne interesy, wskazując sposób rozwiązania sprawy władzom krajowym.

Należy zaznaczyć, że zastosowanie zasady proporcjonalności w sprawach *Viking* i *Laval* do wyważenia między prawem do strajku a podstawowymi swobodami rynku wewnętrznego może okazać się koncepcją trudną do zrealizowania w obszarze stosunków zbiorowych. Z jednej strony jako koncepcja elastyczna może ona niewątpliwie przynieść rozwiązanie satysfakcjonujące zarówno pracodawców, jak i związki zawodowe. Z drugiej jednak strony zostawia spory luz interpretacyjny sądom krajowym oraz możliwość wpływu polityków krajowych. Wydaje się zatem, że TS UE oczekuje od sądów krajowych zaangażowania się w autonomiczne struktury stosunków zbiorowych. Niezaprzeczalne jest, że konflikt norm, który nie został rozwiązany przez TS UE, powoduje niepewność prawną zarówno dla związków zawodowych, jak i pracodawców. W efekcie może zatem prowadzić do ograniczenia prawa związków zawodowych do podjęcia akcji protestacyjnej⁴². Należy także wskazać, że sposób, w jaki Trybunał potraktował prawo do działania zbiorowego i prawo do strajku w sprawach *Viking* i *Laval*, pomimo uznania ich za prawa podstawowe, nie wydaje się dostatecznie satysfakcjonujący dla związków zawodowych. Prawo do strajku zostało bowiem nie tylko objęte szerszym celem, to jest ochroną pracowników, lecz także poddane testowi proporcjonalności pod kątem tego, czy nie można było zastosować mniej restrykcyjnych środków. W takim znaczeniu ochrona praw podstawowych może być jedynie potraktowana jako ostateczność. Można zatem odnieść wrażenie, że TS UE jest skłonny różnicować zakres praw podstawowych, które mogłyby uzasadniać ograniczenia podstawowych swobód rynku wewnętrznego⁴³. Wydawać się może, iż pierwszeństwo przyznaje prawom podstawowym opartym na wartościach moralnych, etnicznych czy też na pewnych niezbędnych wartościach demokratycznych i konstytucyjnych. Tego samego nie można natomiast odnieść do tych praw podstawowych, które są oparte na wartościach gospodarczych czy społecznych.

3.2. ZNACZENIE KARTY PRAW PODSTAWOWYCH

Można zauważyć, że KPP jest spójnym i współczesnym ujęciem merytorycznych standardów ochrony praw podstawowych. Zawiera ona ponadto „postanowienia horyzontalne”, których celem jest funkcjonowanie jako łącznik między krajowymi, unijnymi i międzynarodowymi standardami ochrony tych praw⁴⁴. Tu zasadniczo należałoby wskazać na postanowienia EKPCz. W wyrokach TS

⁴² R. Zhan, *op. cit.*, s. 9.

⁴³ S.A. de Vries, *The protection of fundamental rights within Europe's internal market after Lisbon — an endeavor for more harmony*, „The Europa Institute Working Papers” 2010, nr 4, s. 36.

⁴⁴ N.N. Shuibhne, *op. cit.*, s. 240.

UE, które dotyczą problematyki praw podstawowych, pojawiają się bowiem kwestie, które mogą rodzić konflikty między TS UE a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Za przykład może tu posłużyć teza postawiona w sprawie *Schmidberger*, zgodnie z którą przy rozstrzygnięciu o kwestii naruszenia przez Austrię reguł swobodnego przepływu towarów nie jest istotne, jaki był cel przedmiotowej demonstracji⁴⁵. TS UE wskazał bowiem jednoznacznie, że znaczenie ma tu wyłącznie cel działań władz austriackich. Jeżeli jednak ochrona praw podstawowych ma być częścią zobowiązań traktatowych państw członkowskich, cel przedmiotowej demonstracji powinien być wzięty pod uwagę przez władze krajowe. Tylko wtedy możliwe będzie prawidłowe wyważenie, czy zakaz zorganizowania przedmiotowej demonstracji stanowiłby nieuzasadnione naruszenie praw podstawowych przewidzianych w art. 10 i 11 EKPCz. Brak wzięcia pod uwagę celu demonstracji może być zatem kwestionowany z punktu widzenia EKPCz. Należy wskazać, że w świetle postanowień wiążącej prawnie KPP ów cel będzie miał także znaczenie z punktu widzenia prawa UE. Można tu bowiem zadać pytanie, czy przywołanie przez władze austriackie praw podstawowych w takiej sytuacji będzie nadal traktowane jako odstępstwo od prawa UE, czy może raczej jako jego implementacja⁴⁶. Biorąc pod uwagę brzmienie art. 6 ust. 2 TUE czytane łącznie z art. 52 ust. 3 KPP, TS UE został uprawniony do weryfikowania, czy środek krajowy przywołany jako derogacja nie narusza przepisów EKPCz jako unijnych przepisów zapewniających minimalną ochronę praw podstawowych. Jeżeli zatem prawa sformułowane w KPP mają szerszy zakres niż te wskazane w EKPCz, to powinniśmy mówić o implementacji prawa UE przez państwa członkowskie. Mówiąc bardziej ogólnie, z ową implementacją powinniśmy mieć także do czynienia wtedy, gdy określone prawa podstawowe zawarte w KPP tworzą bezpośrednie i jasne powiązania między polityką realizowaną w ramach UE a jej obywatelami (np. wolność wypowiedzi i informacji, prawo do rokowań i działań zbiorowych czy też prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu)⁴⁷.

Jak wcześniej wspomniano, w sprawach *Schmidberger* i *Omega* TS UE potwierdził, że ochrona praw podstawowych stanowi uzasadniony interes, mogący zasadniczo usprawiedliwiać ograniczenia zobowiązań wynikających z prawa UE⁴⁸. Warto w tym miejscu przywołać tezę Ch. Browna, zgodnie z którą nawet wtedy, gdy ograniczenie swobód rynku wewnętrznego jest należycie uzasadnione, pozostaje „czymś od samego początku złym, ale tolerowanym”⁴⁹. Należy zgodzić się z poglądem, że nieśmiałość TS UE w przyznaniu prawom podstawowym

⁴⁵ Ch. Brown, *op. cit.*, s. 1504.

⁴⁶ J. Morijn, *Balancing fundamental rights and common market freedoms in Union law: Schmidberger and Omega in the light of the European constitution*, „European Law Journal” 12, 2006, nr 1, s. 29.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 33.

⁴⁸ S.J. Curzon, *op. cit.*, s. 150–151.

⁴⁹ Ch. Brown, *op. cit.*, s. 1504.

mocnej pozycji była do pewnego stopnia zrozumiała⁵⁰. Wiązało się to bowiem z niezdolnością praw podstawowych jako ogólnych zasad prawa do wywoływania skutku bezpośredniego. Ich zastosowanie zostało więc ograniczone do zakresu realizacji podstawowych swobód. Jako instytucja UE TS musi bowiem działać w zakresie wskazanym przez przepisy traktatów i nie może wychodzić poza to, co jest w nich określone. W tym miejscu można zadać pytanie, czy w następstwie uzyskania mocy wiążącej przez KPP zmianie ulegnie także podejście TS UE do rozstrzygania konfliktów na linii prawa podstawowe–podstawowe swobody rynku wewnętrznego. Nieuchronna wydaje się konieczność przyjęcia jasnego i niebudzącego wątpliwości stanowiska dotyczącego pozycji praw podstawowych. Warto bowiem pamiętać, że przed wejściem w życie KPP swobody rynku wewnętrznego korzystały z konstytucyjnego statusu w prawie UE, porównywalnie do tego, jak prawa podstawowe były traktowane w konstytucjach państw członkowskich. Podporządkowanie przez TS UE w orzecznictwie tych praw podstawowym swobodom, jak już wcześniej wspomniano, można było do pewnego stopnia zrozumieć. Wraz z wejściem w życie TL KPP uzyskała status prawa pierwotnego. Prawa podstawowe zawarte w jej postanowieniach będą zatem podporządkowane jednakowym zasadom, między innymi zasadzie *effet utile*. Dla interesującej nas problematyki ma ona szczególne znaczenie ze względu na to, że normy prawa UE przyznają jednostkom określone uprawnienia, które muszą być interpretowane zgodnie z tą zasadą. Jest to zasadniczo osiągnąć nie tylko przez koncepcję skutku bezpośredniego, lecz także przez zakazywanie państwu członkowskiemu przyjmowania środków prawnych, które mogłyby osłabić skuteczność norm prawa UE⁵¹. TS UE zostanie zatem zobowiązany do zapewnienia pełnej skuteczności prawom i zasadom znajdującym się w KPP. Prawa podstawowe powinny być w takiej sytuacji traktowane tak, jak pozostałe wartości wpisane w prawo pierwotne UE. Niewykluczone jest, że jeżeli TS UE napotka konflikt między prawami podstawowymi a podstawowymi swobodami, obierze podejście nierozstrzygające o hierarchii tych wartości. Może skupić się raczej na ich równoważeniu bez jakichkolwiek z góry określonych priorytetów. TS UE będzie zatem zobowiązany do ochrony wspomnianych wartości na jednakowym poziomie, bez jakiegokolwiek poświęcania jednej wartości na rzecz drugiej.

Zgodnie z art. 6 TUE KPP ma ten sam status prawny co traktaty, ale nie jest ich częścią. Może to mieć nieprzewidywalne konsekwencje, w sytuacji gdy KPP będzie interpretowana w razie konfliktu między przepisami traktatowymi a prawami w niej zawartymi⁵². Wyroki TS UE w sprawach *Viking* i *Laval* wydane po podpisaniu TL, ale jeszcze przed jego wejściem w życie, z jednej strony wskazu-

⁵⁰ S.J. Curzon, *op. cit.*, s. 154–155.

⁵¹ S.J. Curzon, *op. cit.*, s. 156–157.

⁵² J.D. de la Rochere, *Challenges for the protection of fundamental rights in the EU at the time of the entry into force of the Lisbon Treaty*, „Fordham International Law Journal” 33, 2011, nr 6, s. 1786.

ją, że Trybunał zaakceptował możliwość kreowania zobowiązań prawnych przez przepisy KPP. Z drugiej jednak strony wskazał, że na wypadek konfliktu między prawami podstawowymi a podstawowymi swobodami pierwszeństwo może leżeć po stronie tych ostatnich. Warto wskazać, że uzasadnienie tej tezy nie zmieniło się pomimo świadomości TS UE co do podpisania TL. Zgodnie z tym uzasadnieniem swobody podstawowe reprezentują pewnego rodzaju kamień węgielny UE, podczas gdy prawa podstawowe wymienione w KPP nie są tak postrzegane, mimo że mają swoje umocowanie w traktatach. Wiarygodne zatem wydaje się przypuszczenie, że moc wiążąca KPP nie wpłynie na zmianę linii orzecniczej TS UE. Można przypuszczać, że w dalszym ciągu będzie on w sposób dyskrejonalny na zasadzie *case-by-case* próbował równoważyć prawa podstawowe i podstawowe swobody⁵³. Czyniąc to, będzie najprawdopodobniej wykorzystywał różnego rodzaju uzasadnienia, na przykład proporcjonalność, wyjątki czy dopuszczalne ograniczenia.

3.3. MOŻLIWE SPOSOBY WYWAŻANIA INTERESÓW POMIĘDZY PRAWAMI PODSTAWOWYMI A PODSTAWOWYMI SWOBODAMI RYNKU WEWNĘTRZNEGO

Z analizy przedmiotowych wyroków wynika, że TS UE przywoływał bądź rozważał różne koncepcje równoważenia praw podstawowych i podstawowych swobód⁵⁴. Można tu wymienić między innymi potraktowanie praw podstawowych jako jednego z wymogów artykułu 36 TFUE, jako jednego z nadrzędnych wymogów interesu ogólnego, jako wyjątku z art. 52 TFUE lub też jako odrębne uzasadnienie ograniczeń podstawowych swobód rynku wewnętrznego.

W odniesieniu do koncepcji kwalifikującej prawa podstawowe jako jeden z wymogów art. 36 TFUE⁵⁵ chodzi tu zasadniczo o kwestię ochrony moralności publicznej czy porządku publicznego. Wskazać należy, że w sprawie *Schmidberger* TS UE odniósł się zarówno do art. 36 TFUE, jak i ważnego interesu społecznego (formuła *Cassis de Dijon*), bez dalszego wyjaśnienia, do której kategorii zaliczają się prawa podstawowe⁵⁶.

⁵³ J.D. de la Rochere, *op. cit.*, s. 1787.

⁵⁴ T. Perišin, *op. cit.*, s. 85.

⁵⁵ Art. 36 TFUE: „Postanowienia artykułów 34 i 35 nie stanowią przeszkody lub ograniczeń przywózowych, wywózowych lub tranzytowych, uzasadnionych względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej. Zakazy te i ograniczenia nie powinny jednak stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między Państwami Członkowskimi”.

⁵⁶ P. Dąbrowska, E. Gromnicka, *Zakaz ograniczeń ilościowych i ograniczeń o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych*, [w:] *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2011, s. I-90.

Rozważając koncepcje potraktowania praw podstawowych jako jednego z nadrzędnych wymogów interesu ogólnego, należy wskazać, że w takiej sytuacji prawa te nie mogłyby stanowić uzasadnienia środków krajowych o charakterze dyskryminacyjnym⁵⁷. To z kolei klóciłoby się z istotą praw podstawowych. Nie da się bowiem wykluczyć sytuacji, w której ich ochrona wymagać będzie przyjęcia tego rodzaju krajowego środka prawnego. Można więc wyciągnąć wniosek, że praw podstawowych nie powinno się traktować jako jednego z wymogów obowiązkowych, chyba że TS UE zmieniłby podejście do możliwości ich wykorzystywania. Wskazać jednak należy, że w sprawie *Viking* TS UE, podejmując się zbadania, czy działania zbiorowe mogą stanowić uzasadnienie ograniczeń swobód rynku wewnętrznego, stwierdził, że wyłącznie te działania zbiorowe, które mają na celu ochronę pracownika, stanowią uzasadniony interes ogólny i w związku z tym mogą być usprawiedliwieniem wspomnianych ograniczeń⁵⁸.

Kwestia ujęcia praw podstawowych jako wyjątku z art. 52 TFUE odnosi się do koncepcji tak zwanego porządku publicznego⁵⁹. W sprawie *Omega* decyzja organów porządkowych Bonn w kwestii zakazu organizowania gier w „laserdromie” była uzasadniona właśnie ochroną porządku publicznego. Gry odbywające się w obiekcie *Omega* były bowiem niezgodne z podstawowymi wartościami wyznawanymi przez przeważającą część opinii publicznej. W literaturze postuluje się, że w sprawach typu *Omega*, to jest przywołujących prawa podstawowe zawarte w postanowieniach konstytucji krajowych jako uzasadnienie ograniczenia swobód podstawowych, powinno się zapewnić bardziej wyraźną i szczegółową kontrolę, czy pozostaje to w zgodności z EKPCz⁶⁰. Stanowi ona bowiem obowiązkowy punkt odniesienia w prawie UE w problematyce związanej z prawami podstawowymi. Wskazuje się także na potrzebę sprawdzenia,

⁵⁷ T. Perišin, *op. cit.*, s. 85.

⁵⁸ R. Zimmer, *Labour market politics through jurisprudence: The influence of the judgements of the European Court of Justice (Viking, Laval, Rüffert, Luxembourg) on labour market policies*, „German Policy Studies” 7, 2011, nr 1, s. 215, 221; S.A. de Vries, *op. cit.*, s. 14.

⁵⁹ Na wyjątek porządku publicznego jako uzasadnienie naruszenia swobód rynku wewnętrznego w imię ochrony praw podstawowych powołano się także w sprawie C-208/09 *Sayn-Wittgenstein*. Chodziło w niej o odmowę władz austriackich rejestracji nazwiska powódki — obywatelki Austrii, adoptowanej przez Niemkę używającą tytułu szlacheckiego „Fürst”. Powodem odmowy rejestracji były przepisy austriackiej ustawy o zniesieniu szlachestwa. TS UE stwierdził, że odmowa władz austriackich uznania wszystkich elementów nazwiska obywatela austriackiego nabytych zgodnie z prawem innego państwa członkowskiego, na którego terytorium osoba ta zamieszkuje, stanowi ograniczenie swobody przemieszczania się, przewidzianej w art. 21 TFUE. Uznał jednak, że owo ograniczenie może zostać uzasadnione względami porządku publicznego, na które powołała się Austria. Rząd austriacki argumentował bowiem, że zniesienie szlachestwa ma służyć urzeczywistnieniu zasady równości wobec prawa, która zgodnie z KPP stanowi jedną z ogólnych zasad prawa UE. TS UE zastosował tu tradycyjnie test zasady proporcjonalności, uzupełniając go dodatkowo odwołaniem do art. 4 ust. 2 TUE. S.A. de Vries, *op. cit.*, s. 8.

⁶⁰ J. Morijn, *op. cit.*, s. 36.

czy przedmiotowa wartość fundamentalna zasługuje na ochronę także z punktu widzenia prawa UE⁶¹. Jeżeli jednak krajowa ochrona praw człowieka wychodzi poza poziom ochrony oferowany przez prawo UE, postuluje się, aby TS UE pozostawił państwom członkowskim pewien margines uznaniowości i wówczas umożliwił im dokonywanie własnych wyborów politycznych⁶². Można zadać pytanie, czy sytuacja zmienia się wraz z wejściem w życie TL i przyznaniem mocy wiążącej przepisom KPP. Zgodnie bowiem z jej art. 52 ust. 3 w zakresie, w jakim KPP zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPCz, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez jej postanowienia. Zgodnie z wyjaśnieniami do KPP oznacza to w szczególności, że ustawodawca, określając ograniczenia praw podstawowych, musi przestrzegać takich norm, jakie są określone na mocy szczegółowych ustaleń dotyczących ograniczeń zawartych w EKPCz. W wyjaśnieniach podkreślono także, że nie ma to negatywnego wpływu na autonomię prawa UE i TS UE. Zgodnie z ostatnim zdaniem art. 52 ust. 3 KPP prawo UE może jednak przyznać szerszą ochronę niż ta zagwarantowana przez EKPCz. Według wyjaśnień do KPP przepis ten ma na celu umożliwienie zagwarantowania przez Unię bardziej rozległej ochrony. W żadnym wypadku poziom ochrony zapewniony w KPP nie może być niższy niż ten zagwarantowany w EKPCz.

Ostatnia z wysuniętych wcześniej koncepcji, to jest próba potraktowania praw podstawowych jako odrębnego rodzaju uzasadnienia ograniczeń w prawie UE, może być natomiast podyktowana tym, że ich ochrona stanowi część unijnego porządku prawnego⁶³. Jeżeli zatem państwa członkowskie ograniczają podstawowe swobody w celu zapewnienia ochrony praw podstawowych, ich działania powinny być traktowane jako sposób realizacji prawa UE, a nie jako odstępstwo od jego postanowień. Wydaje się zatem, że TS UE powinien pójść w kierunku zaklasyfikowania praw podstawowych jako samodzielnego uzasadnienia ograniczeń w realizacji tych swobód. W tym rozumieniu ochrona praw podstawowych powinna uzasadniać ograniczające środki krajowe, także o charakterze dyskryminacyjnym, jeżeli byłyby one uważane za konieczne. W literaturze można spotkać się z zarzutem, że TS UE nie sformułował konkretnego uzasadnienia w kierunku uznania praw podstawowych za kompleksowe zasady mające zastosowanie do przepisów realizujących podstawowe swobody rynku wewnętrznego⁶⁴.

⁶¹ Za dość skrajny przykład takiej potrzeby, wskazany przez rzecznika generalnego A.G. Jacobsa w opinii w sprawie *Schmidberger*, można przyjąć sytuację, w której w danym państwie członkowskim ochrona przeciwko obcym przedsiębiorcom miałaby status prawa podstawowego.

⁶² M.K. Bultermann, H.R. Kranenborg, *op. cit.*, s. 99.

⁶³ T. Perišin, *op. cit.*, s. 85.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 89.

5. WNIOSKI

Należy zwrócić uwagę, że w ciągu ostatnich lat istotnie wzrosło znaczenie ochrony praw podstawowych w unijnym porządku prawnym. Problematyka ta przeszła bowiem swoistą ewolucję od braku jakiegokolwiek uregulowania na poziomie unijnym przez działalność orzeczniczą sądów unijnych, katalog praw podstawowych ujętych w niewiążącym akcie prawnym aż po wiążący prawnie status KPP. Niewątpliwie wzrosło zatem znaczenie praw podstawowych także w odniesieniu do realizacji swobód rynku wewnętrznego⁶⁵. Początkowo konieczność ich uwzględnienia wynikała przede wszystkim z potrzeby uniknięcia oporu państw członkowskich wobec rynku wewnętrznego, którego realizacja mogła te prawa ograniczać. Obecnie istotne jest zaś to, że status prawny praw podstawowych i swobód rynku wewnętrznego został teoretycznie zrównany na mocy zmian wprowadzonych w świetle TL.

Interakcje, w jakie mogą wchodzić prawa podstawowe i podstawowe wolności rynku wewnętrznego, stanowią bardzo często przedmiot analizy sądów unijnych. Można tu zasadniczo wymienić te sytuacje, w których prawa podstawowe stanowią uzasadnienie uchylenia się od przestrzegania swobód rynku wewnętrznego, te, w których prawa podstawowe stanowią pewnego rodzaju umocnienie podstawowych wolności, te, które dotyczą swobody przemieszczania się, czy też te, które odnoszą się do problematyki konceptualizacji niektórych swobód podstawowych jako praw podstawowych.

Można wskazać na dwa aspekty ochrony praw podstawowych w kontekście realizacji podstawowych swobód rynku wewnętrznego, a mianowicie praktyczny i teoretyczny⁶⁶. Z aktualnego orzecznictwa TS UE wynika, że zadowalające skutki przynosi aspekt praktyczny — prawa podstawowe są bowiem chronione jako uzasadnione ograniczenia podstawowych swobód przez ocenę *casu ad casum*. Z teoretycznego punktu widzenia sprawa wygląda o wiele gorzej. TS UE nie jest bowiem w stanie jasno zdefiniować statusu praw podstawowych w odniesieniu do podstawowych swobód rynku wewnętrznego. Z pełnym przekonaniem można zasygnalizować, że nie służy to zapewnieniu odpowiedniej ochrony prawom podstawowym ani też zapewnieniu poczucia pewności prawnej.

Istotne znaczenie dla wyważenia konkurujących z sobą praw podstawowych oraz podstawowych swobód rynku wewnętrznego ma zasada proporcjonalności. Wyroki wydane przez TS UE w tym obszarze ukazują, że podstawowe swobody zajmują w interesującej nas hierarchii miejsce wyższe. Prawa podstawowe traktowane są bowiem jak zwykłe usprawiedliwienie naruszenia tych swobód, którego zasadność zależeć będzie od tego, czy ochrona praw podstawowych nie będzie wykraczała poza to, co jest niezbędne. Należy wskazać na różne koncepcje służące równoważeniu praw podstawowych i podstawowych swobód. Można tu

⁶⁵ S. Robin-Olivier, *op. cit.*, s. 5.

⁶⁶ T. Perišin, *op. cit.*, s. 71.

wymienić między innymi potraktowanie praw podstawowych jak jednego z wymogów artykułu 36 TFUE, jednego z nadrzędnych wymogów interesu ogólnego, wyjątku z art. 52 TFUE lub też jak odrębnego uzasadnienia ograniczeń podstawowych swobód rynku wewnętrznego.

Wejście w życie KPP wydaje się implikować konieczność rozważenia, czy na wypadek konfliktu na linii prawa podstawowe–podstawowe wolności prawa podstawowe będą nadal traktowane jako odstępstwo od prawa UE, czy może raczej jako jego implementacja. Jeżeli bowiem prawa sformułowane w KPP mają szerszy zakres niż te wskazane w EKPCz, to wówczas powinniśmy raczej mówić o implementacji prawa UE przez państwa członkowskie. Warto także podkreślić, że wraz z uzyskaniem przez KPP statusu prawa pierwotnego prawa podstawowe zawarte w jej postanowieniach będą podporządkowane jednakowym zasadom, między innymi zasadzie *effet utile*. Prawa podstawowe powinny zatem być traktowane tak, jak pozostałe regulacje prawa UE. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w której na wypadek konfliktu między prawami podstawowymi a podstawowymi swobodami TS UE będzie nadal skupiać się raczej na ich równoważeniu bez próby hierarchizowania.

Wyroki TS UE wydane po podpisaniu TL, ale jeszcze przed jego wejściem w życie, z jednej strony wskazują, że Trybunał zaakceptował możliwość kreowania zobowiązań prawnych przez przepisy KPP. Z drugiej jednak strony wskazał, że na wypadek konfliktu między prawami podstawowymi a podstawowymi swobodami mimo wszystko pierwszeństwo może leżeć po stronie tych ostatnich. Jest to uzasadnione tym, że swobody podstawowe reprezentują pewnego rodzaju kamień węgielny UE, podczas gdy prawa podstawowe wymienione w KPP nie są tak postrzegane, pomimo tego, że mają swoje umocowanie w traktatach. Nie można zatem wykluczyć sytuacji, w której moc wiążąca KPP nie wpłynie na zmianę linii orzeczniczej TS UE.

FUNDAMENTAL RIGHTS AS A JUSTIFIED RESTRICTION ON THE FREEDOMS OF THE INTERNAL MARKET OF THE EUROPEAN UNION

Summary

In recent years we have seen the increase of the importance of fundamental rights protection within the EU legal order, also in the area of internal market freedoms. Initially, the need to take fundamental rights protection into account stemmed primarily from the need to avoid the resistance of member states towards the internal market. Its implementation could indeed be connected with limitations to fundamental rights. Currently, it is important that in the light of the Lisbon Treaty the legal status of fundamental rights and freedoms of the internal market has been theoretically equated. There are various situations in which the fundamental rights and freedoms of the internal market come into interaction. One can generally include those situations in which fundamental rights are the reasons for deviation from the compliance with internal market freedoms, those in which fundamental rights strengthen fundamental freedoms, those relating to freedom of movement and those which

relate to issues of conceptualization of freedom of movement as fundamental rights. Practical aspect of current case law connected with situations in which fundamental rights are the reasons for deviation from the compliance with internal market freedoms shows that the fundamental rights are in fact protected as legitimate restrictions on fundamental freedoms through case by case assessment of a particular case. It is worth noting that the principle of proportionality plays here an important role. From a theoretical point of view, the situation is much worse. This is because the Court of Justice of the European Union is not able to clearly define the status of fundamental rights in relation to the basic freedoms of the internal market therefore failing to provide adequate protection of fundamental rights, or a sense of legal certainty. It is, however, worth noting that the primary legal status of the Charter of Fundamental Rights, causes that the fundamental rights contained therein will be subject to the same rules as other European Union law regulations, including the *effet utile* principle.