

Justyna Maliszewska-Nienartowicz*

PROPORCJONALNOŚĆ JAKO ZASADA WYZNACZAJĄCA GRANICE DZIAŁANIA WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ

Zasada proporcjonalności we wspólnotowym porządku prawnym. Uwagi ogólne

Zasada proporcjonalności została rozwinięta w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej: Trybunału) jako odpowiedź na potrzeby wspólnotowego porządku prawnego¹. W istocie nie było bowiem takiej normy wspólnotowej, która pozwoliłaby badać legalność działań legislacyjnych i administracyjnych instytucji Wspólnot. Należy przy tym zauważyć, że zakres zastosowania zasady proporcjonalności nie ogranicza się jedynie do środków podejmowanych przez instytucje wspólnotowe, ale służy również ocenie działań państw członkowskich w sytuacji, gdy ograniczają one podstawowe swobody rynku wewnętrznego. Ta ważna funkcja proporcjonalności pozostanie jednak poza obszarem niniejszego opracowania z uwagi na jego ograniczony zakres tematyczny.

Proporcjonalność była rozwijana przez Trybunał jako zasada ogólna prawa wspólnotowego². W Traktacie z Maastricht z 7 lutego 1992 roku, który powołał do życia Unię Europejską, uregulowano ją w art. 3b ustęp 3, w części I Traktatu usta-

* Autorka jest stypendystką Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej.

¹ D. Wyatt, *European Community Law and Public Law in the United Kingdom*, [w:] *The Gradual Convergence, Foreign Ideas, Foreign Influences and English Law on the Eve of the 21st Century*, Oxford 1994, s. 190.

² Na taki charakter proporcjonalności wskazuje sam Trybunał - por. np. pkt 21 orzeczenia z 11 lipca 1989 r. w sprawie Hermann Schröder HS Kraftfutter GmbH&Co. KG v. Hauptzollamt Gronau, C-265/87, ECR 1989, s. 2237; pkt 1 orzeczenia z 13 listopada 1990 r. w sprawie The Queen v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa and others, C-331/88, ECR 1990, s. I-4023. Również doktryna jest zgodna co do takiego statusu zasady proporcjonalności, zob. m.in. J. Jowell, *Is Proportionality an Alien Concept?*, „European Public Law” 1996, vol. 2, issue 3, s. 402; D. Oulton, *How Widely Accepted As a General Principle Is Proportionality?*, „Commonwealth Judicial Journal” 1997, vol. 12, no. 1, s. 17; J. Jowell, A. Lester, *Proportionality: Neither Novel Nor Dangerous*, [w:] *New Directions in Judicial Review*, London 1988, s. 56; Rt. Hon. Lord Hoffmann, *A Sense of Proportion*, „Irish Jurist” 1997, vol. XXXII, s. 54.

nawiającego Wspólnotę Europejską (dalej TWE) – „Zasady”. Traktat Amsterdamski nie wprowadził w tym zakresie żadnych zmian – przepis art. 5 ustęp 3 przewiduje, że „Żadne działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów określonych w niniejszym Traktacie”. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że ujmując zasadę proporcjonalności w ramy traktatowe, nie tylko uznano ją w sposób urzędowy. Nadano jej również bardziej ogólny zasięg – nie ma ona na celu wyłącznie ochrony podmiotów gospodarczych, lecz również uniemożliwienie Wspólnocie nadmiernego wkraczania w dziedzinę swobody państw³. Wskazuje się również, że zasada proporcjonalności została podniesiona do rangi fundamentalnej zasady leżącej u podstaw prawno-instytucjonalnego porządku Wspólnoty Europejskiej i stanowiącej część prawa pierwotnego⁴.

Należy podkreślić, że obecnie zakres zastosowania zasady proporcjonalności wykracza poza ochronę praw jednostek i obejmuje także ochronę kompetencji krajów członkowskich. W związku z tym możemy mówić o podwójnej naturze proporcjonalności: w zależności od okoliczności określa ona stosunki z jednostkami oraz relacje o charakterze instytucjonalnym. We wspólnotowym porządku prawnym mamy zatem do czynienia zarówno z materialno-prawnym, jak i instytucjonalnym zastosowaniem tej zasady⁵. Pierwszy obszar wiąże się z ochroną jednostek przed nieodpowiednimi i niekoniecznymi środkami wspólnotowymi – tutaj często wkracza Trybunał, co obrazuje rozwój jego orzecznictwa. Natomiast drugi należy łączyć z ochroną państw członkowskich przed niepotrzebną ingerencją w ich suwerenność. Właśnie ten zakres zastosowania jest bliski treściowo zasadzie subsydiarności i wykonywaniu kompetencji przez Wspólnotę⁶.

Wydaje się, że regulacja traktatowa kładzie większy akcent na relacje Wspólnota–państwa członkowskie, a tym samym na kwestię, czy instytucje powinny w danym przypadku działać (przyjąć akt prawny). Świadczy o tym chociażby jej umiejscowienie w art. 5 obok zasad kompetencji powierzonych i subsydiarności. Stąd też w literaturze wskazuje się, iż proporcjonalność jako zasada ustanowiona Traktatem, a nie rozwinięta przez Trybunał, znajduje zastosowanie głównie w procesie legislacyjnym⁷. Z drugiej jednak strony, wyraźnie przewiduje się, iż „żadne działanie Wspólnoty nie może wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów określonych w niniejszym Traktacie”. Można zatem odnieść tę regulację do wszelkich przejawów aktywności instytucji wspólnotowych, niezależnie od szczególnej roli, jaką odgrywa ona w procesie przyjmowania aktów

³ J. D. Mouton, Ch. Soulard, *Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Lublin 2000, s. 87.

⁴ D. Sobczyński, *Zasada proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Glosa – Przegląd Prawa Gospodarczego” 2003, nr 3, s. 8. Podobnie W. Springer, *Subsydiarności jako zasada ustrojowa w państwie federalnym*, [w:] *Subsydiarności*, red. D. Milezarek, Warszawa 1998, s. 116, który zalicza proporcjonalność do „kolejnej podstawowej zasady ustroju wspólnotowego” oraz R. Arnold, *Perspektywy prawne powstania konstytucji europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 7, s. 36-37.

⁵ Zob. B. De Witte, *The Role of Institutional Principles in the Judicial Development of the European Union Legal Order*, [w:] *The Europeanisation of Law: the Legal Effects of European Integration*, ed. F. Synder, Oxford 2000, s. 90.

⁶ Por. J. Bergmann, *Recht und Politik des Europäischen Union. Der Integrationsverbund vor der Osterweiterung*, Omnia 2001, s. 105.

⁷ N. Emiliou, *The Principle of Proportionality in European Law. A Comparative Study*, London-Boston 1996, s. 140.

prawnych. Nie ma również wątpliwości, że zasada proporcjonalności znajduje zastosowanie zarówno do działań podejmowanych w zakresie kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi, jak i tych, które należą do kompetencji wyłącznej Wspólnoty. Oznacza to, że za każdym razem, kiedy instytucje wspólnotowe podejmują działanie, muszą mieć ją na uwadze.

Proporcjonalność jako zasada określająca kompetencje Wspólnoty Europejskiej

Jedną z zasadniczych funkcji, jakie pełni zasada proporcjonalności, jest określenie zakresu wykonywania kompetencji przez Wspólnotę Europejską. W szczególności sposób na tę właśnie funkcję wskazuje omawiana już regulacja traktatowa.

Zasada proporcjonalności wymaga od instytucji wspólnotowych podejmowania tylko takich działań i tylko w takim zakresie, w jakim są one niezbędne do wykonywania zadań i osiągnięcia celów zawartych w traktatach⁸. Odnosi się zatem do intensywności działania Wspólnoty, rozumianej jako wybór środków najmniej inwazyjnych i uciążliwych dla państw członkowskich oraz ich obywateli, pozostawiających im zarazem maksymalną swobodę⁹. Aktywność Wspólnoty jest określana w relacji do celów wskazanych w TWE. Zasada proporcjonalności nie ogranicza jednak tych celów ani też nie wymaga dokonywania ich zwięzającej wykładni¹⁰.

Przy ocenie sposobu wykonywania kompetencji przez Wspólnotę decydującą rolę odgrywa kryterium konieczności. Wskazuje na nie wprost regulacja art. 5, ust. 3 TWE, która mówi, że „żadne działanie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów”. Z praktyki orzeczniczej wynika jednak, że również odpowiedniość środków i proporcjonalność *sensu stricto* są brane pod uwagę w tym kontekście. Jednocześnie Trybunał przyznaje instytucjom wspólnotowym dość szeroki zakres władzy dyskrecjonalnej.

Na przykład, w orzeczeniu z 9 listopada 1995 roku w sprawie RFN v. Rada UE¹¹ uznał, że wymóg ustanowienia przez państwa członkowskie dla celów statystycznych rejestrów zawierających informacje o przedsiębiorstwach handlowych (przewidziany w rozporządzeniu 2186/93¹²) nie narusza zasady proporcjonalności. Rząd niemiecki, który był stroną w tej sprawie, podnosił, że wskazane rozporządzenie wymagało rejestracji tego typu danych, które nie były konieczne do osiągnięcia jego celu, oraz że finansowe i administracyjne koszty ustanowienia rejestru były nieproporcjonalne w stosunku do potencjalnych korzyści. Trybunał odrzucił

⁸ E. Dynia, *Integracja europejska. Zarys problematyki*, Warszawa 2003, s. 104.

⁹ Por. A. Dashwood, *The Limits of European Community Powers*, „European Law Review” 1996, vol. 21, no. 2, s. 115 oraz E. Przybylska-Marciniuk, *Zasada subsydiarności w projekcie Traktatu Konstytucyjnego*, [w:] *Przyszły Traktat Konstytucyjny. Zasadnicze zmiany ustrojowe w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2004, s. 81.

¹⁰ T. Tridimas, *Proportionality in Community Law: Searching for the Appropriate Standard of Scrutiny*, [w:] *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, ed. E. Ellis, Oxford 1999, s. 81.

¹¹ C-426/93, ECR 1995, s. I-3723.

¹² Zostało ono przyjęte na podstawie art. 213 TWE (obecnie art. 284), który przewiduje, że: „w celu wypełnienia powierzonych jej zadań Komisja może zbierać wszelkie potrzebne informacje oraz sprawdzać je w granicach i na warunkach ustalonych przez Radę zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu”.

oba argumenty, wskazując, że: „nie wydaje się, aby rozporządzenie wymagało zbierania niekoniecznych informacji [...] albo że koszty utworzenia rejestrów przez państwa członkowskie są oczywiście nieproporcjonalne do korzyści wynikających dla Wspólnoty z ich utworzenia”¹³.

Potwierdzeniem takiego stanowiska Trybunału jest orzeczenie z 12 listopada 1996 r. w sprawie Zjednoczone Królestwo v. Rada UE¹⁴. Dotyczyła ona dyrektywy Rady 93/104 o niektórych aspektach organizacji czasu pracy. Wielka Brytania domagała się jej unieważnienia, powołując się m.in. na naruszenie zasady proporcjonalności. Trybunał odwołał się do tradycyjnych kryteriów zasad odpowiedniości oraz konieczności i wskazał, że zostały one zachowane. Jednocześnie jednak pokreślił, że Radzie przysługuje szeroki zakres władzy dyskrecyjnej w obszarach, które wymagają dokonywania wyborów oraz przeprowadzania skomplikowanych ocen. Kontrola sądowa wykonywania takiego zakresu uprawnień musi być zatem ograniczona do stwierdzenia, czy nie wystąpił oczywisty błąd lub nadużycie władzy bądź czy instytucje wspólnotowe nie przekroczyły wyraźnie zakresu swojej władzy dyskrecyjnej¹⁵.

Należy zatem stwierdzić, że Trybunał w sprawach wyraźnie związanych z zakresem wykonywania kompetencji przez Wspólnotę Europejską przeprowadza jedynie marginalny zakres kontroli. Z pewnością wiąże się to z tym, iż tego typu przypadki często mają wymiar bardziej polityczny niż prawny. Jest zatem dość prawdopodobne, że w większości spraw brak będzie obiektywnych kryteriów, na podstawie których sąd będzie mógł dokonać oceny wyborów dokonanych przez ustawodawcę wspólnotowego. Dlatego też kontrola ogranicza się do tego, czy miał miejsce oczywisty błąd¹⁶.

W związku z tym w literaturze przedmiotu wyrażany jest pogląd, iż przy ocenie, czy działania wspólnotowe nadmiernie naruszają suwerenność państw członkowskich, proporcjonalność wydaje się być mniej odpowiednim kryterium, niż ma to miejsce przy ocenie nadmiernego ograniczenia indywidualnych swobód¹⁷. Z drugiej jednak strony można spotkać takie stanowisko, które twierdzi, że „wykonywanie ścisłej kontroli sądowej przez Trybunał, opartej na zasadzie proporcjonalności, ograniczającej władzę odpowiednich instytucji politycznych, jest uznawane za istotny sposób rozwiązania problemu »deficytu demokratycznego« w ramach legislatury wspólnotowej”¹⁸. To zaś oznacza, że proporcjonalność odgrywa ważną rolę w kontekście kontroli sposobu wykonywania kompetencji przez Wspólnotę Europejską i do tego poglądu należałoby się przychylić. Być może, że Trybunałowi nie jest łatwo dokonywać kontroli w sytuacjach, które mają polityczny charakter (występuje tu podobieństwo do oceny zgodności danych działań Wspólnoty z zasadą subsydiarności), niemniej jednak trzeba ją przeprowadzać,

¹³ Pkt 3 głównych tez orzeczenia. Zob. też punkty 36-51 orzeczenia.

¹⁴ C-84/94, ECR 1996, s. I-5755.

¹⁵ *Ibidem*, punkty 57 i 58.

¹⁶ T. Tridimas, *op. cit.*, s. 84.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ I. Canor, *Harmonizing the European Community's Standard of Judicial Review?*, „European Public Law” 2002, vol. 8, issue 1, s. 161.

choćby miała ograniczyć się do oceny, czy dany środek jest „oczywiście nieproporcjonalny”. Ogólnie zaś należy zauważyć, że proporcjonalność powinna być ściśle przestrzegana przez wszystkie instytucje wspólnotowe, bowiem „przedsiębiorczość Wspólnoty rozszerzania swoich uprawnień może być napędzana nie tylko przez zmianę w zakresie podziału władzy, ale również przez ekspansywne korzystanie z istniejących uprawnień”¹⁹.

Proporcjonalność jako podstawa badania legalności wszystkich działań legislacyjnych i administracyjnych Wspólnoty Europejskiej

• Wpływ zasady proporcjonalności na formę i zakres aktów prawnych

Rola zasady proporcjonalności w zakresie wyboru formy aktywności prawotwórczej Wspólnoty stała się oczywista po przyjęciu na szczycie w Edynburgu w grudniu 1992 roku Konkluzji Prezydencji Rady Europejskiej²⁰. Wskazano tam, że sposób działania Wspólnoty powinien być maksymalnie prosty, jeśli chodzi o formę przyjmowania aktów prawnych. Dlatego też trzeba skłaniać się raczej w kierunku wydawania dyrektyw niż rozporządzeń oraz dyrektyw ramowych w miejsce regulacji szczegółowych. Jeśli natomiast istnieje taka możliwość, należy przyjmować niewiążące środki prawne, np. rekomendacje, dobrowolne kodeksy postępowania, itd.

Taka interpretacja została potwierdzona w Protokole w przedmiocie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności, stanowiącym załącznik do Traktatu Amsterdamskiego²¹. Podkreślono tam, że forma działania Wspólnoty ma być możliwie najprostsza, przy uwzględnieniu potrzeby właściwej realizacji celu danego środka i jego skutecznego wprowadzenia w życie. W rezultacie Wspólnota będzie wydawać akty tylko w niezbędnym zakresie, przy preferencji dyrektyw wobec rozporządzeń oraz dyrektyw ramowych wobec szczegółowych. Preferencję dla dyrektyw uzasadnia się charakterem tego aktu prawnego – wiążą one jedynie co do celu, a pozostawiają państwom swobodę w zakresie metod jego realizacji.

Ogólnie należy zatem stwierdzić, że z zasady proporcjonalności wynika wymóg przyjmowania dyrektyw ramowych. Niezależnie od wpływu takiej właśnie formy prawotwórczej na zakres regulacji instrumentów wspólnotowych (dyrektywa jest stosunkowo ogólnym aktem prawnym), konkluzje edynburskie oraz protokół przewidują jeszcze dodatkowe warunki w tym zakresie. W pierwszym dokumencie wskazuje się, że w przypadku konieczności ustalenia standardów na szczeblu wspólnotowym należy ograniczać się do określenia ich na poziomie minimalnym. Ma to dotyczyć nie tylko tych dziedzin, wobec których postanowienia traktatowe wprost wskazują na regulę tzw. minimalnej harmonizacji, ale również

¹⁹ W. Weidenfeld (ed.), *Europe '96. Reforming the European Union*, Bonn 1994, s. 29.

²⁰ Ogólne stanowisko w sprawie stosowania przez Radę zasady subsydiarności oraz artykułu 3b TWE (załącznik 1 do części A), polska wersja tekstu [w:] *Subsydiarność...*, s. 237-244.

²¹ Jego polska wersja [w:] *Subsydiarność...*, s. 311-314.

pozostałych obszarów, jeśli nie będzie to stało w sprzeczności z celami proponowanego działania lub z postanowieniami Traktatu. Ponadto działania podejmowane przez Wspólnotę powinny pozostawiać możliwie najszerszy zakres swobody decyzji na szczeblu krajowym. Protokół amsterdamski także odnosi się do zakresu regulacji wspólnotowych aktów prawnych. W punkcie 7 powtórzony zostaje wymóg, aby „działania Wspólnoty pozostawiały tak wiele swobody decyzji organom krajowym, jak to tylko możliwe, przy czym należy zapewnić realizację celu danego środka oraz przestrzeganie wymogów Traktatu”²². Brak jest natomiast wyraźnego odniesienia się do tzw. minimalnej harmonizacji.

W rezultacie trzeba zauważyć, że proporcjonalność ma ograniczać aktywność legislacji wspólnotowej. Jeśli zostanie przesądzone, że dana kwestia powinna zostać uregulowana przez Wspólnotę, należy działać tylko w zakresie niezbędnym do osiągnięcia zamierzonego celu. W tym aspekcie proporcjonalność niewątpliwie uzupełnia zasadę subsydiarności.

• Zasada proporcjonalności a obowiązek uzasadniania aktów wspólnotowych

Obowiązek podawania przyczyn wydania danego aktu przewidziany jest w art. 253 TWE (dawny art. 190). Odnosi się on do rozporządzeń, dyrektyw i decyzji przyjmowanych wspólnie przez Parlament Europejski i Radę, przez samą Radę oraz Komisję. Należy zauważyć, że włączenie tego typu obowiązku do postanowień traktatowych wskazuje na jego szczególne znaczenie we wspólnotowym porządku prawnym. W istocie pełni on kilka ważnych funkcji:

- pozwala zainteresowanym stronom (państwom bądź jednostkom) sprawdzić, czy ustawodawstwo wspólnotowe jest zgodne z wymogami proceduralnymi i przepisami materialnymi prawa wspólnotowego;
- umożliwia skuteczną kontrolę sądową ważności aktów prawa wspólnotowego;
- wskazuje w obiektywny sposób cel danego środka, aby ułatwić jego interpretację;
- pomaga rozstrzygnąć ewentualne konflikty z ustawodawstwem krajowym (w związku z zasadą, że środki krajowe nie mogą ingerować w stosowanie prawa wspólnotowego)²³.

W tym miejscu warto przyjrzeć się bliżej funkcji związanej z przeprowadzaniem przez Trybunał kontroli ważności aktów prawa wspólnotowego. Dzięki uzasadnieniu jest on w stanie określić, czy akt został przyjęty na odpowiedniej podstawie prawnej, czy przestrzegano przepisów traktatowych i zasad ogólnych itd. W uzasadnieniu mogą bowiem znaleźć się wskazówki, dlaczego zastosowano zróżnicowanie między podobnymi przypadkami, dlaczego nadmierne obciążenie było konieczne, wreszcie czy należy zastosować środek w szczególny sposób²⁴. Niewątpliwie, obowiązek podawania przyczyn przyjęcia danego aktu służy także sądowej kontroli wykony-

²² Pkt 7 Protokołu [w:] *Subsydiarność...*, s. 313.

²³ J. T. Lang, *The Constitutional Principles Governing Community Legislation*, „Northern Ireland Legal Quarterly”, vol. 40, no. 3, s. 230.

²⁴ *Ibidem*, s. 231.

wania uprawnień przez instytucje wspólnotowe. Dlatego też jest szczególnie ważny w przypadkach, gdy przysługuje im szeroki zakres władzy dyskrecjonalnej²⁵.

Wszystkie te elementy ukazują związki zachodzące między obowiązkiem uzasadniania aktów prawnych a zasadą proporcjonalności. Nic więc dziwnego, że zgodnie z punktem 4 Protokołu w przedmiocie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności uzasadnienia wszystkich wspólnotowych aktów prawnych muszą wskazywać na spełnienie wymogów wynikających z zasady proporcjonalności. Instytucje zazwyczaj spełniają ten obowiązek przez wskazanie w preambule, że działają zgodnie z tą zasadą. Jeszcze przed przyjęciem protokołu zdarzało się, że nie odwoływały się wprost do zasady proporcjonalności, co rodziło wątpliwości w zakresie spełnienia wymogów wynikających z art. 190 (obecnie art. 253 TWE).

Tym zagadnieniem zajął się Trybunał w orzeczeniu z 19 listopada 1998 r. w sprawie Zjednoczone Królestwo v. Rada UE²⁶. Stwierdził tam, że „...Rada nie musi wyraźnie odwołać się do zasady proporcjonalności w preambule rozporządzenia, aby spełnić swój obowiązek podania przyczyny zgodnie z art. 190 TWE (obecnie art. 253), skoro z rozpatrywanego rozporządzenia wynika jasno, że środki tam przewidziane są konieczne do osiągnięcia zamierzonych celów zgodnie z zasadą proporcjonalności”. Być może taka praktyka instytucji wspólnotowych (w tym stanowisko Trybunału) wpłynęła na decyzję państw członkowskich o ustanowieniu obowiązku wyraźnego uzasadnienia aktu z punktu widzenia zasady proporcjonalności (pkt 4 protokołu).

• Zasada proporcjonalności a sankcje nakładane zgodnie z prawem wspólnotowym

Skoro jednym z najważniejszych celów zasady proporcjonalności jest ochrona jednostki w jej stosunkach z władzą publiczną, obszarem, w którym odgrywa ona niezmiernie ważną rolę, są decyzje instytucji wspólnotowych nakładające różnego rodzaju sankcje²⁷. Ogólne założenie, że kary powinny być proporcjonalne do popełnionego naruszenia, nie stanowi rzecz jasna wspólnotowego „odkrycia”. Jest to nie tylko podstawowa zasada prawa karnego, ale również wyraźna właściwość kontroli sądowej we wszystkich systemach prawnych opartych na idei sprawiedliwości i rządów prawa²⁸.

Pojęcie sankcji jest w europejskim prawie wspólnotowym dość szerokie i obejmuje zarówno kary o charakterze odszkodowawczym, jak i ściśle karnym. Zasada proporcjonalności znajduje zastosowanie do wszelkiego rodzaju kar, choć większą rolę odgrywa w kontekście sankcji karnych. Ponadto pojawia się w kon-

²⁵ Por. szerzej G. Bebr, *Development of Judicial Control of the European Communities*, Haga 1981, s. 104.

²⁶ C-150/94, ECR 1998, s. I-7235.

²⁷ Por. T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, Oxford 1999, s. 114; D. Sobczyński, *Zasada proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Glosa – PPG” 2003, nr 3, s. 12.

²⁸ G. Gerapetritis, *The Application of Proportionality in Administrative Law: Judicial Review in France, Greece, England and in the European Community*, Thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of D. Phil in Law at the University of Oxford, November 1995, s. 279.

tekście kar dyscyplinarnych, stosowanych wobec urzędników Wspólnot Europejskich – obowiązuje tu reguła, że ich dotkliwość musi odpowiadać wadze naruszenia obowiązków przez pracownika.

Trybunał dość często wypowiada się na temat różnego rodzaju kar występujących w ramach polityki rolnej, np. przypadku depozytu czy też utraty pomocy wspólnotowej. Stoi na stanowisku, że kara w postaci przypadku depozytu powinna być proporcjonalna do wagi naruszenia²⁹. Jednocześnie jednak dość surowo traktuje naruszenie głównego zobowiązania – nie uznaje za nieproporcjonalny przepadek całego zabezpieczenia, nawet jeśli termin wykonania zobowiązania został nieznacznie przekroczony³⁰. Należy podkreślić, że Trybunał ingeruje w tym obszarze tylko w najpoważniejszych przypadkach naruszenia zasady proporcjonalności, bowiem są to w głównej mierze kary o charakterze odszkodowawczym.

Nieco inaczej jest w przypadku sankcji o charakterze karnym, zwłaszcza kar grzywny nakładanych przez Komisję na podstawie przepisów o wspólnotowej polityce konkurencji. W tym obszarze sądy wspólnotowe mają szeroki zakres jurysdykcji³¹. Jednocześnie ich kontrola w oparciu o wymogi zasady proporcjonalności jest dość specyficzna – Trybunał, a obecnie Sąd Pierwszej Instancji (dalej Sąd), działa niejako w roli ciała odwoławczego, badającego decyzje wydane przez Komisję Europejską³². Często zdarza się tak, że Sąd nie unieważnia nałożonych kar, lecz je po prostu modyfikuje. Od takiej decyzji Sądu można się jeszcze odwołać do Trybunału. Jednakże, w tej sytuacji orzeka on jedynie co do kwestii prawnych – oznacza to, że Trybunał nie może zmniejszyć grzywny ustalonej przez Sąd jedynie na podstawie ogólnie pojętej słuszności. W orzecznictwie sądów wspólnotowych, dotyczącym kar pieniężnych w ramach polityki konkurencji, proporcjonalność pojawia się w kontekście wskazówek określających, jakie czynniki należy brać pod uwagę przy ustalaniu ich wysokości³³. Kara musi być proporcjonalna do wagi naruszenia, a to określa się za pomocą wielu czynników, jak rozmiar naruszenia, czas jego trwania, okoliczność, czy działanie było zamierzone itd. Bierze się również pod uwagę rozmiar i siłę gospodarczą przedsiębiorstwa.

Ostatnim z ważniejszych obszarów zastosowania zasady proporcjonalności w omawianym zakresie są sankcje dyscyplinarne nakładane na pracowników instytucji wspólnotowych. Trybunał stoi tu na stanowisku, że „od momentu ustalenia faktów świadczących przeciwko urzędnikowi, wybór środków dyscyplinarnych należy do władzy dyscyplinarnej. Trybunał nie może więc zastąpić swoim orzeczeniem decyzji

²⁹ Por. orzeczenie z 21 czerwca 1979 r. w sprawie *Atalanta Amsterdam BV v. Produktschap voor Vee en Vlees*, C-240/78, ECR 1979, s. 2137, pkt 3.

³⁰ Por. np. orzeczenie z 29 kwietnia 1982 r. w sprawie *Merkur Fleisch-Import GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Ericus*, C-147/81, ECR 1982, s. 1389.

³¹ Jej podstawę traktatową stanowi art. 229 TWE „rozporządzenia przyjęte wspólnie przez Parlament Europejski i Radę oraz przez Radę zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu mogą przyznawać Trybunałowi Sprawiedliwości prawo nieograniczonego orzekania w zakresie kar przewidzianych tymi rozporządzeniami”.

³² Por. szerzej T. Tridimas, *op. cit.*, s. 116.

³³ Por. np. orzeczenie Sądu z 6 października 1994 r. w sprawie *Tetra Pak International SA v. Komisja WE*, T-83/91, ECR 1994, s. II-755, gdzie wskazano, że „aby ocenić powagę naruszenia przez przedsiębiorstwo wspólnotowych reguł konkurencji w celu określenia grzywny, która jest proporcjonalna, Komisja może wziąć pod uwagę wyjątkowy okres trwania pewnych naruszeń, ich liczbę i różnorodność..., szczególną wagę naruszenia stanowiącą część celowej i spójnej strategii...”. W rezultacie Sąd uznał, że „grzywna odpowiadająca w przybliżeniu 2,2% całego obrotu przedsiębiorstwa w danym roku nie jest nieproporcjonalna”.

tej władzy, z wyjątkiem przypadków wyraźnej dysproporcji lub nadużycia władzy³⁴. W innym orzeczeniu wskazał zaś, że „Trybunał nie może krytykować tego wyboru, chyba że nałożony środek jest nieproporcjonalny do ustaleń faktycznych dokonanych wobec urzędnika”³⁵. Oznacza to, że będzie on interweniował i uchylił decyzję nakładającą sankcję dyscyplinarną tylko wówczas, jeśli dana instytucja wspólnotowa wyraźnie przekroczy zakres swojej władzy dyskrecjonalnej przy określaniu rodzaju lub wysokości sankcji dyscyplinarnej. Wskazówką dla takiej oceny ma być nieproporcjonalność między zarzucanym działaniem a nałożoną karą. Jej istnienia będzie musiał jednak dowieść sam pracownik instytucji wspólnotowej³⁶.

Podsumowanie

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że proporcjonalność pozwala na daleko idącą kontrolę, że jest to najpotężniejszy środek, jakim może dysponować sąd, aby dokonywać oceny działań podejmowanych przez ustawodawcę i organy administracyjne³⁷. W istocie dzięki stosowaniu tej zasady we wspólnotowym porządku prawnym wiele niepotrzebnych działań instytucji wspólnotowych może zostać wyeliminowanych. Ma ona również wpływ na formę, treść i uzasadnienie aktów prawnych oraz na zakres kar nakładanych przez instytucje wspólnotowe. Niewątpliwie odgrywa zatem ważną rolę w kontekście ograniczania nadmiernej władzy Wspólnoty zarówno w relacjach z państwami członkowskimi, jak i jednostkami.

Znaczenie zasady proporcjonalności zostało dostrzeżone również przez twórców Traktatu Konstytucyjnego. Jej ogólna regulacja znajduje się w art. I-11, ust. 4, który przewiduje, że: „zgodnie z zasadą proporcjonalności **zakres i forma działania Unii** nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Konstytucji. **Instytucje Unii stosują zasadę proporcjonalności zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności**” [wyróżnienie J.M.-N.]. Wprowadzone w Konstytucji zmiany ograniczają się zatem do doprecyzowania, że zasada ta ma szczególny wpływ na treść i formę działania Unii³⁸. Ponadto art. I-11 wyraźnie odwołuje się do Protokołu, w którym określone są aspekty praktyczne dotyczące zasad subsydiarności i proporcjonalności. Jego postanowienia oraz pozostałe regulacje Traktatu Konstytucyjnego istotne dla zasady proporcjonalności mogą jednak stanowić przedmiot osobnego opracowania³⁹.

³⁴ Orzeczenie Trybunału z 30 maja 1973 r. w sprawie Robert de Greef v. Komisja WE, C-46/72, ECR 1973, s. 543.

³⁵ Orzeczenie z 4 lutego 1970 r. w sprawie August Joseph van Eick v. Komisja WE, C-13/69, ECR 1970, s. 3.

³⁶ Por. G. Gerapetritis, *op. cit.*, s. 150.

³⁷ Zob. T. Tridimas, *The Principle of Proportionality in Community Law: from the Rule of Law to Market Integration*, „Irish Jurist” 1996, vol. 31, s. 101.

³⁸ Por. A. Dashwood, *The Relationship between the Member States and the European Union/European Community*, „Common Market Law Review” 2004, vol. 41, s. 367.

³⁹ Zob. np. D. Miąsik, „*Nowe*” ujęcie zasady proporcjonalności w Konstytucji dla Europy, [w:] *Konstytucja dla Europy – przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Kraków 2005.