

Rozdział I. Od wymogów imperatywnych do nadrzędnego interesu publicznego

§ 1. Geneza pojęcia nadrzędnego interesu publicznego

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie i analiza źródeł pojęcia nadrzędnego interesu publicznego jako rezultatu ewolucji wymogów imperatywnych, jak również jego charakterystyka przeprowadzona na podstawie wybranych aktów prawnych oraz interpretacji ich przepisów dokonywanych przez Trybunał Sprawiedliwości oraz Sąd I Instancji.

Geneza pojęcia nadrzędnego interesu publicznego wiąże się z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości wykształconym na gruncie wykładni i kontroli wyjątków stosowanych przez państwa członkowskie od traktatowych swobód gospodarczych UE. Szczególną rolę odegrała judykatura Trybunału z zakresu swobodnego przepływu towarów, w której należy doszukiwać się rodowodu koncepcji wymogów imperatywnych interesu publicznego stosowanej następnie do pozostałych swobód. W wyniku ewolucji doktryny wymogów imperatywnych z jednej strony oraz dynamicznego rozwoju prawa wtórnego konkretyzującego ogólne założenia przepisów prawa traktatowego z drugiej strony, wymogi imperatywne stały się elementem aktów prawnych wydawanych przez instytucje UE.

Punkt wyjścia rozważań stanowi koncepcja wspólnego rynku wewnętrznego obejmującego – zgodnie z postanowieniami prawa traktatowego – obszar bez granic wewnętrznych, w którym zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału¹. Wynika to faktu, iż „osiągnięcie pełni celów integracji ekonomicznej rynku wewnętrznego nie byłoby możliwe bez zagwarantowania swobód w zakresie działalności gospodarczej”².

¹ Zob. I. M. Gheorghe, G. A.-M. Marcu, Free Movement of the Goods, Reflecting the Principle of Mutual Recognition of Single Market, *International Journal of Juridical Sciences* 2010, Nr 2, *passim*; A. Landsmeer, Movement of Capital and Other Freedoms, *Legal Issues of Economic Integration* 2001, Nr 1, *passim*.

² A. Ciesliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 188.

Zgodnie z art. 26 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³, Unia zobowiązana jest do podejmowania odpowiednich środków w celu urzeczywistnienia oraz gwarancji funkcjonowania jednolitego rynku wewnętrznego. Kluczowym aspektem rynku wewnętrznego UE jest zakaz stosowania ograniczeń ilościowych w przepływie towarów. Ponadto w ramach unii celnej TFUE zakazuje stosowania ceł przywozowych i wywozowych lub opłat o skutku równoważnym między państwami członkowskimi. Artykuł 34 TFUE stanowi, iż „ograniczenia ilościowe w przywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między państwami członkowskimi”. Analogiczną regulację dotyczącą wywozu (eksportu) wprowadzono w art. 35 TFUE. O ile jednak przepisy Traktatu w zakresie ceł importowych oraz eksportowych nie przewidują żadnych wyjątków, tzn. mają charakter bezwzględnie obowiązujący, o tyle postanowienia odnoszące się do ograniczeń ilościowych dopuszczają możliwość reglamentacji swobody przepływu towarów. W myśl art. 36 TFUE „postanowienia art. 34 i 35 nie stanowią przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych 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 środków arbitralnej dyskryminacji, ani ukrytych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi”.

Artykuł 36 TFUE stanowi regulację derogacyjną, która w ściśle określonych prawem traktatowym przypadkach umożliwi państwu członkowskiemu odstępnie od zasad prawa pierwotnego w celu ochrony interesów narodowych wyższego rzędu⁴. Innymi słowy powołanie się przez państwo członkowskie na wyliczone wyżej względy, może legitymizować środki krajowe (akty ustawowe, podstawowe i administracyjne) utrudniające handel na rynku wewnętrznym UE.

Pojęcie ograniczeń ilościowych oznacza „środki krajowe równoznaczne z całkowitym lub częściowym zatrzymaniem, w zależności od okoliczności, importu, eksportu bądź tranzytu towarów”⁵, natomiast w przypadku środków równoważnych do ograniczeń ilościowych można mówić o ewolucji ich wykładni⁶. Początkowo przyjęto pogląd, zgodnie z którym kategoria środków

³ Dz.Urz. UE C 83 z 2010 r., s. 47.

⁴ A. Kuś, Swobody europejskie, [w:] A. Kuś (red.), Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony, Lublin 2010, s. 343.

⁵ Wyrok ETS z 12.6.1973 r. *Geddo przeciwko Ente Nazionale Risi*, C-2/73, ECR 1973, s. 00865.

⁶ Dla uściślenia trzeba jednak dodać, iż wraz z rozwojem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, które powyższe pojęcia traktuje bardzo szeroko, rozróżnienie pomiędzy nimi nie ma obecnie większego znaczenia. P. Dąbrowska, E. Gromnicka, Zakaz ograniczeń ilościowych i ograniczeń o skutku rów-

o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych miałyby dotyczyć wyłącznie regulacji o charakterze protekcyjnym, zaporowym⁷. Następnie Komisja Europejska w jednej z pięciu dyrektyw szczegółowych zobowiązujących państwa członkowskie do sukcesywnego znoszenia ograniczeń ilościowych oraz środków o skutkach równoważnych do ograniczeń ilościowych⁸ określiła je jako środki „utrudniające przywóz, który mógłby mieć miejsce w przypadku, gdyby ich nie było, włącznie z tymi środkami, które stwarzają przeszkody dla przywozu albo utrudniają lub zwiększają jego koszty w stosunku do zbytu towarów krajowych” (art. 2 Dyrektywy). W świetle preambuły Dyrektywy 70/50 „środki” oznaczają „przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne oraz wszystkie inne akty wydawane przez organy państwowe, łącznie z zaleceniami”. Mimo, iż Dyrektywa 70/50 zawierała rozbudowany katalog środków krajowych uznanych za mogące wywołać skutek równoważny do ograniczeń ilościowych w imporcie, takich jak np. nakładanie na towary importowane mniej korzystnych cen niż na towary krajowe, obniżanie wartości tych towarów, wymaganie w stosunku do nich poręczenia lub pożyczki, utrudnianie ich kupowania, itd., to jednak nie sformułowano w niej definicji legalnej owych środków, co w dłuższej perspektywie wymusiło interpretację tego pojęcia przez Trybunał Sprawiedliwości.

Chronologicznie pierwszym orzeczeniem, w którym Trybunał dokonał wykładni pojęcia środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych był wyrok w sprawie *Dassonville*⁹. Po rozpoznaniu stanu faktycznego Trybunał orzekł, iż „wszelkie przepisy państw członkowskich dotyczące obrotu handlowego mogące bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie utrudnić wewnątrzspółnotową wymianę handlową uznać należy za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych”. Powyższą tezę orzeczniczą określono mianem formuły *Dassonville*, przy czym pojęcie środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych Trybunał ujął bardzo szeroko¹⁰. Takie podejście spowodowało, iż w zasadzie każda regulacja krajowa mogła zostać uznana za niezgodną z Traktatem, bez względu na to, jakimi pobudkami kierowało się państwo członkowskie wprowadzając te środki. Równocześnie harmonizacja

noważnym do ograniczeń ilościowych, [w:] P. Dąbrowska, E. Gromnicka, Ł. Gruszczyński, B. Nowak, A. Pudło, Swobodny przepływ towarów, Warszawa 2010, s. 32.

⁷ A. Zawadzka, Rynek wewnętrzny Wspólnoty Europejskiej a interes publiczny, Warszawa 2005, s. 13.

⁸ Dyrektywa Komisji z 22.12.1969 r. oparta na przepisach art. 33 ust. 7 w sprawie zniesienia środków mających skutek równoważny do ograniczeń ilościowych w przywozie i nieprzewidzianych innymi przepisami przyjętymi na mocy Traktatu EWG (70/50/EWG), Dz.Urz. EWG L 13 z 1970 r., s. 29.

⁹ Wyrok ETS z 11.7.1974 r. *Postępowanie karne (i cywilne) przeciwko Benoit i Gustave Dassonville*, C-8/74, ECR 1974, s. 837.

¹⁰ Zob. M. A. Dausés, Prawo gospodarcze Unii Europejskiej, Warszawa 1999, s. 188–193.

przepisów krajowych postępowała zbyt powolnie, co w rezultacie wymogło konieczność zawężenia formuły¹¹.

Nastąpiło to w przełomowym orzeczeniu *Cassis de Dijon*¹², w którym Trybunał sformułował dwie kardynalne zasady znacząco determinujące dalszy rozwój orzecznictwa oraz prawodawstwa wspólnotowego. Pierwsza z nich, tzw. zasada wzajemnego uznania standardów wiązała się z przyjęciem założenia, iż nie istnieje żaden uzasadniony powód, dla którego towary legalnie wyprodukowane i wprowadzane do obrotu w jednym z państw członkowskich nie mogą być sprzedawane w żadnym innym państwie. Następstwem tego było stopniowe odchodzenie od niezbyt dynamicznej harmonizacji prawa państw członkowskich na rzecz tzw. dyrektyw ramowych dookreślających wyłącznie minimalne warunki, które miały być spełniane przez konkretne towary, przy czym szczególnie normy techniczne zarezerwowane zostały dla instytucji normalizacyjnych. Jednakże z punktu widzenia rynku wewnętrznego kluczowe było uznanie, iż wszelkie towary, które znalazły się w obrocie handlowym danego państwa zgodnie z prawem *ipso facto* mogą być przedmiotem swobodnej sprzedaży na terenie całej Wspólnoty. Druga z zasad zawartych w orzeczeniu *Cassis de Dijon* legła u podstaw tzw. doktryny wymogów imperatywnych określanych również jako wymogi konieczne lub wymogi nadrzędne (*mandatory requirements*)¹³. Trybunał stwierdził bowiem, iż „w przypadku braku wspólnych uregulowań dotyczących produkcji i sprzedaży alkoholu (...), to do kompetencji państw członkowskich należy regulowanie wszelkich zagadnień związanych z produkcją i sprzedażą alkoholu i napojów alkoholowych. Przeszkody w wewnątrzspółnotowym obrocie handlowym, będące wynikiem rozbieżności różnych standardów w krajowych przepisach regulujących wprowadzanie do obrotu określonych produktów, muszą być zaakceptowane w takim stopniu, w jakim przepisy te mogą być uznane za niezbędne dla spełnienia wymogów imperatywnych dotyczących w szczególności skuteczności kontroli podatkowej, ochrony zdrowia publicznego, rzetelności obrotu handlowego oraz ochrony konsumentów”.

Formuła *Cassis de Dijon* dopuściła możliwość stosowania środków krajowych ograniczających handel wewnątrz UE wówczas, gdy niemożliwe jest powołanie się przez państwo członkowskie na art. 36 TFUE, ale po kumulatywnym ziszczeniu się następujących warunków: brak jest harmonizacji unijnej, środki krajowe stosowane są w sposób niedyskryminacyjny, tzn. bez rozróżnienia na towary krajowe i zagraniczne, środki krajowe są proporcjonalne i uwzględniają

¹¹ P. Dąbrowska, E. Gromnicka, Zakaz oraniczeń, s. 58–59.

¹² Wyrok ETS z 20.2.1978 r. *Rewe-Zentral A.G. przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Brantwein*, C-120/78, ECR 1979, s. 00649. Dalej jako: *Cassis de Dijon*.

¹³ Zob. J. Rinze, Free Movement of Goods: Art. 30 EEC-Treaty and the Cassis-de-Dijon Case-Law, *Bracton Law Journal* 1993, Nr 25, s. 67–72.

interes UE w swobodnym przepływie towarów, ich wprowadzenie jest konieczne ze względu na ochronę wymogów imperatywnych, a państwo członkowskie wykaze, iż faktycznie istnieje powód (wymóg imperatywny), którego ochrona oznacza konieczność ograniczenia swobodnego przepływu towarów (tzw. ciężar dowodu)¹⁴. Doniosłość tego orzeczenia przejawia się więc m.in. w tym, że „od sprawy *Cassis de Dijon* wiadomo, że kraje członkowskie mogą te swobody (gospodarcze – przyp. – *J.Ch.*) ograniczać, chroniąc różnego rodzaju dobra pozakonomiczne”¹⁵.

Wymienione przez Trybunał w orzeczeniu *Cassis de Dijon* wartości (skuteczność kontroli podatkowej, ochrona zdrowia publicznego, rzetelność obrotu handlowego i ochrona konsumentów) nie stanowią katalogu zamkniętego – poprzedza je użyty przez Trybunał zwrot „w szczególności”. Wraz z pogłębianiem się integracji oraz rozwojem prawodawstwa i unifikacją rynku wewnętrznego Trybunał Sprawiedliwości sukcesywnie dopisywał do tej listy kolejne wartości. Należy tutaj wymienić przede wszystkim: ochronę środowiska¹⁶, poprawę warunków pracy¹⁷, promocję kinematografii¹⁸, popieranie różnorodności prasy¹⁹, ochronę narodowych lub regionalnych cech społeczno-gospodarczych²⁰, ochronę twórczości i zróżnicowania kulturowego na rynku wydawnictw książkowych²¹, równowagę finansowania systemu ubezpieczeń społecznych²², właściwe funkcjonowanie sieci telekomunikacyjnych²³ czy bezpieczeństwo w ruchu drogowym²⁴.

¹⁴ P. Dąbrowska, E. Gromnicka, Zakaz ograniczeń, s. 62.

¹⁵ W. Szpringer, Problem „dobra publicznego” kraju członkowskiego UE a prawo europejskie, [w:] Z. Niewiadomski (red.), Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej, Przemysł 2000, s. 549.

¹⁶ Wyrok ETS z 4.2.1987 r. *KE przeciwko Danii*, C-302/85, ECR 1998, s. 4507. Zob. też wyrok ETS z 9.7.1992 r. *KE przeciwko Belgii*, C-2/90, ECR 1992, s. 4431.

¹⁷ Wyrok ETS z 14.7.1981 r. *Sergius Oebel*, C-155/80, ECR 1981, s. 01993.

¹⁸ Wyrok ETS z 11.7.1985 r. w *sprawach połączonych Cinéthèque SA i inni przeciwko Fédération nationale des cinémas Francis*, C-60 i 61/84, ECR 1985, s. 02605.

¹⁹ Wyrok z 26.6.1997 r. *Vereinigte Familienpress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH przeciwko Heinrich Bauer Verlag*, C-368/95, ECR 1997, s. 3689.

²⁰ Wyrok ETS z 23.11.1989 r. *Torfaen Borough Council przeciwko B & Q plc.*, C-145/88, ECR 1989, s. 03851.

²¹ Wyrok ETS z 10.7.1986 r. *Boriello przeciwko Alain Darras i Dominique Tostain*, C-95/84, ECR 1986, s. 02253.

²² Wyrok ETS z 28.4.1998 r. *Nicolas Decker przeciwko Caisse de maladie des employés privés*, C-120/95, ECR 1998, s. 01831.

²³ Wyrok ETS z 20.6.2002 r. w *sprawach połączonych Radiosistemi Srl przeciwko Prefetto di Genova*, C-388/00 i C-429/00, ECR 2002, s. I-05845.

²⁴ Wyrok ETS z 12.10.2000 r. *Snellers Auto's BV przeciwko Algemeen Directeur van de Dienst Wegverkeer*, C-314/98, ECR 2000, s. 08633.

Drugi aspekt orzeczenia *Cassis de Dijon* dotyczy relacji pomiędzy wymogami imperatywnymi a wyjątkami zawartymi w art. 36 TFUE. Judykatura Trybunału Sprawiedliwości podkreśla, iż generalnie doktryna wymogów imperatywnych znajduje zastosowanie w przypadku importu towarów. Nie oznacza to jednak bezwzględnego wyłączenia jej stosowania do ograniczeń eksportu, niemniej jest to praktyka w gruncie rzeczy incydentalna²⁵. Tymczasem odstępstwa z art. 36 TFUE odnoszą się zarówno do zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych jak i tranzytowych. Ponadto nie ma powszechnej zgody co do samego charakteru wyjątków przewidzianych w prawie traktatowym oraz wymogów imperatywnych. W jednym z orzeczeń Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, iż art. 36 TFUE zawiera niepodlegający rozszerzaniu katalog wyjątków²⁶. Przyjęcie tej wykładni skutkowałoby koniecznością uznania, iż wymogi imperatywne mieszczą się w zakresach znaczeniowych poszczególnych odstępstw wyrażonych w art. 36 Traktatu. Pogląd ten nie jest w pełni akceptowany. Część doktryny stoi na stanowisku, iż powyższe rozróżnienie jest sztuczne²⁷ i niepotrzebne zwłaszcza w kontekście skutków, które będą niosły za sobą ograniczenia podyktowane wyjątkami z art. 36 TFUE lub wymogami imperatywnymi²⁸. Otóż nie podlega dyskusji to, że następstwem wprowadzenia ograniczeń swobodnego przepływu towarów na podstawie któregośkolwiek z nich (art. 36 TFUE czy jednego z wymogów imperatywnych) będzie dopuszczenie obowiązywania określonej regulacji jako legalnej. Dlatego też optymalnym rozwiązaniem wydaje się „asymilacja wymogów imperatywnych i okoliczności usprawiedliwiających z art. 30²⁹ w taki sposób, aby każda regulacja krajowa służąca ochronie ważnego interesu publicznego uznanego przez ETS, konieczna i proporcjonalna do zamierzonego celu, nie stanowiąca arbitralnej dyskryminacji lub ukrytych restrykcji w handlu, była uznana za zgodną z prawem wspólnotowym”³⁰.

I wreszcie trzecie zagadnienie, które wiąże się z pojęciem zdrowia publicznego. Jak wiadomo wzgląd ten zawarto w katalogu wartości uzasadniających wprowadzanie ograniczeń swobody przepływu towarów wyliczonych w art. 36 TFUE. Stąd zasadne wydaje się pytanie dlaczego Trybunał Sprawiedliwości powtórzył je w orzeczeniu *Cassis de Dijon* jako jeden z czterech wymienionych tam (przykładowo) wymogów imperatywnych. W znacznie późniejszym orzeczeniu

²⁵ Zob. np. wyrok ETS z 25.6.1998 r. *Chemische Afvalstoffen Dusseldorf BV i in. przeciwko Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, C-203/96, ECR 1998, s. 4075.

²⁶ Wyrok ETS z 17.6.1981 r. *KE przeciwko Irlandii*, C-113/80, ECR 1981, s. 01625.

²⁷ A. Arnall, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford 1999, s. 267.

²⁸ Por. J. H. H. Weiler, *The Constitution of the Common Market Place: Text and Context in the Evolution of the Free Movement of Goods*, [w:] P. Craig, G. de Burca (red.), *The Evolution of EU Law*, Oxford 1999, s. 366.

²⁹ Obecnie 36 TFUE.

³⁰ A. Zawidzka, *Rynek wewnętrznny*, s. 39.

*Aragonesa*³¹ Trybunał sam odniósł się do tego swoistego dualizmu konstatując, iż „ochrona zdrowia publicznego jest wyraźnie wymieniona wśród względów interesu publicznego, które są określone w art. 36³² i umożliwia odejście od restrykcji dotyczących importu przewidzianych w art. 30³³. W tych okolicznościach, skoro art. 36 ma również zastosowanie w zakresie, w którym zaskarżony akt ogranicza tylko import, podczas, gdy zgodnie z orzecznictwem Trybunału ewentualność zastosowania wymogu imperatywnego (koniecznego) dla celów interpretacji art. 30 nie może być brana pod uwagę, dopóki środek z pytania (prejudycjalnego – przyp.– *J.Ch.*) stosowany jest bez rozróżnienia do zarówno produktów krajowych jak i importowanych, nie jest konieczne rozważanie, czy ochrona zdrowia publicznego może też stanowić wymóg imperatywny w celu zastosowania art. 30³⁴. Takie podejście potwierdza w istocie konieczność zespolenia wymogów imperatywnych oraz wyjątków z art. 36 TFUE, jak również wskazuje na doniosłość i ważkość zdrowia publicznego w politykach UE.

Doktryna wymogów imperatywnych wypracowana na gruncie swobodnego przepływu towarów była konsekwentnie poszerzana o kolejne względy uzasadniające wprowadzanie środków utrudniających import towarów oraz aplikowana przez praktykę orzeczniczą Trybunału Sprawiedliwości do pozostałych swobód gospodarczych. W rezultacie spowodowało to wykształcenie się dychotomicznego systemu wprowadzania ograniczeń na rynku wewnętrznym. Z jednej bowiem strony TFUE precyzyjnie wskazuje dopuszczalność ograniczeń usprawiedliwionych zestawem tzw. wyjątków traktatowych, takich jak: zdrowie publiczne, bezpieczeństwo publiczne czy porządek publiczny³⁵ (oraz – w przypadku importu, eksportu i tranzytu towarów – pozostałych wartości wymienionych w art. 36 TFUE). Z drugiej natomiast strony istnieje możliwość powołania się przez państwo członkowskie na wymogi imperatywne w celu legalnego wprowadzenia i/lub petryfikacji regulacji ograniczających którąkolwiek z wolności gospodarczych. Oczywiście przyjęcie założenia, iż wymogi imperatywne raczej poszerzają listę odstępstw z art. 36 TFUE niż tworzą odrębną, samodzielną grupę wyjątków nie zmienia faktu, że państwo członkowskie może powołać się na te drugie w przypadku niemożności usprawiedliwienia krajowych środ-

³¹ Wyrok ETS z 25.7.1991 r. w sprawach połączonych *Aragonesa de Publicidad Exterior SA i Publivia SAE przeciwko Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña*, C-1/90 i C-176/90, ECR1991, s. 4179; dalej jako: *Aragonesa*.

³² Obecnie 36 TFUE.

³³ Obecnie 34 TFUE.

³⁴ Wyrok ETS z 25.7.1991 r. w sprawach połączonych *Aragonesa de Publicidad Exterior SA i Publivia SAE przeciwko Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña*, C-1/90 i C-176/90, ECR 1991, s. 4179, pkt 13.

³⁵ Artykuł 65 ust. 1 lit. b TFUE dotyczący reglamentacji swobody przepływu kapitału i płatności nie uwzględnia ostatniego z wymienionych dóbr (interesów), a więc zdrowia ludzkiego.

ków prawnych, poprzez odwołanie się do wartości wyrażonych *expressis verbis* w Traktacie.

Rozszerzenie stosowania doktryny wymogów imperatywnych na pozostałe swobody UE przesądziło o dynamicznym rozwoju tej koncepcji i jednocześnie doprowadziło do wykształcenia pojęcia nadrzędnego interesu publicznego włączanego następnie do unijnych aktów prawa pochodnego. W przypadku swobody świadczenia usług cezurę stosowania wymogów imperatywnych stanowi orzeczenie *Van Binsbergen*, w którym Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, iż wymagania nałożone na usługodawcę, których celem jest zastosowanie reguł zawodowych usprawiedliwionych dobrem powszechnym takich jak reguły dotyczące organizacji, kwalifikacji, etyki zawodowej, nadzoru jak i odpowiedzialności nie są sprzeczne z postanowieniami Traktatu³⁶. „Zgodnie z tymi zasadami wymóg, aby pełnomocnicy stron zobowiązani byli do posiadania stałego miejsca zamieszkania mieszczącego się we właściwości sądu, przed którym toczy się postępowanie, nie może zostać uznany za niezgodny z postanowieniami Traktatu (...), jeżeli wymóg taki jest obiektywnie uzasadniony potrzebą zapewnienia przestrzegania zasad etyki zawodowej postępowania odnoszącej się w szczególności do funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i poszanowania etyki zawodowej”³⁷.

O ile w orzeczeniu *Van Binsbergen* Trybunał Sprawiedliwości jeszcze dosyć ostrożnie odwołał się do koncepcji wymogów imperatywnych na gruncie swobodnego świadczenia usług, to już w późniejszej judykaturze uwidacznia się jednoznaczna tendencja do stosowania jej w sposób wyraźny i bezpośredni. Na szczególne uwzględnienie zasługuje zwłaszcza sprawa w której Trybunał rozpoznawał zarzuty Komisji Europejskiej w stosunku do Republiki Federalnej Niemiec polegające między innymi na kwestionowaniu przez Komisję przepisów, zgodnie z którymi jedynymi uprawnionymi agentami lub pośrednikami świadczącymi usługi ubezpieczeniowe zakładów z innych państw mogły być tylko osoby posiadające odpowiednią licencję wydaną przez władze RFN i mające siedzibę w tym kraju.³⁸ Po rozpoznaniu skargi Komisji Trybunał Sprawiedliwości orzekł (w tym zakresie), iż powyższe wymagania stanowią ograniczenie swobody świadczenia usług bowiem zwiększają koszty tych usług. Stąd mogą być „uznane za zgodne z art. 59³⁹ i 60⁴⁰ Traktatu EWG tylko jeśli w zakresie danej działalności istnieją nadrzędne względy interesu publicznego,

³⁶ Wyrok ETS z 3.12.1974 r. *Johannes Henricus Maria van Binsbergen przeciwko Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*, C-33/74, ECR 1974, s. 01299.

³⁷ Tamże, pkt 14.

³⁸ Wyrok ETS z 4.12.1986 r. *KE przeciwko Niemcom*, 205/84, ECR 1986, s. 03755.

³⁹ Obecnie art. 56 TFUE.

⁴⁰ Obecnie art. 57 TFUE.

które uzasadniają ograniczenia w swobodzie świadczenia usług (...)”⁴¹. Należy podkreślić, że choć linia orzecznicza zapoczątkowana w sprawie *Van Binsbergen* przywoływana była w orzeczeniach chronologicznie wcześniejszych⁴², to jednak właśnie w sprawie *KE v. Niemcy* Trybunał Sprawiedliwości po raz pierwszy posłużył się pojęciem wymogów imperatywnych interesu publicznego lub inaczej – nadrzędnymi względami interesu publicznego (*imperative reasons relating to the public interest*).

Określone w ten sposób wymogi imperatywne stosowane były w późniejszym orzecznictwie, przy czym kluczowa – z punktu widzenia niniejszej pracy – wydaje się zwłaszcza sprawa *Gouda*⁴³. Wymagała ona rozważania przez Trybunał Sprawiedliwości zgodności z przepisami prawa unijnego dwóch rodzajów ograniczeń wprowadzonych przez holenderską ustawę o nadawaniu programów radiowych i telewizyjnych (*Mediawet*) w przedmiocie warunków świadczenia usług polegających na transmitowaniu programów z reklamami z innych państw członkowskich adresowanych do odbiorców holenderskich. Przepisy te: 1) uniemożliwiały operatorom sieci kablowych posiadających siedzibę w państwie członkowskim transmitowanie radiowych lub telewizyjnych programów dostarczonych przez nadawców mających siedzibę w innych państwach członkowskich, którzy nie spełniają warunków określonych w *Mediawet* 2) ograniczały możliwość zamieszczania przez zagraniczne podmioty reklam adresowanych do odbiorców holenderskich, których nadawanie zostało zleczone przez podmioty mające swoje siedziby w Holandii. Wprawdzie Trybunał Sprawiedliwości nie doszukał się wymogów imperatywnych interesu publicznego uzasadniających tego typu ustawowe ograniczenia⁴⁴, ale jednak w swoim wywodzie po raz pierwszy wyartykułował ich zbiorczą listę. Jak bowiem podkreślili sędziowie Trybunału, poza dotychczas rozpoznanymi (*recognized*) nadrzędnymi wymogami interesu publicznego, należy wskazać: zasady etyki zawodowej chroniące usługobiorców (sprawy połączone 110 i 118 *Van Wesemael*, ECR 1979, s. 35, § 28); ochronę własności intelektualnej (sprawa 62/79 *Coditel*, ECR 1980, s. 881); ochronę pracowników (sprawa 279/80 *Webb*, ECR 1981, s. 3305, § 19; sprawy połączone 62 i 63/81 *Seco przeciwko EVI*, ECR 1982, s. 223, § 14; sprawa C-113/89 *Ruch Portuguesa*, ECR 1990, s. I-1417, § 18; ochronę konsumenten-

⁴¹ Wyrok ETS z 4.12.1986 r. *KE przeciwko Niemcom*, 205/84, ECR 1986, s. 03755, pkt. 29.

⁴² Zob. wyrok ETS z 18.1.1979 r. w sprawach połączonych *Ministère public i „Chambre syndicale des agents artistiques et impresarii de Belgique” ASBL przeciwko Willy van Wesemael i in.*, C-110/78 i C-111/78, ECR 1979, s. 00035; wyrok ETS z 17.12.1981 r. *Postępowanie karne przeciwko Alfred John Webb*, C-279/80, ECR 1981, s. 03305.

⁴³ Wyrok ETS z 25.7.1991 r. *Stichting Collectieve Antennevoorzienning Gouda i in. przeciwko Commissariat voor de Media*, C-288/89, ECR 1991, s. 4007.

⁴⁴ Tamże, pkt 30.

tów (sprawa 220/83 *Komisja przeciwko Francji*, ECR 1986, s. 3663, § 20; sprawa 252/83 *Komisja przeciwko Danii*, ECR 1986, s. 3713, § 20; sprawa 205/84 *Komisja przeciwko Niemcom*, ECR 1986, s. 3755, § 30; sprawa 206/84 *Komisja przeciwko Irlandii*, ECR 1986, s. 3817, § 20; sprawa C-180/89 *Komisja przeciwko Włochom*, ECR 1991, s. I-709, § 20; sprawa C-198/89 *Komisja przeciwko Grecji*, ECR 1991, s. I-727, § 21); ochronę narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego (*Komisja przeciwko Włochom*, przywołane powyżej, § 20); jak najszersze upowszechnianie wiedzy na temat dziedzictwa kulturowego i artystycznego kraju (*Komisja przeciwko Francji*, przywołane powyżej, § 17; *Komisja przeciwko Grecji*, przywołane powyżej, § 21)⁴⁵. Powyższy katalog uzupełniony został przypomnieniem, iż „Trybunał konsekwentnie utrzymywał, że stosowanie przepisów krajowych do usługodawców mających siedziby w innych państwach członkowskich musi być odpowiednie do osiągnięcia zamierzonego celu i nie wykraczać poza to, co konieczne. Innymi słowy chodzi o sytuacje, w których nie jest możliwe osiągnięcie tych samych rezultatów poprzez mniej restrykcyjne przepisy”⁴⁶.

Po wyroku w sprawie *Gouda* praktyka orzecznicza Trybunału Sprawiedliwości wypracowała kolejne wymogi stanowiące elementy nadrzędnego interesu publicznego, do których – jak wskazuje *M. Kożuch*⁴⁷ – zaliczono: niezależność zawodową biegłych rewidentów⁴⁸, niezależność zawodową prawników (ochronę tajemnicy zawodowej i unikanie konfliktu interesów)⁴⁹, utrzymanie dobrej reputacji sektora finansowego⁵⁰, ochronę jakości gromadzenia i przetwarzania danych⁵¹, uczciwość transakcji handlowych⁵², ochronę systemu socjalnego⁵³, ochronę bezpieczeństwa na drogach publicznych⁵⁴, ochronę transportu morskiego, w tym w portach⁵⁵,

⁴⁵ Tamże, pkt 14.

⁴⁶ Tamże, pkt 15.

⁴⁷ *M. Kożuch*, *Swoboda świadczenia usług w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 79.

⁴⁸ Wyrok ETS z 20.5.1992 r. *Claus Ramrath przeciwko Ministre de la Justice, przy udziale l'Institut des réviseurs d'entreprises*, C-106/91, ECR 1992, s. 03351.

⁴⁹ Wyrok ETS z 19.2.2002 r. *J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh i Price Waterhouse Belastingadviseurs BV przeciwko Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, przy udziale Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap*, C-309/99, ECR 2002, s. 1577.

⁵⁰ Wyrok ETS z 10.5.1995 r. *Alpine Investments BV przeciwko Minister van Financiën*, C-384/93, ECR 1995, s. 1141.

⁵¹ Wyrok ETS z 6.6.1996 r. *KE przeciwko Włochom*, C-101/94, ECR 1996, s. 02691.

⁵² Wyrok ETS z 3.10.2000 r. *Josef Corsten*, C-58/98, ECR 2000, s. 7919.

⁵³ Wyrok ETS z 21.9.1999 r. *Markku Juhani Läärrä, Cotswold Microsystems Ltd i Oy Transatlantic Software Ltd przeciwko Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä) i Suomen valtio (Etat finlandais)*, C-124/97, ECR 1999, s. 6067.

⁵⁴ Wyrok ETS z 6.3.2003 r. *KE przeciwko Finlandii*, C-240/00, ECR 2003, s. 02187.

⁵⁵ Wyrok ETS z 18.6.1998 r. *Corsica Ferries SA przeciwko Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. arl, Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia Coop. arl i Ministero dei Trasporti e della Navigazione*, C-266/96, ECR 1998, s. 3949.

ochronę środowiska⁵⁶, nakładanie obowiązków publicznych w związku z udzieleniem licencji⁵⁷ czy ochronę praw podstawowych⁵⁸.

§ 2. Nadrzędny interes publiczny w europejskim prawie wtórnym i orzecznictwie sądów UE

Tak pojmowane wymogi imperatywne zostały włączone – już jako kategoria prawna – do Dyrektywy Usługowej (Dyrektywy 2006/123/WE). Podstawowym celem tego aktu prawnego jest przede wszystkim liberalizacja usług w ramach jednolitego rynku wewnętrznego poprzez maksymalną redukcję barier w swobodzie działalności gospodarczej (stałej jak i ograniczonej czasowo), której nie udało się osiągnąć w ramach indywidualnej działalności państw członkowskich. Kluczowe obszary regulacji postanowień Dyrektywy 2006/123/WE odnoszą się do swobody świadczenia usług, swobody przedsiębiorczości oraz wzajemnej pomocy i współpracy administracyjnej właściwych organów.

Jedną z centralnych kategorii prawnych Dyrektywy 2006/123/WE jest pojęcie nadrzędnego interesu publicznego, które występuje w postanowieniach Dyrektywy Usługowej jako: a) przesłanka uzasadniająca wprowadzenie przez państwo członkowskie zezwoleń na podejmowanie lub prowadzenie działalności gospodarczej; b) wzgląd uzasadniający kryteria, na których opierają się systemy zezwoleń; czy też c) wzgląd uzasadniający ograniczenie liczby dostępnych zezwoleń lub okres ważności zezwolenia.

Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego zostało dwukrotnie zdefiniowane w Dyrektywie 2006/123/WE. Pierwszą definicję legalną nadrzędnego interesu publicznego zawarto w preambule tego aktu prawnego. Motyw 40 Dyrektywy Usługowej stanowi, iż pojęcie to „zostało ukształtowane przez Trybunał Sprawiedliwości w jego orzecznictwie dotyczącym art. 43⁵⁹ i 49⁶⁰ Traktatu i może podlegać dalszej ewolucji” zaś „zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości obejmuje co najmniej następujące elementy: porządek publicz-

⁵⁶ Wyrok ETS z 21.3.2002 r. *Cura Anlagen GmbH przeciwko Auto Service Leasing GmbH (ASL)*, C-451/99, ECR 2002, s. 3193.

⁵⁷ Wyrok ETS z 20.2.2001 r. *Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analit) i in. przeciwko Administración General del Estado*, C-205/99, ECR 2001, s. 1271.

⁵⁸ Wyrok ETS z 12.6.2003 r. *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge przeciwko Republik Österreich*, C-112/00, ECR 2003, s. 5659.

⁵⁹ Obecnie art. 49 TFUE.

⁶⁰ Obecnie art. 56 TFUE.