

Jacek Barcik

Uniwersytet Śląski
Wydział Prawa i Administracji
e-mail: jbar@poczta.onet.pl
tel. 32 359 15 55

Swobody rynku wewnętrznego a zasady demokratyczne Unii Europejskiej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE

Streszczenie. Celem artykułu jest przybliżenie wybranego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącego rozstrzygnięć o zakresie swobód rynku wewnętrznego (do czasu przyjęcia Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r. określanych mianem swobód wspólnego rynku) oraz zasadach demokratycznych stosowanych w praktyce działania Unii Europejskiej i jej instytucji. Główną tezę artykułu, jaka wyłania się z wyroków Trybunału, jest niesprzeczność swobód rynku wewnętrznego i zasad demokratycznych. Zwornikiem, który pozwala łączyć te dwie, nie zawsze zgodne, grupy wartości, jest koncepcja praw podstawowych przynależnych jednostce.

Słowa kluczowe: swobody rynku wewnętrznego, zasady demokratyczne, Trybunał Sprawiedliwości UE, Unia Europejska

Wprowadzenie

Przyjęte w 1957 r. traktaty rzymskie, ustanawiające dwie Wspólnoty Europejskie (Europejską Wspólnotę Gospodarczą – EWG i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej – EWEA), które obok Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) stanowiły podwaliny stworzonej kilka dekad później Unii Europejskiej, nie odnosiły się do wartości demokratycznych. Wynikało to z tego, że twórcy traktatów założycielskich nie przewidywali utworzenia odrębnej od państw organizacji politycznej ani systemu prawnego. Historycznie pierwsza wspólnota – EWWiS, choć projektowana dalekosiężnie i oparta na ponadnarodowym wzorcu współpra-

cy, jawiła się początkowo jako sektoralna próba rozwiązania konkretnego sporu politycznego związanego z przynależnością państwową Zagłębia Saary. Ten przemysłowy region znajdował się po drugiej wojnie światowej pod okupacją francuską, zaś powstała w 1949 r. Republika Federalna Niemiec dążyła do jego pełnego podporządkowania. Spotkało się to z oporem Francuzów, pogrążonych w powojennej traumie i niechętnych wzmocnieniu potencjału przemysłowego Niemiec, w obawie przed rozpętaaniem przez nie kolejnej wojny. Z kolei pozostawienie Saary pod zwierzchnictwem francuskim groziło zaognieniem sporu. Wyjściem było rozwiązanie ponadnarodowe, czyli ucieczka od partykularnych egoizmów. Taki był motyw deklaracji Schumana z 9 maja 1950 r., czyli skierowanej do rządu RFN propozycji połączenia przemysłów węglowo-stalowych Francji i Niemiec oraz poddania ich kontroli ponadnarodowego organu. Aspekt ekonomiczny miał znaczenie drugorzędne, zaś głównym motywem było uniemożliwienie prowadzenia wojny. Jak to celnie ujął Robert Schuman:

związanie się trwałym i kontrolowanym porozumieniem dotyczącym węgla i stali jest w rzeczywistości odebraniem każdemu ze stowarzyszonych krajów możliwości nie tylko prowadzenia wojny, lecz także jej przygotowania przeciw innym partnerom, ponieważ nie wszczyna się wojny, gdy nie posiada się swobodnego dostępu do energii i metali będących podstawą każdego przedsięwzięcia tego rodzaju¹.

Traktat o EWG (TEWG) regulował tzw. swobody wspólnego rynku (swoboda przepływu towarów, osób, usług, kapitału, swoboda przedsiębiorczości)². Mimo że beneficjentami tych swobód były jednostki – osoby fizyczne i prawne należące do państw członkowskich, to zgodnie z zasadą, iż umowa międzynarodowa wiąże tylko jej strony i tylko one mogą dochodzić realizacji zobowiązań zawartych w umowie (*ius facit inter partes*), początkowo mogło się wydawać, że jednostki będą ograniczone w kwestii egzekwowania swobód wspólnego rynku. To, że stało się inaczej, należy zawdzięczać działalności orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości ówczesnych Wspólnot Europejskich (obecna nazwa: TSUE)³. W dwóch przełomowych i do dziś aktualnych orzeczeniach TSUE uznał istnienie odrębnego systemu prawa wspólnotowego i do jego podmiotów zaliczył także osoby fizyczne i prawne. Pierwsza ze spraw (van Gend & Loos⁴), rozstrzygnięta w 1963 r., dotyczyła uiszczania opłat celnych. Ówczesny art. 12 TEWG stanowił, że państwa członkowskie nie powinny wprowadzać nowych ceł i równorzędnych opłat ani podwyższać już istniejących. Spółka van Gend & Loos przewoziła w 1960 r. pewną substancję chemiczną z Niemiec do Holandii. Holenderski urząd celny nakazał spółce uiścić

¹ R. Schuman, *Dla Europy*, Znak, Kraków 2003, s. 77.

² Pojęcie rynku wewnętrznego wprowadził do traktatów dopiero Jednolity Akt Europejski z 1986 r.

³ Przed wejściem w życie traktatu z Lizbony w 2009 r. instytucję tę określano często mianem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

⁴ Wyrok z dnia 5 marca 1963 r., sprawa 26/62 van Gend & Loos.

podwyższoną opłatę celną. Spółka odmówiła zapłaty, wskazując na sprzeczność przepisów celnych z ówczesnym art. 12 traktatu. Rozpatrujący sprawę holenderski sąd apelacyjny przedstawił Trybunałowi Sprawiedliwości pytanie, czy art. 12 traktatu powinien być bezpośrednio stosowany na gruncie prawa krajowego, a w konsekwencji czy sądy krajowe powinny chronić powstałe na podstawie tego przepisu prawa podmiotowe⁵. Odpowiadając na to pytanie, TSUE stwierdził, że Wspólnota stanowi nowy porządek prawnomiędzynarodowy, na rzecz którego państwa członkowskie ograniczyły w pewnym zakresie swoje suwerenne prawa. Podmiotami tego porządku prawnego są zarówno państwa członkowskie, jak i ich obywatele. Ponadto zdaniem TSUE art. 12 traktatu zawiera wyraźny i bezwarunkowy zakaz, którego przestrzeganie nie jest uzależnione od przyjęcia przez państwa członkowskie jakiegokolwiek regulacji prawnej stanowiącej jego implementację. W konsekwencji przepis ten jest bezpośrednio skuteczny i ustanawia prawa podmiotowe, które powinny być chronione przez sądy narodowe. Z przywołanych też orzeczenia wynika, że tworzyło ono konstrukcję prawa podmiotowego przysługującego jednostce, dając jej zarazem instrument w postaci bezpośredniego skutku przepisów traktatowych, za pomocą którego mogła dochodzić swoich praw. Pojawia się tu także zasada skutku pośredniego, zgodnie z którą sędzia krajowy rozpatrujący spór ma duży margines swobody w zakresie wykładni funkcjonalnej (teleologicznej) prawa krajowego, tak by zapewnić efektywność wspólnotowym/unijnym prawom podstawowym⁶. W ten sposób TSUE stworzył jednostkom podstawy partycypacji w systemie prawa wspólnotowego. Dotyczyło to początkowo swobód wspólnego rynku, ale z czasem poprzez kolejne orzeczenia zaczęło być rozciągane także na inne obszary integracji europejskiej. Potwierdzeniem trwałego charakteru zobowiązań państw oraz gwarancji, jakie z TEWG wynikają dla jednostek, stało się kolejne orzeczenie, w sprawie *Costa przeciwko ENEL*⁷. W sprawie tej chodziło o to, że w 1963 r. Włochy dokonały nacjonalizacji w zakresie produkcji i dystrybucji energii elektrycznej. Utworzono organizację Ente Nazionale Energia Elettrica (ENEL), na którą przeniesiono aktywa przedsiębiorstw działających na rynku energii elektrycznej. Pan Costa – odbiorca energii elektrycznej – był jednocześnie współnikiem jednej ze znacjonalizowanych spółek. W sporze sądowym między Costą a ENEL Costa przedstawił zarzut, że nacjonalizacja naruszyła przepisy traktatu. W związku z tym sąd włoski skierował do Trybunału Sprawiedliwości odpowiednie pytanie. Rząd włoski oświadczył, że pytanie prawne w tej sprawie było niedopuszczalne, gdyż sąd narodowy powi-

⁵ Stany faktyczne i tezy opisywanych w artykule wyroków przytoczono wiernie za: *Węzłowe problemy w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, red. B. Banaszkiwicz, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, Warszawa 2003.

⁶ M. Safjan, *O różnych metodach oddziaływania horyzontalnego praw podstawowych na prawo prywatne*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 2, s. 3-33.

⁷ Wyrok z dnia 15 lipca 1964 r., sprawa 6/64 *Costa przeciwko ENEL*.

nien stosować prawo krajowe. TSUE rozstrzygnął, że poprzez przeniesienie na Wspólnotę prawa do regulowania praw i obowiązków wynikających z traktatu, dotychczas unormowanych w prawie krajowym, państwa członkowskie trwale ograniczyły swoje suwerenne prawa i w konsekwencji nie mogą ustalać regulacji sprzecznych z prawem Wspólnoty. Ponadto stosowanie prawa wynikającego z traktatu nie może być wyłączone przez przepisy krajowe, gdyż naruszałoby to wspólnotowy charakter tego prawa i podważało prawne podstawy funkcjonowania Wspólnoty.

Choć w powyższych orzeczeniach TSUE nie odniósł się do wartości demokratycznych, to poprzez upodmiotowienie jednostki stawiał ją w centrum procesów integracyjnych i tworzył zręby obecnej aksjologii Unii Europejskiej. Další rozwój orzecznictwa TSUE związanego ze sferą swobód wspólnego rynku i zasadami demokratycznymi można opisać dwukierunkowo. Pierwszy kierunek wyznaczyły wyroki poszerzające sferę autonomii jednostki jako beneficjenta swobód wspólnego rynku, ale także ustanawiające niezbędne ograniczenia tych swobód⁸. Wyroki te doprowadziły do pojawienia się orzecznictwie pojęcia praw podstawowych⁹, zaś ich dalekosiężnym skutkiem było opracowanie Karty Praw Podstawowych UE. Drugi kierunek znaczący rozstrzygnięcia, których kanwą były wprawdzie swobody wspólnego rynku, ale które dotyczyły raczej konfliktów między instytucjami Wspólnot Europejskich. Dały one podstawę zasadom strukturalnym przyszłej Unii Europejskiej, w tym oparciu działalności UE i jej instytucji na zasadach demokratycznych. Warto przytoczyć wybrane wyroki ilustrujące linię orzeczniczą. Posłużą one do udowodnienia podstawowej tezy artykułu o niesprzeczności swobód rynku wewnętrznego i zasad demokratycznych. Zwornikiem, który łączy te dwie, nie zawsze zgodne, grupy wartości, jest koncepcja praw podstawowych przynależnych jednostce. Pamiętać przy tym należy, że systemu prawa UE, w tym funkcjonującej w jego ramach ochrony prawnej, nie można rozpatrywać w oderwaniu od – podstawowych na kontynencie europejskim – standardów prawnych tworzonych przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

1. Wyroki związane z kształtowaniem pojęcia praw podstawowych

Ochrona praw podstawowych, w tym związanych z funkcjonowaniem wspólnego rynku, nie była początkowo celem ani elementem projektu integracyjnego.

⁸ M. Domańska, *Swobody rynku wewnętrznego a prawa podstawowe – refleksje na tle orzecznictwa TS*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 1, s. 8-13.

⁹ K. Lenaerts, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 1, s. 4-16.

Traktaty rzymskie z 1957 r. nie odnosiły się bezpośrednio do ochrony tych praw. Zapewniały jednakże pewne prawa (określane mianem „podstawowych”) konieczne do wypełnienia celów ekonomicznych Wspólnot Europejskich. Były to m.in.: zakaz dyskryminacji (późniejszy art. 12 TWE), prawo do równej płacy za taką samą pracę dla kobiet i mężczyzn (późniejszy art. 141 TWE), a także prawa dotyczące czterech swobód rynku wewnętrznego¹⁰. Początkowo TSUE uznawał się za niewłaściwy w sprawach ochrony praw podstawowych w państwach ówczesnej EWG. Przełomowy wyrok zapadł dopiero w 1969 r. w sprawie Stauder przeciwko miastu Ulm¹¹. Sprawa dotyczyła redukcji nadwyżek masła istniejących w państwach członkowskich EWG. W związku z tym Komisja Europejska wydała w 1969 r. decyzję upoważniającą państwa członkowskie do sprzedaży masła po obniżonych cenach osobom pobierającym świadczenia z pomocy społecznej. Warunkiem skorzystania z tej formy sprzedaży było przedstawienie kuponu zawierającego nazwisko odbiorcy świadczenia. Celem tej regulacji było zapewnienie, by masło po obniżonych cenach trafiało do właściwych odbiorców. Erich Stauder był uprawniony do skorzystania z tej formy zakupu masła w Niemczech, jednak sprzeciwiał się obowiązkowi ujawnienia swojego nazwiska. Stauder zakwestionował ten wymóg przed sądem niemieckim, twierdząc, że narusza on jego prawa podstawowe zagwarantowane w niemieckiej ustawie zasadniczej. Sąd niemiecki wniósł o wydanie przez Trybunał Sprawiedliwości wyroku wstępnego w kwestii zgodności warunku ustanowionego w decyzji Komisji z ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego. TSUE uznał, że przepis dotyczący uprawnień do zakupu masła na preferencyjnych warunkach musi być rozumiany jako niewymagający – choć i niezakazujący – identyfikacji świadczeniobiorców. W świetle zmienionej decyzji Komisji każde państwo członkowskie może zastosować jedną z wielu metod wskazywania świadczeniobiorców na odpowiednich kuponach. Ponadto powyższy przepis, interpretowany we wskazany sposób, nie zawiera w swojej treści niczego, co mogłoby naruszać prawa podstawowe stanowiące część zasad ogólnych prawa wspólnotowego, które podlegają ochronie zapewnionej przez Trybunał Sprawiedliwości. Tym samym po raz pierwszy w swoim orzecznictwie TSUE uznał prawa podstawowe za element ogólnych zasad prawa wspólnotowego, przyznając sobie zarazem jurysdykcję w zakresie zapewniania ich przestrzegania.

W późniejszym o rok wyroku w sprawie Internationale Handelsgesellschaft¹² Trybunał rozpatrywał pytanie prejudycjalne sądu niemieckiego. Spółka Internationale Handelsgesellschaft uzyskała w 1967 r. licencję na eksport kukurydzy. Zgodnie z rozporządzeniem Rady w sprawie organizacji rynku zbóż uzyskanie takiej licencji było uzależnione od wpłacenia kaucji pieniężnej. Kaucja ulegała

¹⁰ Szerzej: J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 85-120.

¹¹ Wyrok z dnia 12 listopada 1969 r., sprawa 29/69 Stauder przeciwko miastu Ulm.

¹² Wyrok z dnia 17 grudnia 1970 r., sprawa 11/70 Internationale Handelsgesellschaft.

przypadkowi, jeżeli towar nie został wyeksportowany we wskazanym czasie. Po wygaśnięciu licencji część kucji wplaconej przez spółkę została zajęta, gdyż pewna partia kukurydzy nie została wyeksportowana. Spółka wszczęła postępowanie przed sądem niemieckim, kwestionując legalność systemu zabezpieczeń pieniężnych i domagając się zwrotu zajętej kwoty. Zdaniem sądu krajowego kwestionowany system był sprzeczny z ustawą zasadniczą, a zwłaszcza z zasadą swobody działalności gospodarczej, i w związku z tym sąd skierował do Trybunału Sprawiedliwości pytanie o legalność tego systemu. W odpowiedzi TSUE stwierdził, że prawo wspólnotowe wynikające z traktatu, jako niezależnego źródła prawa, ze względu na swą istotę nie może być uchylone przez przepisy prawa krajowego, i to niezależnie od ich rangi. Ważność działań instytucji Wspólnoty lub skutki takich działań w państwie członkowskim nie mogą być podważane ze względu na niezgodność z prawami podstawowymi wynikającymi z konstytucji państwa członkowskiego. Ponadto odwołanie się do zasad i koncepcji prawa krajowego w celu oceny ważności środków przyjętych przez instytucje Wspólnoty miałyby niekorzystny wpływ na jednolitość i skuteczność prawa wspólnotowego. Ważność takich środków może być oceniana wyłącznie w świetle prawa wspólnotowego. Poszanowanie praw podstawowych stanowi integralną część zasad ogólnych prawa wspólnotowego, podlegających ochronie zapewnianej przez Trybunał Sprawiedliwości. Ochrona praw podstawowych, choć oparta na tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich, musi być gwarantowana w ramach struktury i celów Wspólnoty. TSUE odwołał się zatem do konstytucyjnych tradycji wspólnych dla państw członkowskich UE jako korzeni dla wspólnotowej ochrony praw człowieka, wyraźnie zaznaczając, że ich ochrona musi być zapewniona w ramach WE.

Z biegiem czasu liczba spraw rozpoznawanych przez Trybunał Sprawiedliwości stała się podstawą stworzenia swoistego orzeczniczego *community bill of rights*. Pojawiły się także wyroki związane z ograniczeniem (limitacją) korzystania ze swobód rynku wewnętrznego. W sprawie Rewe-Zentral AG (Cassis de Dijon)¹³ niemiecka spółka Rewe-Zentral AG zamierzała importować w 1976 r. z Francji do Niemiec likier Cassis de Dijon. Władze niemieckie odmówiły zgody na obrót produktem pod nazwą „likier” ze względu na zbyt niską zawartość alkoholu (poniżej 25%), co było zgodne z przepisami francuskimi, ale niedopuszczalne w świetle prawa niemieckiego. Spółka zaskarżyła do sądu decyzję zakazującą importu likieru. Sąd zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem o zgodność przepisów niemieckich z traktatową zasadą swobodnego przepływu towarów. W świetle wyroku TSUE przeszkody w swobodnym przepływie towarów na obszarze Wspólnoty wynikające z różnic w krajowych regulacjach dotyczących sprzedaży określonych produktów są dopuszczalne jedynie pod wa-

¹³ Wyrok z dnia 20 lutego 1978 r., sprawa 120/78 Rewe-Zentral AG (Cassis de Dijon).

runkiem, że krajowe regulacje są konieczne ze względu na kontrolę podatkową, ochronę zdrowia publicznego, uczciwość transakcji handlowych lub ochronę konsumenta. Tym samym niemieckie normy zawartości alkoholu w likierze nie mogą stać na przeszkodzie importowi słabszych likierów z innych państw Wspólnoty. W sprawie *Conegate Ltd przeciwko HM Customs & Excise*¹⁴ przedsiębiorstwo *Conegate* importowało z Niemiec do Wielkiej Brytanii dmuchane lalki naturalnej wielkości. Dokumenty przedstawione w urzędzie celnym stwierdzały, że przedmioty te mają zostać użyte na wystawach sklepowych. Sprawa wzbudziła jednak podejrzenia celników, które zostały potwierdzone podczas kontroli, kiedy to znaleźli oni produkty określone jako *love love dolls*. Ze względów obyczajowych towar został skonfiskowany. Od decyzji o konfiskacie *Conegate* odwołał się do sądu, twierdząc, że konfiskata stanowi naruszenie art. 30 TWE. W rezultacie sąd zadał ETS pytanie prejudycjalne, czy zakaz importu takich materiałów jest usprawiedliwiony, nawet jeśli dane państwo nie zakazało produkcji lub sprzedaży takich samych materiałów na swoim terytorium. Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że państwa członkowskie nie mogą dyskryminować producentów i importerów danego towaru, nawet jeśli ma on nieprzyzwoity charakter, poprzez zakazy lub ograniczenia importu tego towaru ze względu na moralność publiczną, jeżeli produkcja i sprzedaż takich materiałów przez podmioty krajowe nie jest zabroniona. Byłaby to bowiem dyskryminacja importerów, wpływająca na uprzywilejowanie krajowych podmiotów gospodarczych. Taka samowolna dyskryminacja nie może mieć miejsca¹⁵.

Z kolei sprawa *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd przeciwko Stephenowi Groganowi oraz innym*¹⁶ dotyczyła studenckiej organizacji bezpłatnie rozpowszechniającej w Irlandii informacje o możliwości dokonania zabiegu przerwania ciąży w innych krajach. Ponieważ aborcja jest zakazana w Irlandii, władze zakazały dalszego prowadzenia kampanii informacyjnej. Zdaniem skarżących zakaz naruszał m.in. traktatową zasadę swobody świadczenia usług. Trybunał uznał zabieg przerywania ciąży, dokonany przez lekarza i zgodnie z prawem państwa, w którym został przeprowadzony, za mieszczący się w ramach świadczenia usług w rozumieniu traktatu rzymskiego. Zdaniem Trybunału w tym wypadku nie można mówić o naruszeniu prawa wspólnotowego, gdyż organizacja studencka nie jest przedstawicielstwem klinik ani nie jest z nimi powiązana finansowo. Stąd też władze Irlandii nie mogą ustanawiać zakazu informacji o możliwości dokonania aborcji w innym państwie WE, jeśli informacje te przekazywane są

¹⁴ Wyrok z dnia 11 marca 1986 r., sprawa 121/85 *Conegate Ltd przeciwko HM Customs & Excise*.

¹⁵ Cyt. za: *ETS i swoboda przepływu towarów*, www.iurista.net/2009/04/ets-i-swoboda-przeplywu-towarow/ [29.12.2015].

¹⁶ Wyrok z dnia 4 października 1991 r., sprawa C-159/90 *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd przeciwko Stephenowi Groganowi oraz innym*.

przez same kliniki lub powiązane z nimi organizacje. Zdaniem TSUE środki ograniczające swobodę świadczenia usług mogą być uzasadnione względami porządku publicznego tylko wtedy, gdy są niezbędne do ochrony gwarantowanych przez nie interesów i tylko w zakresie, w jakim nie można tego osiągnąć za pomocą środków mniej restrykcyjnych. Nie jest przy tym konieczne, by zastosowane środki odpowiadały koncepcji wspólnej dla wszystkich państw członkowskich.

Warto także przypomnieć sprawę Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH przeciwko Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn¹⁷. Niemiecka spółka Omega, użytkownik obiektu laserdrome, planowała zorganizowanie gry polegającej na strzelaniu za pomocą laseru lub podczerwieni do odpowiednich sensorów noszonych przez graczy. Niemiecki organ porządkowy zakazał Ome-dze tolerowania w swoim obiekcie gier (lub zezwalania na nie) polegających na strzelaniu do ludzi, czyli zabawy w zabijanie ludzi, pod groźbą grzywny. Sąd niemiecki uznał, że wykorzystywanie do celów handlowych zabawy w zabijanie w laserdromie Omegi stanowiło naruszenie godności ludzkiej, której ochrona jest zagwarantowana w art. 1 ust. 1 zd. 1 niemieckiej konstytucji. TSUE stwierdził, że będący przedmiotem sporu zakaz narusza zarówno swobodę świadczenia usług (art. 56 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE), jak i swobodę przepływu towarów (art. 34 TFUE). Art. 52 w zw. z art. 62 TFUE dopuszcza ograniczenie swobody świadczenia usług w szczególności ze względu na porządek publiczny jedynie w przypadku rzeczywistego i wystarczająco poważnego zagrożenia naruszającego podstawowy interes społeczny. Jednak szczególne okoliczności, które mogłyby uzasadniać odwołanie się do pojęcia porządku publicznego, mogą różnić się w poszczególnych państwach i zmieniać się w czasie. TSUE uznał, że niezależnie od gwarancji konstytucyjnej godność ludzka podlega ochronie jako ogólna zasada prawa wspólnotowego, a jedynie zakaz gier laserowych, które polegają na strzelaniu do celów ludzkich, a więc zabawy w zabijanie ludzi, nie wykroczył ponad to, co było konieczne do osiągnięcia celu.

W wymienionych sprawach sądowych państwa członkowskie Wspólnot/Unii Europejskiej były ograniczone w możliwości przyjmowania regulacji prawnych sprzecznych ze zobowiązaniami traktatowymi. Demokratyczny suweren w państwach członkowskich i jego organ przedstawicielski w postaci parlamentu pozostają ograniczone w zdolnościach legislacyjnych. Trzeba jednak podkreślić, że podstawą tego ograniczenia jest swobodna zgoda wyrażona poprzez ratyfikację i wejście w życie traktatu założycielskiego/akcesyjnego danego państwa do organizacji międzynarodowej. Ponadto zgoda ta ma charakter czasowy, gdyż państwo może dobrowolnie wystąpić z UE (na podstawie aktualnie obowiązującego art. 50 traktatu o Unii Europejskiej). Uzasadnieniem ograniczenia zdolności legi-

¹⁷ Wyrok z dnia 14 października 2004 r., sprawa C-36/02 Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH przeciwko Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn.

slacyjnych państw, pierwotnie w dziedzinie swobód wspólnego rynku, stała się koncepcja praw podstawowych, czyniąca z jednostki bezpośredniego beneficjenta integracji europejskiej. Z biegiem czasu i wzrostem liczby orzeczeń zachodziła potrzeba zwiększenia stopnia demokratycznego udziału jednostki w działalności Unii Europejskiej. Doprowadziło to do przyjęcia w traktacie z Maastricht, ustanawiającym w 1992 r. Unię Europejską, koncepcji obywatelstwa Unii Europejskiej. Choć obywatelstwo to ma charakter akcesoryjny i zależny od obywatelstwa krajowego jednostki, co jest spowodowane tym, że UE jako organizacja międzynarodowa nie posiada zwierzchnictwa personalnego nad jednostkami, to godzi on mające demokratyczną naturę prawa polityczne (prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego; w wyborach lokalnych w państwie członkowskim) z prawami, które mogą mieć charakter ekonomiczny (prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich¹⁸).

Obywatelstwo UE należy traktować jako pewien etap w rozwoju unijnych praw podstawowych. Kolejny krok na tej drodze wyznaczyła Karta Praw Podstawowych UE (KPP UE)¹⁹, która od 2009 r. pozostaje dokumentem prawnie wiążącym o mocy równej traktatom. Zalicza się tym samym do prawa pierwotnego UE, określającego ramy integracji w Unii Europejskiej. KPP UE liczy 54 artykuły zawarte w siedmiu rozdziałach, w tym w rozdziale IV (zatytułowanym „Solidarność”) reguluje m.in. prawa ekonomiczne i socjalne²⁰, zaś w rozdziale V („Prawa obywateli) prawa związane z obywatelstwem UE (m.in. prawo do swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich UE). Zakres sądowego stosowania KPP UE pozostaje sprawą jednoznacznie nierozstrzygniętą, choć często przywołują ją zarówno TSUE, jak i sądy krajowe²¹.

¹⁸ TSUE kilkakrotnie podkreślał, iż traktat nie wymaga, by obywatele UE byli aktywni zawodowo, aby mogli korzystać z praw przewidzianych przez traktat. Ponadto postanowienia traktatu nie wskazują, by obywatele UE, którzy osiedlili się w trakcie wykonywania działalności zawodowej, tracą z chwilą zaprzestania tej działalności prawa przyznane im przez traktat z samego faktu posiadania obywatelstwa. W szczególności gdy chodzi o prawo pobytu, prawo to jest przyznane w sposób bezpośredni każdemu obywatelowi UE przez jasne i wyraźne postanowienia traktatu. Zob. wyrok TSUE z dnia 20 września 2001 r., sprawa C-184/99 Rudy Grzelczyk przeciwko Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve; wyrok TSUE z dnia 17 września 2002 r., sprawa C-413/99 Baumbast i R przeciwko Secretary of State for the Home Department; wyrok TSUE z dnia 12 maja 1998 r., sprawa C-85/96 María Martínez Sala przeciwko Freistaat Bayern.

¹⁹ Dz.Urz. UE 2012, Nr C 326, s. 391.

²⁰ W tym: prawo pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa, prawo do rokowań i działań zbiorowych, prawo dostępu do usług wyszukiwania miejsc pracy, ochronę w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy, prawo do należytych i sprawiedliwych warunków pracy, zakaz pracy dzieci i ochronę młodocianych w pracy, ochronę życia rodzinnego i zawodowego, zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczną, ochronę zdrowia, ochronę środowiska, ochronę konsumentów. Szerzej: L. Mitrus, *Prawa społeczne w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 7, s. 16-30.

²¹ M. Szpunar, *Kilka uwag systematyzujących na temat zakresu zastosowania Karty Praw Podstawowych UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 10, s. 4-10; R. Grzeszczak, A. Szmigielski,

Analizując splot swobód rynku wewnętrznego z zasadami demokratycznymi, należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 traktatu o Unii Europejskiej (TUE)²² UE opiera się na wartości, jaką jest demokracja. Ponieważ od lat instytucjom europejskim zarzuca się niski stopień demokratycznej legitymacji (problem „deficytu demokratycznego”), została ona dodatkowo wzmocniona w trakcie lizbońskim, który wprowadził do TUE nowy tytuł II („Postanowienia o zasadach demokratycznych”)²³.

2. Wyroki dotyczące zasad strukturalnych

Problem relacji swobód rynku wewnętrznego do zasad demokratycznych pojawiał się także na tle orzecznictwa TSUE związanego ze sprawami instytucjonalnymi i tworzącego zręby zasad strukturalnych UE. Należy do nich np. sprawa *Roquette Frères*²⁴. Była to spółka prawa francuskiego, wytwarzająca m.in. izoglukozę, która złożyła wniosek o stwierdzenie przez TSUE nieważności ustalenia kwoty produkcyjnej mającej do niej zastosowanie na podstawie załącznika II do rozporządzenia Rady nr 1293/79 z dnia 25 czerwca 1979 r. zmieniającego rozporządzenie Rady nr 1111/77 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące izoglukozy (Dz.U. L 162, s. 10, ze sprostowaniem w Dz.U. L 176, s. 37). Z analizy skargi wynikało, że zawiera ona w rzeczywistości żądanie stwierdzenia nieważności rozporządzenia nr 1293/79 w zakresie, w jakim rozporządzenie to ustalało w odniesieniu do skarżącej kwotę produkcji izoglukozy. Na poparcie skargi skarżąca przywoływała, poza poszczególnymi zarzutami merytorycznymi, zarzut formalny, że Rada przy-

Sądowe stosowanie Karty Praw Podstawowych UE w odniesieniu do państw członkowskich – refleksje na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i praktyki sądów krajowych, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 10, s. 11-18; N. Półtorak, *Zakres związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9, s. 17.

²² Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012.

²³ Składa się on z czterech artykułów (art. 9, 10, 11, 12). Art. 10 ust. 1 postanawia wprost: „Podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska”, zaś „Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela” (art. 10 ust. 3 TUE). Zgodnie z art. 11 instytucje europejskie mają, za pomocą odpowiednich środków, umożliwiać obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiedzenie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii. Utrzymują także otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim. Na KE nałożono obowiązek prowadzenia szerokich konsultacji z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii. Ważnym postanowieniem art. 11 ust. 4 jest wprowadzenie obywatelskiej inicjatywy prawodawczej. Ostatni przepis nowego tytułu II TUE, czyli art. 12 wzmacnia rolę parlamentów narodowych państw członkowskich UE, które „aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii”.

²⁴ Wyrok z dnia 29 października 1980 r., sprawa 138/79 *Roquette Frères*.

jęła to rozporządzenie, nie uzyskawszy wymaganej na mocy art. 43 ust. 2 TEWG opinii Parlamentu Europejskiego, co stanowiło naruszenie istotnych wymogów proceduralnych w rozumieniu art. 173 tego traktatu. Parlament nie posiadał także biernego prawa skargowego, a zatem zdaniem Rady skarga ta była bezzasadna. TSUE odrzucił powyższe zastrzeżenia Rady, stwierdzając, że konsultacja Parlamentu Europejskiego jest rozwiązaniem umożliwiającym mu rzeczywisty udział w procesie legislacyjnym Wspólnoty. Kompetencja ta stanowi zasadniczy element równowagi instytucjonalnej zamierzonej przez TEWG. Odzwierciedla to na poziomie wspólnotowym, choć w ograniczonym zakresie, podstawową zasadę demokracji, zgodnie z którą społeczeństwo uczestniczy w wykonywaniu władzy za pośrednictwem zgromadzenia reprezentantów. Regularne konsultowanie Parlamentu w przypadkach określonych przez traktat stanowi zatem istotny wymóg proceduralny, którego naruszenie powoduje nieważność danego aktu. Zasada równowagi instytucjonalnej może być traktowana jako unijny odpowiednik obowiązującej w państwach demokratycznych zasady trójpodziału władzy.

Głośny charakter miała sprawa Parlament Europejski przeciwko Radzie (Czarnobyl)²⁵, związana ze skargą Parlamentu o stwierdzenie nieważności rozporządzenia Rady nr 3954/87 z dnia 22 grudnia 1987 r. ustanawiającego maksymalne dozwolone poziomy skażenia radioaktywnego środków spożywczych oraz pasz po wypadku jądrowym lub w każdym innym przypadku pogotowia radiologicznego (Dz.U. L 371, s. 11). Rozporządzenie to określało sposób ustalenia maksymalnych dozwolonych poziomów skażenia radioaktywnego. Środki spożywcze lub pasze o poziomie skażenia przekraczającym maksymalny dozwolony poziom, który był ustalony w drodze aktu wydanego zgodnie z przepisami zaskarżonego rozporządzenia, nie mogły być wprowadzane do obrotu. Zdaniem Parlamentu Rada, przyjmując rozporządzenie, założyła błędną podstawę prawną jego wydania. TSUE uznał, że ustanawiając system podziału kompetencji między różne instytucje Wspólnot, przypisując instytucji jej własną rolę w strukturze instytucjonalnej i wykonywaniu zadań powierzonych Wspólnotom, traktaty stworzyły równowagę instytucjonalną. Przestrzeganie tej równowagi oznacza, że każda z instytucji musi wykonywać swoje prawa z należyтым uwzględnieniem praw pozostałych instytucji. Wymaga ona także, by możliwe było penalizowanie wszelkich ewentualnych naruszeń tej zasady. Trybunał, którego zadaniem na mocy traktatów jest zapewnienie przestrzegania prawa przy wykładni i stosowaniu traktatów, musi być zatem zdolny do utrzymania równowagi instytucjonalnej i w tym celu musi mieć możliwość kontroli przestrzegania prerogatyw różnych instytucji za pomocą środków prawnych.

²⁵ Wyrok z dnia 22 maja 1990 r., sprawa C-70/88 Parlament Europejski przeciwko Radzie (Czarnobyl).

Zakończenie

Przedstawione orzecznictwo TSUE pozwoliło potwierdzić podstawową tezę artykułu. Według Trybunału nie występuje bowiem sprzeczność między swobodami rynku wewnętrznego a zasadami demokratycznymi. Można zauważyć, że wartości demokratyczne warunkują wręcz istnienie swobód rynku wewnętrznego. Koncepcją, która pozwala łączyć obie opisywane grupy wartości (umownie można je określić jako ekonomiczne i demokratyczne), jest koncepcja praw podstawowych jednostki. Sytuując wysoko jednostkę, jako podmiot procesów integracyjnych, TSUE zapewnił jej wpływ na korzystanie z owoców integracji. W ten sposób pojawił się partycypacjonizm jednostek, który KPP UE i traktat lizboński starają się przenieść szczególnie na szczebel demokratycznego udziału w działalności UE. Jego początki wiążą się jednak z bezpośrednim dochodzeniem praw podmiotowych związanych ze swobodami wspólnego rynku. Demokratyczną podstawą gwarancji opisywanych swobód jest swobodnie wyrażona decyzja o przystąpieniu do Unii Europejskiej. W jej rezultacie państwo nie może stanowić i stosować regulacji prawnych sprzecznych z traktatowymi swobodami. Nie oznacza to jednak pozbawienia państwa suwerenności. Wstępując do UE, przekazuje jej bowiem nie suwerenność, ale jedynie prawa suwerenne. Czyni to tylko czasowo i na podstawie umowy międzynarodowej (traktat akcesyjny), którą można dobrowolnie wypowiedzieć (tj. wystąpić z UE). Sporną kwestią jest natomiast zakres praw suwerennych, jakie państwo może przekazać na rzecz organizacji międzynarodowej, jednak jako związana z tożsamością konstytucyjną państwa, wykracza ona poza ramy niniejszego artykułu.

Literatura

- Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Domańska M., *Swobody rynku wewnętrznego a prawa podstawowe – refleksje na tle orzecznictwa TS*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 1.
- ETS i swoboda przepływu towarów*, www.iurista.net/2009/04/ets-i-swoboda-przeplywu-towarow/ [29.12.2015].
- Grzeszczak R., Szmigielski A., *Sądowe stosowanie Karty Praw Podstawowych UE w odniesieniu do państw członkowskich – refleksje na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i praktyki sądów krajowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 10.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE 2012, Nr C 326.
- Lenaerts K., *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 1.
- Mitrus L., *Prawa społeczne w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 7.

- Półtorak N., *Zakres związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9.
- Safjan M., *O różnych metodach oddziaływania horyzontalnego praw podstawowych na prawo prywatne*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 2.
- Schuman R., *Dla Europy*, Znak, Kraków 2003.
- Szpunar M., *Kilka uwag systematyzujących na temat zakresu zastosowania Karty Praw Podstawowych UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 10.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012.
- Węzłowe problemy w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, red. B. Banaszekiewicz, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, Warszawa 2003.
- Wyrok z dnia 5 marca 1963 r., sprawa 26/62 van Gend & Loos.
- Wyrok z dnia 15 lipca 1964 r., sprawa 6/64 Costa przeciwko ENEL.
- Wyrok z dnia 12 listopada 1969 r., sprawa 29/69 Stauder przeciwko miastu Ulm.
- Wyrok z dnia 17 grudnia 1970 r., sprawa 11/70 Internationale Handelsgesellschaft.
- Wyrok z dnia 20 lutego 1978 r., sprawa 120/78 Rewe-Zentral AG (Cassis de Dijon).
- Wyrok z dnia 29 października 1980 r., sprawa 138/79 Roquette Frères.
- Wyrok z dnia 11 marca 1986 r., sprawa 121/85 Conegate Ltd przeciwko HM Customs & Excise.
- Wyrok z dnia 22 maja 1990 r., sprawa C-70/88 Parlament Europejski przeciwko Radzie (Czarnobyl).
- Wyrok z dnia 4 października 1991 r., sprawa C-159/90 The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd przeciwko Stephenowi Groganowi oraz innym.
- Wyrok TSUE z dnia 12 maja 1998 r., sprawa C-85/96 María Martínez Sala przeciwko Freistaat Bayern.
- Wyrok TSUE z dnia 20 września 2001 r., sprawa C-184/99 Rudy Grzelczyk przeciwko Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve.
- Wyrok TSUE z dnia 17 września 2002 r., sprawa C-413/99 Baumbast i R przeciwko Secretary of State for the Home Department.
- Wyrok z dnia 14 października 2004 r., sprawa C-36/02 Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH przeciwko Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn.

Internal Market Freedoms and Democratic Principles of the European Union in the Judgments of the Court of Justice of the EU

Summary. The article seeks to present selected judgments of the Court of Justice of the European Union (CJEU) concerning the freedoms of the internal market and the democratic principles embodied in the practice of the EU and its institutions. What the paper essentially investigates is the degree of consistency between the internal market freedoms and the democratic principles that seems to emerge from the judgments of the Luxembourg-based Court. The keystone that makes it possible to bring together these two sets of not always compatible values is the concept of fundamental rights.

Keywords: internal market freedoms, democratic principles, Court of Justice of the EU, European Union