

Joanna RYSZKA*

Zasada proporcjonalności jako obiektywne uzasadnienie ograniczeń w swobodnym przepływie osób w Unii Europejskiej

1. Wprowadzenie

Zasada proporcjonalności ma w prawie Unii Europejskiej dwa swego rodzaju wymiary. Pierwszy dotyczy instytucji unijnych, tj. oceny, czy podjęte przez nie działania legislacyjne nie przekroczyły tego, co jest niezbędne dla osiągnięcia celów określonych w przepisach traktatowych. Drugi wymiar zasady proporcjonalności dotyczy natomiast działań podejmowanych przez państwa członkowskie w sytuacji, w której korzystają one z dozwolonych prawem UE derogacji od stosowania przepisów tego prawa, w szczególności w obszarze swobód rynku wewnętrznego¹. Jest to tematyka ważna z punktu widzenia integracji w ramach UE, ponieważ ustanowienie rynku wewnętrznego jest jednym z jej celów, wyrażonych w art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Trybunał Sprawiedliwości UE niejednokrotnie podkreślał, że derogacja od tych swobód nie będzie uzasadniona, jeśli nie jest absolutnie potrzebna. Regulacje krajo-

* Zakład Prawa Międzynarodowego i Unijnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, e-mail: jryszka@uni.opole.pl.

¹ J. Fairhurst, *Law of the European Union*, Harlow 2014, s. 80–81; D. Miąsik, *Zasada proporcjonalności*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, t. 1, Warszawa 2010, s. I-140; A. Wyrozumska, *Państwa członkowskie a Unia Europejska*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, 1: *Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. I-365.

we muszą być zatem proporcjonalne do celu, jaki przez te ograniczenia ma być chroniony².

Przedmiotem analizy niniejszego opracowania jest zasadniczo drugi z wymienionych wyżej wymiarów zasady proporcjonalności, z uwagi na jego istotne znaczenie dla efektywnej realizacji rynku wewnętrznego UE³. Zgodnie z art. 26 ust. 2 TFUE obejmuje on obszar bez granic wewnętrznych, na którym zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wynikającą z art. 4 ust. 3 TUE państwa członkowskie mają z jednej strony podejmować wszelkie działania, aby ułatwiać UE wypełnianie jej zadań, ale z drugiej strony mają one powstrzymać się od wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów UE. Nie mogą zatem tworzyć takich aktów prawa krajowego, które m.in. ograniczałyby swobodę korzystania ze swobód rynku wewnętrznego, w tym swobodę przepływu osób. Jeżeli jednak tego rodzaju ograniczenia się pojawiają z uwagi na potrzebę ochrony także innych celów, istotnych tak z punktu widzenia interesu unijnego, jak i interesu krajowego, to zaistnieje potrzeba wyważenia pomiędzy tymi kolidującymi ze sobą wartościami. Pomocne w tym procesie okazuje się zastosowanie zasady proporcjonalności w zależności od przypadku, tj. skomplikowania stanu faktycznego – tak przez sądy unijne, jak i sądy krajowe.

W pierwszej kolejności analizie poddane zostały podstawy prawne umożliwiające państwom członkowskim stosowanie ograniczeń w odniesieniu do tych swobód rynku wewnętrznego, które można objąć pojęciem swobodnego przepływu osób. W drugiej kolejności uwaga została skupiona na samym pojęciu zasady proporcjonalności oraz jej rozwoju w porządku prawnym UE. Następnie przedstawiony został zakres zastosowania tej zasady, ze szczególnym uwzględnieniem różnych testów proporcjonalności wykorzystywanych przez TSUE w jego orzecznictwie. W ostatniej kolejności analizie poddano jedną z okoliczności, na jaką państwa członkowskie powołują się, pragnąc uzasadnić ograniczenie swobody przepływu osób, a mianowicie ochronę praw podstawowych. Wybór ten uzasadniony został przede wszystkim znaczeniem tej problematyki dla

² Szerzej na temat okoliczności uzasadniających ograniczenia swobód rynku wewnętrznego i stosownego orzecznictwa TSUE zob. pkt 4 niniejszego opracowania.

³ Nie można jednak nie doceniać znaczenia wspomnianego wyżej pierwszego wymiaru zasady proporcjonalności, przede wszystkim z uwagi na to, że rynek wewnętrzny, jako obszar zainteresowania prawa unijnego, mieści się w zakresie kompetencji dzielonych między UE a jej państwa członkowskie (art. 4 ust. 2a TFUE). Oznacza to, że tak UE, jak i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawne wiążące w tej dziedzinie (art. 2 ust. 2 TUE). Wykonując swoje kompetencje w ramach realizacji rynku wewnętrznego, instytucje unijne muszą zatem dodatkowo stosować się do założeń zasady pomocniczości i proporcjonalności wynikających z art. 5 ust. 3 i 4 TUE. Por. także przyp. 12 niniejszego opracowania.

realizacji rynku wewnętrznego, istnieniem ciekawych, zachodzących między nimi wzajemnych relacji oraz specyficznych możliwości ujęcia zasady proporcjonalności w sytuacji, gdy relacje te pozostają wobec siebie w kolizji.

2. Dopuszczalne ograniczenia w swobodnym przepływie osób

Posługując się systematyką traktatową, należałoby zasadniczo stwierdzić, że swobodny przepływ osób obejmuje swoim zakresem pracowników i przedsiębiorców mających obywatelstwo UE lub siedzibę na jej terytorium. Postanowienia szczegółowe TFUE, do których odsyła art. 26 ust. 2 TFUE, regulują bowiem w jednym tytule – IV – swobodny przepływ osób, usług i kapitału, którego to poszczególne rozdziały odnoszą się do pracowników (rozd. I), prawa przedsiębiorczości (rozd. II), usług (rozd. III) oraz kapitału i płatności (rozd. IV). Swobodny przepływ osób obejmuje zatem z całą pewnością swobodę przepływu pracowników oraz swobodę przedsiębiorczości. W związku jednak z funkcjonującą wraz z wejściem w życie traktatu z Maastricht instytucją obywatelstwa UE oraz z aktualnie obowiązującą Dyrektywą 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich (Dyrektywa 2004/38/WE)⁴, nie można swobody przemieszczania się osób wiązać wyłącznie z jego gospodarczym czy też zarobkowym charakterem. Owa swoboda przemieszczania się jest bowiem jednym z uprawnień przysługujących obywatelom UE niezależnie od celu, jakim się kierują⁵. Mogą to zatem być np. cele turystyczne czy zdrowotne, co łączyłoby przemieszczanie się osób także ze swobodą przepływu usług. Jedną z jej podstawowych cech, tj. transgraniczność, zakłada bowiem, że nie chodzi w niej jedynie o tzw. czynną swobodę świadczenia usług, ale także o ich bierny charakter. Tak świadczeniodawcą, jak i świadczeniobiorcą może być bowiem obywatel UE, który w tym celu będzie przemieszczał się po terytorium UE. Rozważając zatem problematykę stosowania zasady proporcjonalności przy ocenianiu okoliczności uzasadniających ograniczenia swobody przepływu osób, na-

⁴ Dz.Urz. UE, L 158/77 z 30.04.2004.

⁵ Szerzej na temat obywatelstwa UE zob. np.: R. Wieruszewski, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Warszawa 2009; I. Skomerska-Muchowska, A. Wyrozumska, *Obywatel Unii*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej...*; S.M. Grochalski, *Status prawny obywatela UE*, Dąbrowa Górnicza 2011; A. Frąckowiak-Adamska, *O istocie praw wynikających z obywatelstwa Unii*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 10.

leży w pierwszej kolejności rozważyć, jakie tego rodzaju okoliczności przewiduje pierwotne i wtórne prawo unijne w odniesieniu do swobody przemieszczania się obywateli UE w ramach swobody przepływu pracowników, swobody przedsiębiorczości, swobody świadczenia usług, ale także przemieszczania się jako takiego (bez powiązania z wyżej wymienionymi swobodami).

W odniesieniu do swobody przepływu pracowników zasadnicze znaczenie będzie miał art. 45 ust. 3 i 4 TFUE. W ust. 3 przewidziana została możliwość ograniczenia tzw. akcesoryjnych uprawnień pracownika z uwagi na ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego. Chodzi tu o takie uprawnienia jak np. prawo do ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy, swobodnego przemieszczania się w tym celu po terytorium państw członkowskich, przebywania tam w celu podjęcia pracy czy pozostawania na tym terytorium po ustaniu zatrudnienia. Wskazanim wyżej ograniczeniom uzasadnionym względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego zostały poświęcone przepisy rozdz. 4 Dyrektywy 2004/38/UE. Jej art. 27 ust. 2 wprost nawiązuje do zasady proporcjonalności, wskazując, że środki krajowe podjęte ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego muszą być zgodne właśnie z tą zasadą. Przed podjęciem decyzji o wydaleniu ze względów wskazanych wyżej państwo przyjmujące musi wziąć pod uwagę informacje dotyczące długości pobytu danej osoby na jego terytorium, wieku tej osoby, stanu zdrowia, sytuacji rodzinnej i ekonomicznej, integracji społecznej i kulturalnej z państwem przyjmującym, jak również stopień więzi z krajem pochodzenia (art. 28 ust. 1 Dyrektywy 2004/38/UE). Podkreślić należy, iż przepisy te znajdują zastosowanie do szeroko rozumianego swobodnego przepływu osób, tj. nie tylko swobody przepływu pracowników, ale także swobody przedsiębiorczości, swobody świadczenia usług oraz przemieszczania się jako takiego (bez powiązania z wyżej wymienionymi swobodami). Drugie traktatowo dopuszczalne ograniczenie swobody przepływu pracowników, tj. wskazane w ust. 4 art. 45 TFUE, dotyczy już wyłącznie tej swobody. Przepisy tego artykułu przewidują bowiem możliwość zastosowania przez państwa członkowskie ograniczenia o charakterze dyskryminującym w takim znaczeniu, iż zakaz dyskryminacji z uwagi na przynależność państwową nie znajduje zastosowania w zakresie zatrudnienia w administracji publicznej⁶.

⁶ Według TSUE „wyrażenie «zatrudnienie w administracji publicznej» należy interpretować w taki sposób, że obejmuje ono te stanowiska, które wiążą się bezpośrednio lub pośrednio z uczestnictwem w wykonywaniu uprawnień przyznanych przez prawo publiczne i wypełnianiu funkcji, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa lub innych władz publicznych, co wymaga określonej lojalności wobec państwa ze strony osób sprawujących te funkcje

W odniesieniu do swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług należałoby natomiast wymienić art. 51, 52 oraz 62 TFUE (wskazuje on, że artykuły te mają zastosowanie także do swobody świadczenia usług). Pierwszy z nich przewiduje możliwość wyłączenia zakazu wszelkich ograniczeń w wymienionych wyżej swobodach w odniesieniu do działalności, która jest związana, choćby przejściowo, z wykonywaniem władzy publicznej⁷. Jest to zatem także przykład dopuszczalnego przepisami traktatowymi ograniczenia o charakterze dyskryminującym. Drugi z wymienionych wyżej artykułów zakłada natomiast, iż państwa członkowskie będą mogły ograniczyć swobodę przedsiębiorczości oraz swobodę świadczenia usług w sytuacjach uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Zastosowanie znajdują tu wymienione wyżej przepisy Dyrektywy 2004/38/WE, nawiązujące do uwzględniania zasady proporcjonalności przy uzasadnianiu tego rodzaju ograniczeń.

Oprócz wskazanych wyżej okoliczności uzasadniających ograniczenia w swobodnym przepływie osób, które wynikają z przepisów prawa unijnego, należy także wymienić ograniczenia o charakterze niedyskryminacyjnym, które swoje źródło mają w orzecznictwie TSUE. Podstawowe znaczenie ma tu zaproponowana przez Trybunał tzw. formuła Gebhard⁸. Zakłada ona, że środki krajowe zniechęcające obywateli innych państw członkowskich do realizacji określonej swobody w państwie przyjmującym będą zgodne z prawem unijnym, jeżeli łącznie spełnione zostaną 4 warunki, tj.: przepisy takie nie będą miały charakteru dyskryminującego, będą uzasadnione ochroną nadrzędnego interesu publicznego, będą konieczne do osiągnięcia określonego celu oraz nie wykrócą poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia tego celu. Dwa ostatnie warunki z całą pewnością stanowią wyraz zasady proporcjonalności w jej tzw. dwuelementowym wymiarze, której to kwestii poświęcone zostały rozważania zamieszczone w pkt 4 niniejszego opracowania.

oraz wzajemności praw i obowiązków, która wynika z więzi obywatelstwa. Stanowiska objęte wyłączeniem ograniczają się do tych, które biorąc pod uwagę obowiązki i zadania wchodzące w ich zakres, mogą wykazywać cechy charakterystyczne dla czynności z zakresu administracji publicznej w wymienionych wyżej obszarach” (pkt 27 uzasadnienia wyroku z dnia 3 lipca 1986 r. w sprawie Lawrie-Blum, C-66/85, „Zbiór Orzeczeń” 1986, s. 2121).

⁷ Według TSUE chodzi tu o działalność, która „jest związana z wykonywaniem zadań z zakresu władztwa publicznego” oraz o „czynności, które same w sobie stanowią bezpośredni i rzeczywisty udział w wykonywaniu władzy publicznej” (pkt 44–45 uzasadnienia wyroku TSUE z dnia 21 czerwca 1974 r. w sprawie Reyners, 2/74, „Zbiór Orzeczeń” 1974, s. 631).

⁸ Pkt 37 uzasadnienia wyroku TSUE z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie Gebhard, C-55/94, „Zbiór Orzeczeń” 1995, s. I-4165.

3. Rozwój i pojęcie zasady proporcjonalności w prawie unijnym

Zasada proporcjonalności znajduje swoje źródło w działalności orzeczniczej TSUE⁹. Według niego dla ustalenia, czy przepis prawa wspólnotowego (obecnie unijnego) jest zgodny z zasadą pomocniczości, należy w pierwszej kolejności ustalić, czy środki zastosowane do osiągnięcia określonego celu odpowiadają jego wadze, oraz, w drugiej kolejności, czy są niezbędne do osiągnięcia tego celu¹⁰. Zgodnie z zasadą proporcjonalności legalność zakazu wykonywania działalności gospodarczej jest warunkowana tym, że środki wprowadzające tego rodzaju zakazy są odpowiednio i konieczne do osiągnięcia uzasadnionych celów. W sytuacji, w której istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z tego ograniczenia nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów¹¹.

Traktat z Maastricht w pewien sposób ujął zasadę proporcjonalności w ramy traktatowe. Podkreślić należy, iż owe regulacje traktatowe, przewidziane w dawnym art. 5 ust. 3 TWE (obecnie art. 5 ust. 4 TFUE) dotyczyły tylko tego jej wymiaru, którego adresatem są instytucje unijne w odniesieniu do wykonywanych przez nie kompetencji. Mówimy tu zatem o sytuacji, w której chodzi o określenie podziału kompetencji między Unię i państwa członkowskie. Zasada proporcjonalności nabiera wówczas wymiaru unijnej zasady ustrojowej¹². Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 4 TUE „zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów. Instytucje Unii stosują zasadę proporcjonalności zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad proporcjonalności i pomocniczości”. W tym wymiarze zasada proporcjonalności ściśle wiąże się z zasadą pomocniczości, co zasadniczo jest widoczne w treści protokołu w sprawie stosowania zasady proporcjonalności i pomocniczości dołączonego do traktatu lizbońskiego¹³.

⁹ Szereg wyroków TSUE definiujących zasadę proporcjonalności analizuje J. Maliszewska-Nienartowicz, *Rozwój zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie” 2006, nr 1, s. 63–64.

¹⁰ Pkt 8 uzasadnienia wyroku z dnia 23 lutego 1983 r. w sprawie FORMA, C-66/82, „Zbiór Orzeczeń” 1983, s. 395.

¹¹ Pkt 13 uzasadnienia wyroku TSUE z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie Fedesa, C-331/88, „Zbiór Orzeczeń” 1990, s. I-4023.

¹² D. Miąsik, *op. cit.*, s. I-142, I-146.

¹³ Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasady proporcjonalności i pomocniczości został dołączony do ówczesnego Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską na mocy traktatu amsterdamskiego. W odniesieniu do zasady proporcjonalności należy tu przede wszystkim wskazać na art. 5 protokołu (nr 2) precyzujący obowiązek uzasadniania projektów aktów ustawodawczych. Powinno ono m.in. brać pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich

Poddając analizie przepisy prawa unijnego nawiązujące do zasady proporcjonalności nie można zapomnieć o art. 52 Karty Praw Podstawowych (KPP), który precyzuje zakres oraz wykładnię praw i zasad regulowanych jej postanowieniami. Zgodnie z jego ust. 1 „Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób”. Ograniczenia muszą być zatem proporcjonalne i pod tym kątem będą oceniane działania czy zaniechania tak instytucji unijnych, jak i właściwych instytucji krajowych¹⁴. Jak widać, w przepisie tym przewidziano wszystkie kryteria proporcjonalności, tj. odpowiedniość, konieczność i proporcjonalność *sensu stricto*¹⁵. Źródłem wskazanej wyżej regulacji, jak podają Wyjaśnienia do KPP, jest orzecznictwo TSUE, a konkretnie wyrok w sprawie C-292/97 Karlsson¹⁶. TSUE wskazał tam, że ograniczenia praw podstawowych są możliwe, ale tylko wtedy, jeśli będą „rzeczywiście odpowiadać celom interesu ogólnego, do osiągnięcia których dąży Wspólnota [obecnie Unia – J.R.], i nie wpływają, względem takiego celu, na podważenie samej istoty tych praw, w sposób nieproporcjonalny i niemożliwy do zaakceptowania”¹⁷.

obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywatele oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu. Jako przykład negatywnej oceny co do przestrzegania nie tylko zasady pomocniczości, ale także proporcjonalności, wyrażonej przez parlamenty narodowe, zgodne z procedurą przewidzianą w art. 6–7 protokołu (nr 2) można podać Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług COM(2012) 130 final. Wniosek ten miał na celu wyjaśnienie interakcji, jakie zachodzą pomiędzy wykonywaniem praw społecznych a realizacją swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, a zatem kwestii o istotnym znaczeniu dla swobodnego przepływu osób. W uzasadnionych opiniach znalazły się m.in. uwagi co do tego, że zastosowany tam test proporcjonalności był niezgodny z zasadą pomocniczości, co mogłoby mieć negatywny wpływ na prawo do strajku. Warto podkreślić, że parlamenty narodowe, wyrażając swoje niezadowolenie wobec wspomnianego wyżej wniosku, po raz pierwszy wykorzystywały wprowadzony Traktatem z Lizbony mechanizm tzw. żółtej kartki. Szerzej na ten temat: Report from the Commission. Annual Report 2012 on Subsidiarity and Proportionality, COM(2013) 566 final, s. 7; D. Adamiec, *Pierwszy wypadek zastosowania mechanizmu żółtej kartki – opinie parlamentów dotyczące rozporządzenia Monti II*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 3(35), s. 24.

¹⁴ A. Wróbel, *Artykuł 52 KPP*, [w:] *Karta Praw Podstawowych. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 1357.

¹⁵ J. Maliszewska-Nienartowicz, *op. cit.*, s. 80.

¹⁶ „Zbiór Orzeczeń” 2000, s. I-02737. Sprawa dotyczyła zasady równego traktowania w kontekście dodatkowych opłat od mleka oraz systemu kwot mlecznych w Szwecji.

¹⁷ Pkt 45 i 58 uzasadnienia wyroku w sprawie C-292/97 Karlsson.

Brak regulacji traktatowych uznających zastosowanie zasady proporcjonalności tak do działań instytucji unijnych, jak i państw członkowskich oznacza, że dla oceny środków krajowych ograniczających swobody rynku wewnętrznego podstawowe znaczenie będzie miało nadal orzecznictwo TSUE¹⁸. Ten wymiar zasady proporcjonalności jest wskazywany jako zasada ogólna prawa UE. Z jednej strony wiąże ona instytucje unijne, które nie mogą ingerować w nadmierny sposób w prawa, jakie przysługują jednostkom, z drugiej strony wiąże państwa członkowskie¹⁹. W tym drugim przypadku zasada proporcjonalności pomaga TSUE ocenić zgodność działań państw członkowskich z ich zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa w UE, w szczególności jeśli chodzi o możliwość ograniczenia przez przepisy krajowe swobód rynku wewnętrznego, a zatem także swobody przepływu osób²⁰.

4. Zakres zastosowania zasady proporcjonalności

Zasada proporcjonalności w prawie unijnym ma w szczególności zastosowanie w sytuacjach, w których niezbędne jest wyważenie między konkurującymi ze sobą interesami czy wartościami. Owe rozbieżne interesy mogą zachodzić między państwem członkowskim a UE, jednostkami a UE, czy też jednostkami i państwem członkowskim. Organami właściwymi do przeprowadzania tego rodzaju wyważania są TSUE oraz sądy krajowe²¹. Zasada proporcjonalności jest więc pewnego rodzaju instrumentem, który pozwala TSUE na zrównoważoną ocenę legalności środków krajowych ograniczających swobodny przepływ, a podczas tej oceny uwzględnienie także podziału kompetencji pomiędzy UE a państwa członkowskie²². Znajduje ona zastosowanie do oceny przepisów państw członkowskich, które ograniczają korzystanie ze swobód rynku wewnętr-

¹⁸ J. Maliszewska-Nienartowicz, *op. cit.*, s. 68, 74.

¹⁹ Można tu zatem mówić o wąskim i szerokim ujęciu zasady proporcjonalności. W pierwszym przypadku dotyczy ona działań podejmowanych przez UE i, jak wyżej wspomniano, określa swego rodzaju granicę jej interwencji w prawo krajowe państw członkowskich, regulując w ten sposób podział kompetencji między nią a państwa członkowskie. W drugim przypadku generalnie chodzi o zachowanie władz publicznych (tak unijnych, jak i krajowych) względem jednostek (obywateli UE oraz przedsiębiorców mających siedzibę na jej terytorium). Na owe jednostki nie mogą być bowiem nakładane obciążenia wykraczające poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia określonego celu. D. Miąsik, *Zasada proporcjonalności w prawie wspólnotowym i jej zastosowanie przez sądy krajowe*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005, s. 207.

²⁰ D. Miąsik, *Zasada proporcjonalności...*, s. I-153.

²¹ *Ibidem*, s. I-144;

²² J.H. Jans, *Proportionality revisited*, "Legal Issues of Economic Integration" 2000, vol. 27, No. 3, s. 264.

nego na podstawie derogacji traktatowych umożliwiających dyskryminację bezpośrednią. Stosuje się ją także do oceny przepisów krajowych, które w niedyskryminacyjny sposób utrudniają dostęp do rynku przyjmującego państwa członkowskiego. Musi to być jednak obiektywnie uzasadnione ochroną jednego z „wymogów interesu publicznego”, czego ocenie służyć ma test proporcjonalności²³. Będzie wówczas możliwe ustalenie, czy zastosowane przez państwa członkowskie środki restrykcyjne są odpowiednie do osiągnięcia zamierzonego celu oraz czy nie wykraczają poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia. Chodzi tu bowiem o wybór takiego środka, który w najmniejszym stopniu będzie ingerował w swobodę działania jednostki czy też w funkcjonowanie swobód rynku wewnętrznego. Jak widać, znaczenie zasady proporcjonalności dla efektywnej realizacji szeroko rozumianej swobody przepływu osób jest bardzo istotne.

Institucja tzw. wymogów koniecznych w początkowej fazie dotyczyła głównie swobodnego przepływu towarów i została określona przez TSUE w wyroku w sprawie 120/78 *Cassis de Dijon*. Wyrok ten zawierał definicję pojęcia środka o skutku równoważnym do ograniczenia ilościowego oraz zasadę wzajemnego uznawania standardów²⁴. W związku z tym, że katalog wymogów koniecznych przewidziany w tej formule nie ma charakteru zamkniętego, znajdują się tam obecnie także takie elementy, które powoływane są przez państwa członkowskie dla usprawiedliwienia ograniczeń w swobodnym przepływie osób, jak np. ochrona pracowników, ochrona konsumentów czy ochrona moralności²⁵. Stosowanie zasady proporcjonalności ma zatem istotne znaczenie dla swobody przepływu osób w UE, ponieważ może dotyczyć nie tylko realizacji swobód rynku wewnętrznego, ale także oceny działań państw członkowskich pod kątem ochrony przysługujących jednostkom praw podstawowych²⁶.

W swoim orzecznictwie TSUE zamiennie korzysta z różnych wersji testu proporcjonalności, przy pomocy którego podejmuje próbę wyważania między konkurującymi ze sobą interesami, tj. interesem unijnym i interesem publicznym (krajowym)²⁷. Test trójelementowy zakłada, że dany

²³ D. Miąsik, *Zasada proporcjonalności w prawie...*, s. 209; M. Horspol, M. Humphreys, *European Union law*, Oxford 2014, s. 309.

²⁴ Pkt 8 uzasadnienia wyroku TSUE z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, 120/78, „Zbiór Orzeczeń” 1979, s. 649.

²⁵ Zob. przyp. 32 niniejszego opracowania. Szerszy katalog spraw por.: D. Miąsik, *Zasada proporcjonalności w prawie...*, s. 220.

²⁶ Szerzej na ten temat w pkt 5 niniejszego opracowania.

²⁷ Interes unijny (dawniej wspólnotowy) zasadniczo polega na wyeliminowaniu wszelkich ograniczeń w realizacji rynku wewnętrznego oraz na zapewnieniu normom prawa unijnego maksymalnej skuteczności. Dzięki temu możliwe będzie sprawne osiągnięcie celów UE. Jeżeli chodzi o interes publiczny, to należy podkreślić, że państwa członkowskie korzystają ze swobodnego wyboru co do zakresu interesu publicznego, jaki zamierzają chronić. Stąd może się on różnić

środek musi nadawać się do osiągnięcia zakładanego celu, musi być niezbędny do jego osiągnięcia oraz proporcjonalny *sensu stricto*, tzn. nie może wywoływać efektu zbyt restrykcyjnego. Często jednak TSUE uznaje dany środek za zgodny z zasadą proporcjonalności bez poszukiwania odpowiedzi na to, czy istnieje mniej restrykcyjna alternatywa, pomijając zatem wskazany wyżej trzeci element testu proporcjonalności²⁸. Stosując dwuelementowy test proporcjonalności, TSUE bierze zatem pod uwagę adekwatność (do osiąganego celu) i niezbędność (w porównaniu z innymi możliwościami) ocenianego środka²⁹. W literaturze wskazuje się także na tzw. szeroki test proporcjonalności, zgodnie z którym: „przepisy państwa członkowskiego, które ograniczają jedną z podstawowych swobód lub prawa jednostki, mogą być stosowane przez sądy krajowe, jeżeli spełnione zostaną następujące warunki: 1) są podyktowane ochroną interesu ogólnego; 2) są stosowane w niedyskryminujący sposób; 3) nadają się do osiągnięcia zakładanego celu; 4) nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celu”³⁰. Wymienione wyżej szerokie ujęcie testu proporcjonalności odzwierciedla wspomnianą wyżej, a sformułowaną w orzecznictwie TSUE formułę Gebhard, precyzującą warunki dopuszczalnych ograniczeń swobód rynku wewnętrznego o charakterze niedyskrymi-

w zależności od państwa członkowskiego. Według TSUE, np. w sprawie C-384/93 *Alpine Investments*, działania państwa członkowskiego nie będą uznane za nieproporcjonalne tylko z tego względu, że w innym państwie członkowskim obowiązują mniej restrykcyjne środki niezbędne do realizacji tego samego celu. Należy natomiast brać pod uwagę warunki panujące na rynku krajowym oraz to, jaki był powód wprowadzenia przez dane państwo ograniczeń. D. Miąsik, *Zasada proporcjonalności w prawie...*, s. 218 i 233.

²⁸ T. Tridimas, *The general principles of EU law*, Oxford 2006, s. 139.

²⁹ Jako przykład można tu podać wyrok TSUE z dnia 10 maja 1995 r. w sprawie *Alpine Investments*, C-384/93, „Zbiór Orzeczeń” 1995, s. I-01141, w której TSUE rozważał, czy nadrzędne względy interesu ogólnego uzasadniają zakaz *cold calling* i czy zakaz ten należy uznać za obiektywnie konieczny i proporcjonalny do zamierzonego celu, a mianowicie ochrony zaufania inwestorów do krajowych rynków finansowych. Stwierdził, że przepisy traktatowe regulujące swobodę świadczenia usług nie stoją na przeszkodzie regulacjom krajowym, które dla osiągnięcia wskazanego wyżej celu zakazują praktyki polegającej na prowadzeniu rozmów telefonicznych z potencjalnymi klientami mającymi miejsce zamieszkania w innych państwach członkowskich, bez ich wcześniejszej zgody, w celu proponowania im usług związanych z inwestycjami w zakresie towarowych kontraktów terminowych (pkt 56 uzasadnienia wyroku). Innym przykładem, dotyczącym tym razem swobody przepływu pracowników, jest wyrok TSUE z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawie *Tania Kreil v. Niemcy*, C-285/98, „Zbiór Orzeczeń” 2000, s. I-00069, w którym wskazano, że zasady proporcjonalności należy przestrzegać również w ustalaniu zakresu wyjątków od zakazu dyskryminacji ze względu na płeć (w tym przypadku przy zatrudnieniu w służbie wojskowej). Wymaga ona, aby odstępstwa te pozostawały w granicach tego, co jest właściwe i konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu. Przepisy niemieckie, które przewidywały ogólne wykluczenie kobiet ze stanowisk wojskowych związanych z użyciem broni, i które umożliwiały im dostęp tylko do usług medycznych i wojskowo-muzycznych, uznane zostały za nieproporcjonalne do celu, jakiemu miały służyć, tj. względem bezpieczeństwa publicznego (pkt 23 i 32 uzasadnienia wyroku).

³⁰ D. Miąsik, *Zasada proporcjonalności w prawie...*, s. 216.

nującym. Wymienione tu testy proporcjonalności są przez TSUE stosowane zamiennie w zależności od określonego stanu faktycznego i prawnego. Nie jest tu wystarczające zbadanie samych przepisów, ale sposób ich stosowania w praktyce oraz ich rzeczywisty wpływ na interes unijny i interes publiczny. Test proporcjonalności zależny jest także od poziomu harmonizacji przepisów, ponieważ państwa członkowskie korzystają z szerokiego marginesu dyskrecjonalności w sytuacji, w której ta harmonizacja ma ograniczony zakres³¹.

Podkreślić należy, iż ocena środków prawa krajowego w świetle zasady proporcjonalności może prowadzić do różnych rozwiązań. Z jednej strony TSUE może orzec, że środki te nie naruszają zasady proporcjonalności, ponieważ nie ograniczają „w nadmierny i nieuzasadniony sposób” wybranej swobody rynku wewnętrznego. Z drugiej strony TSUE może orzec, że środki krajowe są nieproporcjonalne, ponieważ jednak w nadmiernym stopniu ograniczają wybraną swobodę rynku wewnętrznego. TSUE, orzekając w tego typu sprawach, może także wskazać sądom krajowym na konieczność zastosowania zasady proporcjonalności, pozostawiając im luz decyzyjny w tym obszarze, albo wręcz przeciwnie, tj. udzielając im stosownych wskazówek³². Ma to z jednej strony zapewnić jednolitość stosowania prawa unijnego, a z drugiej poszanowanie autonomii sądów krajowych państw członkowskich³³.

5. Ochrona praw podstawowych jako przykład okoliczności uzasadniającej ograniczenie swobody przepływu osób

Jak wyżej wskazano, wymogi konieczne precyzowane przez TSUE w toku rozpatrywanych przez niego spraw nie stanowią katalogu za-

³¹ *Ibidem*, s. 218, 223, 238–240.

³² Np. Wyrok TSUE z dnia 25 października 2001 r. w sprawie Finalarte, C-49/98, „Zbiór Orzeczeń” 2001, s. I-07831, w którym TSUE wskazał, że to do sądu krajowego należy określenie rodzaju informacji, których władze niemieckie mogą wymagać od usługodawców mających siedzibę poza terytorium Republiki Federalnej Niemiec, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności (pkt 75 uzasadnienia wyroku). Szereg przypadków, w których TSUE pozostawił ocenę sądowi krajowemu, oraz tych, w których sam orzeka w kwestii proporcjonalności środka krajowego, obszernie analizuje A. Frąckowiak-Adamska, podkreślając, że na to różnicowanie zasadniczo ma wpływ procedura, w której orzeka TSUE. Inny jest bowiem zakres jego kompetencji, gdy orzeka w trybie art. 258 TFUE w kwestii naruszenia zobowiązań traktatowych państw członkowskich, a inny przy orzekaniu prejudycjalnym w trybie art. 267 TFUE. A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 314–327.

³³ D. Miąsik, *Zasada proporcjonalności w prawie...*, s. 308–309; P. Craig, G. de Búrca, *EU law. Text, cases and materials*, Oxford 2008, s. 551.

mkniętego, a ich lista jest na chwilę obecną dosyć spora. Państwa członkowskie powoływały się na różne wartości w celu uzasadnienia ograniczeń wprowadzonych w swobodnym przepływie osób, implikujących potrzebę zastosowania zasady proporcjonalności dla przeprowadzenia ich oceny. Można tu wymienić np. moralność publiczną, ochronę konsumenta, ochronę pracowników czy uznawanie kwalifikacji zawodowych³⁴.

Wśród wartości, na które powoływały się państwa członkowskie w kontekście realizacji swobód rynku wewnętrznego, a które mają istotne znaczenie dla swobodnego przepływu osób, należy także wymienić ochronę praw podstawowych. Przykład ten jest o tyle istotny, iż ochrona ta znalazła swoje traktatowe umocowanie w następstwie wejścia w życie Traktatu z Lizbony. Na mocy art. 6 TUE Karta Praw Podstawowych uzyskała moc prawnie wiążącą w randze prawa pierwotnego, a zatem takiej samej, z jakiej korzystają swobody rynku wewnętrznego. Celem UE jest, zgodnie z nowym brzemieniem art. 2 TUE, nie tylko urzeczywistnienie samego rynku wewnętrznego, ale osiągnięcie „społecznej gospodarki rynkowej”. Prawa podstawowe i swobody rynku wewnętrznego mogą wchodzić więc ze sobą w różnego rodzaju relacje, których analiza jest jeszcze bardziej ciekawa właśnie z uwagi na równoważny poziom ochrony tych dwóch funkcjonujących w ramach unijnego porządku prawnego wartości. Można tu zasadniczo wymienić co najmniej dwie kategorie sytuacji³⁵. Pierwsza to taka, w której ochrona praw podstawowych będzie przywoływana jako wzmocnienie dla realizacji swobód rynku wewnętrznego – każde ich ograniczenie będzie bowiem jednocześnie musiało być zgodne

³⁴ Jako przykłady można podać następujące wyroki TSUE: wyrok z dnia 24 marca 1994 r. w sprawie Schindler, C-275/92, „Zbiór Orzeczeń” 1994, s. I-01039 – państwom członkowskim pozostawiona została ocena, czy dla zapewnienia ochrony wartości, jaką jest moralność publiczna, konieczne jest ograniczenie działalności loterii; wyrok z dnia 4 grudnia 1986 r. w sprawie Komisa v. RFN, C-205/84, „Zbiór Orzeczeń” 1986, s. 03755 – ochrona konsumenta może uzasadniać ograniczenia w swobodzie świadczenia usług, pod warunkiem jednak, że przepisy państwa siedziby nie są odpowiednie dla osiągnięcia niezbędnego poziomu ochrony i że wymogi państwa, w którym usługa jest świadczona, nie przekraczają tego, co jest niezbędne w tym zakresie; wyrok z dnia 23 grudnia 1999 r. w sprawie C-369 i 376/96, Arblade, „Zbiór Orzeczeń” 1999, s. I-08453 – konieczne jest rozważenie, czy wymagania narzucone przez przepisy krajowe wywołują skutek ograniczający wobec swobody świadczenia usług, a jeśli tak, to czy można je uzasadnić nadrzędnymi względami interesu ogólnego (ochroną konsumenta) i czy ten sam rezultat można osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnych środków; wyrok z dnia 13 listopada 2003 r. w sprawie Valentina Neri, C-153/02, „Zbiór Orzeczeń” 2003, s. I-13555 – środki krajowe ograniczające swobodę przedsiębiorczości, których celem jest zapewnienie wysokich standardów kształcenia uniwersyteckiego, wydają się uzasadnione, ale ograniczenia te muszą być jednocześnie odpowiednie dla zagwarantowania realizacji celu, któremu służą, i nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

³⁵ Inne możliwości por. w szczególności N.N. Shuibhne, *Margins of appreciation: National values, fundamental rights and EC free movement law*, „European Law Review” 2009, vol. 34, s. 234.

z prawami podstawowymi. Drugi rodzaj sytuacji to taki, w którym prawa podstawowe są przywoływane przez państwa członkowskie dla uzasadnienia ograniczenia swobód rynku wewnętrznego.

W odniesieniu do tej kategorii spraw, w której ochrona praw podstawowych będzie przywoływana jako wzmocnienie dla realizacji swobód rynku wewnętrznego, można przede wszystkim podać przykład wyroku TSUE w sprawie C-260/89 ERT. TSUE podkreślił w nim, iż państwo członkowskie ma prawo powołać się na względy interesu ogólnego dla uzasadnienia środka krajowego, który może ograniczyć korzystanie ze swobody świadczenia usług jedynie wtedy, gdy środek ten jest zgodny z prawami podstawowymi, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał³⁶. Chodziło tu o zbadanie, czy ograniczenie swobody świadczenia usług przywołane przez dane państwo członkowskie jest jednocześnie zgodne z ochroną praw podstawowych, konkretnie z wolnością wyrażania opinii przewidzianą w art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz). Jeżeli ocena ta okazałaby się pozytywna, przywołane ograniczenie zostałoby uznane za uzasadnione. TSUE jednocześnie podkreślił, że wymogi stawiane usługodawcom powinny być stosowne do zapewnienia realizacji celu, któremu one służą, i nie wykraczać ponad to, co jest konieczne do jego osiągnięcia, a zatem zastosował tzw. podwójny test proporcjonalności³⁷. Podobnie TSUE potraktował ochronę praw podstawowych w sprawie C-60/00 Carpenter³⁸. Stwierdził, że decyzja o wydaleniu Mary Carpenter nie zapewnia właściwej równowagi między ścierającymi się interesami, tj. prawem Petera Carpentera do poszanowania jego życia rodzinnego z jednej strony, a ochroną porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego z drugiej strony. Separacja małżonków Carpenter zaszkodziłaby również warunkom wykonywanej przez Petera Carpentera swobody świadczenia usług. Mary Carpenter naruszyła co prawda przepisy Zjednoczonego Królestwa dotyczące imigracji, nie opuściwszy terytorium tego państwa po wygaśnięciu jej zezwolenia na pobyt jako gościa, ale jej zachowanie od momentu przyjazdu do Zjednoczonego Królestwa nie było przedmiotem żadnego innego zarzutu, którego charak-

³⁶ Pkt 43 uzasadnienia wyroku TSUE z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie *Elliniki Radio-Phonia Tileorassi AE v. Dimotiki Etairia Pliforissis et Sotirios Kouvelas*, C-260/89, „Zbiór Orzeczeń” 1991, s. I-2925.

³⁷ Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, C-288/89, „Zbiór Orzeczeń” 1991, s. I-4007, pkt 15 uzasadnienia wyroku. Pytania prejudycjalne przedłożone przez sąd krajowy TSUE dotyczyły wykładni przepisów traktatowych regulujących swobodę świadczenia usług w celu dokonania oceny zgodności z tymi regulacjami przepisów krajowych określających warunki do przekazywania drogą kablową programów radiowych i telewizyjnych nadawanych z innych państw członkowskich.

³⁸ Wyrok TSUE z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie *Mary Carpenter v. Secretary of State for the Home Department*, C-60/00, „Zbiór Orzeczeń” 2002, s. I-6279.

ter uzasadniałby obawy, iż stanowi ona zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego. TSUE wziął także pod uwagę to, iż małżeństwo państwa Carpenter zawarte w Zjednoczonym Królestwie jest małżeństwem rzeczywistym, oraz że Mary Carpenter zajmuje się dziećmi swego małżonka pochodzącymi z jego pierwszego małżeństwa³⁹.

W odniesieniu do drugiego rodzaju sytuacji, tj. takich, w których prawa podstawowe powoływane są przez państwa członkowskie dla uzasadnienia ograniczenia swobód rynku wewnętrznego, należałoby przede wszystkim przywołać wyrok TSUE w sprawie C-112/00 Schmidberger⁴⁰. Nie dotyczy on co prawda swobody przepływu osób, ale stanowi pierwszy przypadek, gdzie swobody rynku wewnętrznego (tutaj swobodny przepływ towarów) stanęły w opozycji do ochrony praw podstawowych⁴¹. Sprawa ta jest o tyle istotna, że zasada proporcjonalności została w niej zastosowana w obydwu kierunkach kolidujących ze sobą interesów. TSUE stwierdził bowiem, iż pod kątem oceny proporcjonalności możliwych ograniczeń należy zbadać tak samą swobodę przepływu towarów, jak i wolność stowarzyszania się. Wartości, które korzystają z takiej samej ochrony, w razie ich konfliktu powinny zostać względem siebie zbalansowane. Dwukierunkowe zastosowanie przez TSUE zasady proporcjonalności w powyższej sprawie pozwala zauważyć, iż tego rodzaju wyważanie wartości miało tu miejsce⁴². Podobny sposób wyważania pozostających ze sobą w konflikcie interesów zaproponowała rzecznik generalna Stix Hackl w sprawie C-36/02 Omega, co potwierdził następnie TSUE w samym wyroku⁴³. Wspomnianego wyżej dwukierunkowego zastosowania zasady proporcjonalności nie można już jednak zauważyć w innych sprawach, w których w kolizję wchodzi swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług z jednej strony, a ochrona praw społecznych z drugiej strony. Mowa jest tu o wyrokach TSUE w sprawie C-438/05 Viking Line oraz w sprawie C-341/05 Laval⁴⁴, w których to prawo do

³⁹ Pkt 41–44 uzasadnienia wyroku w sprawie C-60/00 Carpenter.

⁴⁰ Wyrok TSUE z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Republice Austrii, C-112/00, „Zbiór Orzeczeń” 2003, s. I-5659.

⁴¹ Pkt 92–94 opinii Rzecznika Generalnego Jacobs w sprawie C-112/00 Schmidberger.

⁴² E. Reid, *Balancing human rights, environmental protection and international trade*, Oxford 2015, s. 80.

⁴³ Pkt 35 uzasadnienia wyroku TSUE z dnia 13 października 2004 r. w sprawie Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn, C-36/02, „Zbiór Orzeczeń” 2004, s. I-09609 oraz pkt 73 opinii rzecznik generalnej Stix Hackl w tej sprawie.

⁴⁴ Odpowiednio wyrok TSUE z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v. Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti, C-438/05, „Zbiór Orzeczeń” 2007, s. I-10779; oraz wyrok TSUE z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byg-

działań zbiorowych rozważał jako ograniczenie wskazanych wyżej swobód⁴⁵. Nie rozważał natomiast wpływu wykonywania tych swobód rynku wewnętrznego na przedmiotowe prawa podstawowe. Powrót do dwukierunkowego testu proporcjonalności można zauważyć w wyroku TSUE w sprawie C-271/08 Komisja v. Niemcy, w którym Trybunał wyraźnie nawiązał do swoich tez przedstawionych w sprawie Schmidberger⁴⁶. Tego rodzaju test pozwala na rozpatrzenie obu konkurujących interesów i prowadzi do bardziej przewidywalnego rezultatu⁴⁷. Można domniemywać, że to właśnie tego rodzaju test proporcjonalności powinien znajdować zastosowanie w sytuacji, w której dojdzie do kolizji praw podstawowych i swobód rynku wewnętrznego.

6. Wnioski

Zapewnienie swobodnego przepływu osób stanowi jeden z podstawowych celów UE, jakim jest utworzenie rynku wewnętrznego. Swoboda ta zapewnia obywatelom UE prawo do przemieszczania się pomiędzy państwami członkowskimi w różnych celach, tj. zarówno o charakterze gospodarczym (np. poszukiwanie pracy, świadczenie usług, założenie przedsiębiorstwa), jak i niegospodarczym (np. turystycznym). Oprócz obywateli z praw tych (głównie jednak o charakterze gospodarczym) korzystają również osoby prawne założone zgodnie z prawem jednego z państw

gnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan and Svenska Elektrikerförbundet, C-341/05, „Zbiór Orzeczeń” 2007, s. I-11767. Por także: N. Hös, *The principle of proportionality in the Viking and Laval cases: an appropriate standard of judicial review*, „EUI Working Papers” 2009, No 6, s. 17–30; 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” 2011, vol. 7, No 1, s. 221; T. van Peijpe, *Collective labour law after Viking, Laval, Rüffert, and Commission v. Luxembourg*, „The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations” 2009, vol. 25, No 2, s. 101–104; A. Hinarejos, *Laval and Viking: The right to collective action versus EU fundamental freedoms*, „Human Rights Law Review” 2008, vol. 8, No 4, s. 727–728.

⁴⁵ W literaturze można się spotkać z krytyką w odniesieniu do stosowania zasady proporcjonalności w sprawach dotyczących działań zbiorowych. Ich generalnym celem jest bowiem zaskoczenie pracodawcy. Wymaganie od związków zawodowych, aby zastosowały te środki, które będą w najmniejszym stopniu ograniczały swobodę przedsiębiorcy, wydaje się dosyć osobliwe i problematyczne. Uzależnienie określenia proporcjonalności działań przez nie podjętych w stosunku do osiągnięcia założonego celu od oceny sądu krajowego może prowadzić do zniechęcenia związków zawodowych do aktywności w tym obszarze. Mogą się one bowiem obawiać poniesienia odpowiedzialności prawnej za zorganizowanie nieproporcjonalnych działań strajkowych i poniesienia z tego tytułu negatywnych konsekwencji. T. Novitz, *A human rights analysis of the Viking and Laval judgments*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2008, vol. 10, s. 560.

⁴⁶ Pkt 52 uzasadnienia wyroku TSUE z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie Komisja Europejska p. Republice Federalnej Niemiec, C-271/08, „Zbiór Orzeczeń” 2010, s. 07091.

⁴⁷ E. Reid, *op. cit.*, s. 101.

członkowskich oraz posiadające siedzibę na terytorium UE. Skuteczna realizacja praw wynikających ze swobodnego przepływu osób jest nieodłącznie związana z działaniami (a często także brakiem działań) państw członkowskich, które obowiązuje zakaz wprowadzania ograniczeń w tym obszarze. Nie jest to jednak zakaz bezwzględny, ponieważ tak stosowne przepisy traktatowe, jak i orzecznictwo TSUE przewidują okoliczności uzasadniające wprowadzone ograniczenia.

Zasada proporcjonalności ma przede wszystkim służyć ocenie, czy wspomniane wyżej krajowe środki prawne powodujące ograniczenie w swobodnym przepływie osób są odpowiednie do celu, który chronią, i nie wykraczają poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia. Tego rodzaju test proporcjonalności jest najczęściej stosowany przez TSUE. W zależności od przypadku, tj. od stopnia skomplikowania sprawy przez niego rozpatrywanej, może on albo generalnie wskazać sądowi krajowemu potrzebę zastosowania zasady proporcjonalności, lub też jednocześnie z takim wskazaniem przekazać mu konkretne instrukcje co do sposobu oceny danej sytuacji. Stosowanie zasady proporcjonalności charakteryzuje się zatem rozstrzygnięciem danego sporu na zasadzie *case by case*, w zależności od okoliczności sprawy. Istnienie jak najbardziej jasnych kryteriów stosowania tej zasady będzie się niewątpliwie wiązało z zapewnieniem większej pewności prawnej wśród uczestników rynku wewnętrznego.

Potrzeba jasno funkcjonujących testów proporcjonalności ma jeszcze większe znaczenie w sytuacji, która wymaga równoważenia konkurujących ze sobą interesów o tej samej wartości hierarchicznej. Chodzi tu zasadniczo o wyważanie między ochroną praw podstawowych a swobodą przepływu osób, jeżeli państwo członkowskie, próbując usprawiedliwić ograniczenie swobody, przywołuje potrzebę zapewnienia takiej ochrony. Wartości, które korzystają z takiej samej ochrony, w razie ich konfliktu powinny zostać względem siebie zbalansowane. Wydaje się, iż instrumentem, który może ku temu posłużyć, jest dwukierunkowe zastosowanie przez TSUE zasady proporcjonalności, tzn. iż pod kątem oceny proporcjonalności możliwych ograniczeń należy zbadać tak samo swobodę rynku wewnętrznego, jak i chronione prawo podstawowe. Takie rozwiązanie prowadzić będzie do bardziej przewidywalnego rezultatu dla jednostek korzystających ze swobód rynku wewnętrznego, w tym także swobody przepływu osób.

Bibliografia

Akty prawne

Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, Dz.Urz. UE, L 158/77 z 30.04.2004.

Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 10 maja 1995 r. w sprawie *Alpine Investments*, C-384/93, „Zbiór Orzeczeń” 1995.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie *International Transport Workers’ Federation and Finnish Seamen’s Union v. Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti*, C-438/05, „Zbiór Orzeczeń” 2007.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie *Mary Carpenter v. Secretary of State for the Home Department*, C-60/00, „Zbiór Orzeczeń” 2002.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawie *Tania Kreil v. Niemcy*, C-285/98, „Zbiór Orzeczeń” 2000.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Republice Austrii*, C-112/00, „Zbiór Orzeczeń” 2003.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie *Karlsson*, C-292/97, „Zbiór Orzeczeń” 2000.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie *Fedesa*, C-331/88, „Zbiór Orzeczeń” 1990.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 13 listopada 2003 r. w sprawie *Valentina Neri*, C-153/02, „Zbiór Orzeczeń” 2003.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 13 października 2004 r. w sprawie *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, C-36/02, „Zbiór Orzeczeń” 2004.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie *Komisja Europejska p. Republice Federalnej Niemiec*, C-271/08, „Zbiór Orzeczeń” 2010.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie *Elliniki Radiophonia Tileorassi AE v. Dimotiki Etairia Pliforissis et Sotirios Kouvelas*, C-260/89, „Zbiór Orzeczeń” 1991.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie *Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan and Svenska Elektrikerförbundet*, C-341/05, „Zbiór Orzeczeń” 2007.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, 120/78, „Zbiór Orzeczeń” 1979.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 czerwca 1974 r. w sprawie *Reyners*, 2/74, „Zbiór Orzeczeń” 1974.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 23 grudnia 1999 r. w sprawie *Arblade*, C-369 i 376/96, „Zbiór Orzeczeń” 1999.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 23 lutego 1983 r. w sprawie *FORMA*, C-66/82, „Zbiór Orzeczeń” 1983.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 24 marca 1994 r. w sprawie *Schindler*, C-275/92, „Zbiór Orzeczeń” 1994.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, C-288/89, „Zbiór Orzeczeń” 1991.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 25 października 2001 r. w sprawie *Finalarte*, C-49/98, „Zbiór Orzeczeń” 2001.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 3 lipca 1986 r. w sprawie *Lawrie-Blum*, C-66/85, „Zbiór Orzeczeń” 1986.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie *Gebhard*, C-55/94, „Zbiór Orzeczeń” 1995.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 4 grudnia 1986 r. w sprawie Komisja v. RFN, C-205/84, „Zbiór Orzeczeń” 1986.

Materiały źródłowe

Report from the Commission. Annual Report 2012 on Subsidiarity and Proportionality, COM(2013) 566 final.

Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, COM(2012) 130 final.

Opracowania

Adamiec D., *Pierwszy wypadek zastosowania mechanizmu żółtej kartki – opinie parlamentów dotyczące rozporządzenia Monti II*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 3(35).

Craig P., Búrca G. de, *EU law. Text, cases and materials*, Oxford 2008.

Fairhurst J., *Law of the European Union*, Harlow 2014.

Frąckowiak-Adamska A., *O istocie praw wynikających z obywatelstwa Unii*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 10.

Frąckowiak-Adamska A., *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009.

Grochalski S.M., *Status prawny obywatela UE*, Dąbrowa Górnicza 2011.

Hinarejos A., *Laval and Viking: The right to collective action versus EU fundamental freedoms*, “Human Rights Law Review” 2008, vol. 8, No 4.

Horspol M., Humphreys M., *European Union law*, Oxford 2014.

Hös N., *The principle of proportionality in the Viking and Laval cases: an appropriate standard of judicial review*, “EUI Working Papers” 2009, No 6.

Jans J.H., *Proportionality revisited*, “Legal Issues of Economic Integration” 2000, vol. 27, No 3.

Karta Praw Podstawowych. Komentarz, red. A. Wróbel, Warszawa 2013.

Maliszewska-Nienartowicz J., *Rozwój zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie” 2006, nr 1.

Miąsik D., *Zasada proporcjonalności*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, t. 1, Warszawa 2010.

Miąsik D., *Zasada proporcjonalności w prawie wspólnotowym i jej zastosowanie przez sądy krajowe*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005.

Novitz T., *A human rights analysis of the Viking and Laval judgments*, “Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2008, vol. 10.

Peijpe T. van, *Collective labour law after Viking, Laval, Rüffert, and Commission v. Luxembourg*, “The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations” 2009, vol. 25, No 2.

Reid E., *Balancing human rights, environmental protection and international trade*, Oxford 2015.

Shuibhne N.N., *Margins of appreciation: National values, fundamental rights and EC free movement law*, “European Law Review” 2009, vol. 34.

Skomerska-Muchowska I., Wyrozumska A., *Obywatel Unii*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, t. 1, Warszawa 2010.

Tridimas T., *The general principles of EU law*, Oxford 2006.

Wieruszewski R., *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

Wyrozumska A., *Państwa członkowskie a Unia Europejska*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, 1: *Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006.

Zimmer R., *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" 2011, vol. 7, No 1.

THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY
AS AN OBJECTIVE JUSTIFICATION FOR RESTRICTIONS
ON THE FREE MOVEMENT OF PERSONS IN THE EUROPEAN UNION

Abstract: The principle of proportionality in the EU legal order applies, among others, to actions taken by Member States in the situation where they are willing to use, permitted by the EU law, derogation from its provisions, in particular – in the area of internal market freedoms. Derogation from those freedoms will not be justified if it is not absolutely necessary. National regulations must therefore be proportionate to the objective that these restrictions are to protect. With respect to the free movement of persons, as an example of these goals, the protection of fundamental rights could be mentioned. It is vitally important for the realization of an internal market due to the existence of interesting interactions occurring between them and specific ways of applying the principle of proportionality when they collide with each other.

Keywords: FREE MOVEMENT OF SERVICES, FREEDOM OF ESTABLISHMENT, PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY, PROTECTION OF FUNDAMENTAL RIGHTS