



dr Marcin Michalak

Adiunkt, Uniwersytet Gdański, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Europejskiego i Komparatystyki Prawniczej (ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6971-1992>).

Zachowawczość orzecznicza Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach pandemicznych a perspektywa ewolucyjnego kształtowania się ochrony zdrowia jako wartości prawa Unii. Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 12.06.2025 r., C-219/24, A i in. przeciwko Tallinna linn

Słowa kluczowe: TSUE, ochrona zdrowia publicznego w prawie UE, minimalna harmonizacja BHP, wartości Unii Europejskiej, progresywny rozwój orzecznictwa

W glosie przedstawiono analizę wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 12.06.2025 r., C-219/24, A i in. przeciwko Tallinna linn¹, dotyczącego dopuszczalności wymagania przez pracodawcę szczepień ochronnych od pracowników narażonych na działanie czynników biologicznych w środowisku pracy. Podniesiono, że rozstrzygnięcie to wpisuje się w zachowawczą linię orzeczniczą TSUE w sprawach związanych z pandemią COVID-19, opartą na odwołaniu do klasycznych konstrukcji prawa Unii, w tym minimalnego poziomu harmonizacji w dyrektywach BHP oraz wąskiego zakresu stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej². Autor wskazuje zarazem, że Trybunał – mimo że dysponował ku temu normatywną podstawą, w szczególności art. 14 dyrektywy 2000/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.09.2000 r. w sprawie ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie czynników biologicznych w miejscu pracy³ dotyczącym szczepień pracowników – nie zdecydował się na podjęcie choćby niewielkiego, stopniowego kroku interpretacyjnego, który mógłby otworzyć nową perspektywę patrzenia na zagrożenia transgraniczne z obszaru zdrowia publicznego w prawie UE. W glosie argumentuje się, że sprawa ta stanowiła dogodną okazję do zasygnalizowania takiej perspektywy, zwłaszcza w świetle rosnącego znaczenia zdrowia publicznego w prawie UE.

1. Wstęp

Wyrok C-219/24, Tallinna linn, wpisuje się w coraz bogatsze orzecznictwo Trybunału dotyczące działań podejmowanych zarówno przez państwa członkowskie, jak i przez samą Unię w okresie pandemii COVID-19. W swoim orzecznictwie Trybunał analizował środki przyjmowane w reakcji na pandemię

z różnych perspektyw – od ograniczeń w swobodach gospodarczych, przez środki administracyjne i sanitarne, po kwestie praw podstawowych⁴.

1 EU:C:2025:442 – dalej wyrok C-219/24, Tallinna linn.

2 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389 – dalej KPP.

3 Dz.Urz. UE L 262, s. 21, ze zm. – dalej dyrektywa 2000/54.

4 Zob. wyrok TS z 5.12.2023 r., C-128/22, Nordic Info BV przeciwko Belgische Staat, EU:C:2023:951, oraz wyrok Sądu z 27.04.2022 r., sprawy połączone T-710/21, T-722/21, T-723/21, Roos i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, EU:T:2022:262, w których TSUE rozstrzygał kwestie związane z reakcją państw członkowskich i instytucji Unii na pandemię COVID-19, podejmując próbę wyważenia ochrony zdrowia publicznego z poszanowaniem podstawowych wolności rynku wewnętrznego oraz praw jednostki.

W sprawie Tallinna linn TS stanął przed pytaniem szczególnie istotnym zarówno z perspektywy podstawowych praw jednostki, jak i praktyki życia gospodarczego: czy pracodawca, powołując się na obowiązki w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, może wymagać od pracowników poddania się szczepieniu przeciwko czynnikowi biologicznemu, takiemu jak SARS-CoV-2, a jeżeli tak – w jakim zakresie prawo Unii znajduje zastosowanie do takiego obowiązku. Trybunał przyjął stanowisko powściągliwe, uznając, że kwestia obowiązkowych szczepień pracowniczych pozostaje w zakresie autonomii regulacyjnej państw członkowskich i nie stanowi przedmiotu szczególowej regulacji prawa Unii Europejskiej. Takie rozstrzygnięcie jest co do zasady zrozumiałe w świetle architektury kompetencyjnej Unii w dziedzinie zdrowia publicznego, określonej w art. 4 ust. 2 lit. k oraz art. 168 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵, które ograniczają rolę Unii do wspierania, koordynowania i uzupełniania działań państw członkowskich w tym zakresie⁶.

W tym kontekście rodzi się jednak pytanie, czy wobec kryzysu o charakterze globalnym, dotyczącego w bezpośredni sposób milionów Europejczyków i mającego z natury rzeczy wymiar transgraniczny, Trybunał nie mógłby – bez naruszania podziału kompetencji – odegrać bardziej aktywnej roli w kształtowaniu ram interpretacyjnych dla unijnego podejścia do zdrowia publicznego. Pandemia unaoczniała znaczenie skoordynowanych działań ponadnarodowych oraz potrzebę jaśniejszego określenia, w jakim zakresie środki ochrony zdrowia, w tym obowiązkowe szczepienia, mogą być oceniane w świetle ogólnych zasad prawa Unii, zwłaszcza zasady proporcjonalności oraz ochrony godności jednostki.

Na tym tle wyrok C-219/24, Tallinna linn, jawi się jako przykład wyraźnego samoograniczenia Trybunału: poprzez ściśle odwołanie do minimalnego charakteru harmonizacji w dyrektywach BHP oraz wąskie rozumienie zakresu stosowania KPP Trybunał odsuwa od siebie konieczność pogłębionej refleksji nad standardami ochrony praw jednostki w kontekście szczepień obowiązkowych choćby w ograniczonym kontekście pracowniczym. Głosa zmierza do wykazania, że taka postawa jest z jednej strony spójna z konstrukcją kompetencji Unii w dziedzinie zdrowia publicznego, z drugiej zaś – pozostawia niewykorzystany potencjał do sformułowania choćby ograniczonych wskazówek interpretacyjnych co do relacji między obowiązkiem zapewnienia dostępu do szczepień wynikającym z dyrektywy 2000/54 a krajowymi rozwiązaniami nakładającymi na pracowników obowiązek poddania się szczepieniu.

2. Stan faktyczny

W związku z trwającą pandemią COVID-19 związaną z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 miasto Tallin 4.03.2021 r. sporządziło ocenę ryzyka dla środowiska pracy, przewidując m.in. szczepienia pracowników jako środek redukcji ryzyka zakażenia i jego skutków⁷. Dnia 16.04.2021 r. zmieniono opisy stanowisk w służbie ratowniczej Tallinna Kiirabi,

wprowadzając wymóg zaszczepienia przeciwko niebezpiecznym chorobom zakaźnym; pracownikom wyznaczono termin na przedstawienie dowodu szczepienia przeciwko SARS-CoV-2 lub przeciwwskazań medycznych, z pouczeniem, że brak takiego dowodu może skutkować rozwiązaniem umowy o pracę. W lipcu 2021 r., wobec nieprzedłożenia przez zainteresowanych wymaganych dokumentów, miasto rozwiązało z nimi umowy o pracę bez wypowiedzenia, uzasadniając to niezbędną szczepień dla zapewnienia bezpieczeństwa pacjentów, pozostałych pracowników oraz samych pracowników, a także niewystarczalnością innych środków ochronnych⁸.

Powodowie wnieśli powództwa do sądu I instancji (Harju Maakohus), domagając się uznania rozwiązania umów za niezgodne z prawem i odszkodowania. Sąd ten częściowo uwzględnił powództwo, uznając nieważność rozwiązania umowy z uwagi na brak ustawowego upoważnienia dla pracodawcy do jednostronnego nałożenia obowiązku szczepień; zasądzone odszkodowanie w niższej wysokości niż żądane. W postępowaniu apelacyjnym (Tallinna Ringkonnakohus) utrzymano zasadniczo stanowisko, że ani § 13 ust. 2 TTOS⁹, ani § 6 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia w sprawie czynników biologicznych¹⁰ nie upoważniały pracodawcy do wprowadzenia obowiązku szczepień¹¹.

Miasto Tallin wniosło skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego Estonii (Riigikohus). Sąd ten uznał, że do rozstrzygnięcia sporu konieczne jest ustalenie, czy pracodawca mógł wymagać od pracowników służb ratowniczych, jako warunku dalszego zatrudnienia, poddania się szczepieniu przeciwko wirusowi SARS-CoV-2, czy też szczepienia te wymagały uprzedniego porozumienia stron stosunku pracy. Wątpliwości Sądu Najwyższego dotyczyły w szczególności tego, czy szczepienia przeciwko SARS-CoV-2 należy kwalifikować jako wymóg w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, czy też jako jednostronne działanie pracodawcy podejmowane w sytuacji braku krajowych przepisów określających dziedziny działalności lub zawody, w których takie szczepienia są obowiązkowe¹².

Wskazano, że prawo estońskie nakłada na pracodawcę obowiązek zapewnienia warunków pracy zgodnych z wymaganiami BHP, dopuszczając jednocześnie nakładanie surowszych wymogów niż przewidziane w przepisach (§ 13 ust. 2 TTOS), a rozporządzenie w sprawie czynników biologicznych stanowi m.in. o zapewnieniu możliwości szczepień pracownikom narażonym na czynniki biologiczne, dla których istnieją skuteczne szczepionki (§ 6 ust. 2 pkt 7)¹³.

Riigikohus zwrócił uwagę na dwie możliwe linie wykładni: 1) z art. 14 ust. 3 i załącznika VII dyrektywy 2000/54 wynika jedynie obowiązek „udostępnienia” szczepień i poinformowania o korzyściach i ryzykach, co przemawiałoby za dobrowolnością szczepień oraz koniecznością zgody pracownika; 2) dyrektywy Rady 89/391/EWG z 12.06.1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy¹⁴ i 2000/54 ustanawiają minimalne wymogi, więc bardziej rygorystyczne przepisy krajowe

⁸ Wyrok C-219/24, Tallinna linn, pkt 22–23.

⁹ Töötervishoiu ja tööhutuse seadus z 16.06.1999 r., RT I 1999, 60, 616.

¹⁰ Vabariigi Valitsuse määrus nr 144 „Bioloogilistest ohuteguritest mõjutatud töökeskonna töötervishoiu ja tööhutuse nõuded” z 5.05.2000 r., RT I 2000, 38, 234.

¹¹ Wyrok C-219/24, Tallinna linn, pkt 24–25.

¹² Wyrok C-219/24, Tallinna linn, pkt 27.

¹³ Wyrok C-219/24, Tallinna linn, pkt 18–19, 29.

¹⁴ Dz.Urz. WE L 183, s. 1, ze zm. – dalej dyrektywa 89/391.

⁵ Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

⁶ Por. M. Michalak, *Trzeci etap implementacji Europejskiej Unii Zdrowotnej: nowe prawo unijne o transgranicznych zagrożeniach dla zdrowia*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023/9, s. 12–18, w szczególności s. 16–18.

⁷ Wyrok C-219/24, Tallinna linn, pkt 21.

– w tym obowiązek szczepień – mogłyby być dopuszczalne jako korzystniejsze dla ochrony zdrowia i bezpieczeństwa¹⁵. Gdyby jednak obowiązek szczepień pozostawał w sprzeczności z tymi dyrektywami, prawo krajowe należałoby interpretować zgodnie z prawem UE i odmówić pracodawcy możliwości jednostronnego nałożenia takiego obowiązku¹⁶.

W tym stanie rzeczy sąd odsyłający zawiesił postępowanie i skierował do Trybunału trzy pytania prejudycjalne dotyczące zgodności krajowych rozwiązań umożliwiających pracodawcy wymaganie szczepień od pracowników narażonych na czynniki biologiczne z dyrektywami 89/391 i 2000/54 oraz KPP (art. 3, 31 i 52)¹⁷.

3. Stanowisko Trybunału

Trybunał rozpoczął analizę od przypomnienia, że dyrektywa 89/391 ustanawia ogólne zasady ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, nakładając na pracodawcę obowiązek oceny ryzyka zawodowego oraz podejmowania środków prewencyjnych, natomiast nie zawiera przepisów odnoszących się wprost do szczepień pracowników. Z tego względu z samej dyrektywy 89/391 nie można wywieść wskazówek co do dopuszczalności czy warunków ustanowienia obowiązku szczepień po stronie pracowników¹⁸.

W odniesieniu do dyrektywy 2000/54 Trybunał podkreślił, że ma ona charakter szczegółowy względem dyrektywy ramowej i obejmuje ochronę pracowników narażonych na czynniki biologiczne, w tym SARS-CoV-2, sklasyfikowany w załączniku III jako czynnik biologiczny grupy 3. Zgodnie z art. 14 ust. 3 tej dyrektywy, w powiązaniu z pkt 1 i 2 załącznika VII, na pracodawcy spoczywa obowiązek udostępnienia skutecznych szczepionek pracownikom narażonym na określone czynniki biologiczne oraz poinformowania ich o korzyściach i ryzykach związanych zarówno ze szczepieniem, jak i z jego brakiem. Trybunał stwierdził jednak wyraźnie, że przepisy te nie przesądzą o tym, czy i w jakich okolicznościach pracodawca może wymagać od pracowników poddania się szczepieniu – kwestia ta pozostaje poza zakresem regulacji dyrektywy¹⁹.

Na tej podstawie Trybunał uznał, że ustawodawca unijny, przyjmując dyrektywy 89/391 i 2000/54 jako instrumenty ustanawiające jedynie wymogi minimalne w dziedzinie BHP, nie zamierzał regulować warunków wprowadzenia obowiązku szczepień pracowniczych. W konsekwencji dopuszczalne jest przyjęcie w prawie krajowym rozwiązań nakładających na pracowników obowiązek szczepień, o ile nie naruszają one minimalnego poziomu ochrony zapewnianego przez te dyrektywy²⁰.

W odniesieniu do Karty praw podstawowych Trybunał przyjął, że obowiązek szczepień będący przedmiotem sporu nie stanowi „stosowania prawa Unii” w rozumieniu art. 51 ust. 1 KPP. Skoro dyrektywy 89/391 i 2000/54 nie nakładają na państwa członkowskie żadnych konkretnych zobowiązań dotyczących samego obowiązku szczepień, to przepisy krajowe regulujące tę kwestię sytuują się poza zakresem stosowania Karty. Tym samym Trybunał odmówił oceny estońskich rozwiązań w świetle art. 3 i 31 KPP, ograniczając się do stwierdzenia, że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie krajowym

uregulowaniom umożliwiającym pracodawcy zobowiązanie pracowników narażonych na działanie czynników biologicznych do poddania się szczepieniom²¹.

4. Wyrok C-219/24, Tallinna linn, na tle „ortodoksji” orzecznictwa TSUE w sprawach covidowych

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że pandemia COVID-19 – mimo bezprecedensowej skali i intensywności – nie doprowadziła do zasadniczego przededefiniowania podstawowych struktur porządku prawnego Unii w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości²². Analiza dotychczasowego dorobku orzecznictwa prowadzi do wniosku, że TSUE w sprawach związanych z COVID-19 w przeważającej mierze pozostał wierny „ortodoksji” prawa Unii, odwołując się do dobrze utrwalonych zasad (takich jak zasada proporcjonalności czy ostrożności), zamiast konstruować odrębne „kryzysowe” standardy kontroli czy redefiniować funkcje instytucji prawa UE. Tendencję tę odnotowano w literaturze, wskazując, że pandemia została zasadniczo „wchłonięta” przez istniejące ramy prawa Unii – bez rozwijania kategorii „prawa wyjątkowego” czy „stanu zagrożenia”²³.

Analiza orzecznictwa „covidowego” TSUE prowadzi do wniosku, że – pomimo nadzwyczajnego charakteru sytuacji – odpowiedź Trybunału na pandemię sprowadzała się do metodycznej absorpcji nowych problemów w ramach znanych konstrukcji dogmatycznych²⁴. Dotyczy to zarówno spraw, w których pandemia stanowiła jedynie kontekst dla sporu, jak i tych, w których wprost badano legalność środków zdrowia publicznego (w tym ograniczeń mobilności, wymogów certyfikatów zdrowotnych czy obowiązków szczepień)²⁵.

Na tym tle wyrok C-219/24, Tallinna linn, stanowi doskonały przykład tej „ortodoksji” orzecznictwa. Trybunał rozstrzyga sprawę, odwołując się do dwóch dobrze znanych konstrukcji: minimalnego poziomu harmonizacji w dziedzinie BHP oraz wąskiego rozumienia zakresu stosowania Karty praw podstawowych. Po pierwsze, Trybunał przyjmuje, że dyrektywa 89/391 w ogóle nie odnosi się do szczepień pracowników²⁶, a dyrektywa 2000/54 – choć zawiera przepisy dotyczące dostępu do szczepień – nie przesądza o dopuszczalności ani o warunkach ich obligatoryjności²⁷. W konsekwencji kwestia ta, zdaniem Trybunału, pozostaje w pełni w gestii państw członkowskich jako element krajowych środków ochrony zdrowia w miejscu pracy²⁸. Po drugie, w omawianym orzeczeniu Trybunał odmawia zakwalifikowania podniesionego problemu obowiązku szczepień pracowniczych jako „stosowania prawa Unii” w rozumieniu art. 51 ust. 1 KPP, co prowadzi do wyłączenia zastosowania Karty praw podstawowych i pozostawienia oceny proporcjonalności oraz ingerencji w integralność cielesną wyłącznie prawu krajowemu²⁹.

15 Wyrok C-219/24, Tallinna linn, pkt 31.

16 Wyrok C-219/24, Tallinna linn, pkt 32.

17 Wyrok C-219/24 Tallinna linn, pkt 33.

18 Wyrok C-219/24, Tallinna linn, pkt 39–40.

19 Wyrok C-219/24, Tallinna linn, pkt 42 oraz 45–46.

20 Wyrok C-219/24, Tallinna linn, pkt 47–48 oraz 57.

21 Wyrok C-219/24, Tallinna linn, pkt 49–55 oraz 57.

22 Editorial Comments, *COVID in the case law of the CJEU: Affirming EU law orthodoxy even under extraordinary circumstances*, „Common Market Law Review” 2024/3, s. 581–592.

23 Editorial Comments, *COVID...*, s. 583–584, 591–592.

24 Editorial Comments, *COVID...*, s. 591.

25 Editorial Comments, *COVID...*, s. 582–590.

26 Wyrok C-219/24, Tallinna linn, pkt 39.

27 Wyrok C-219/24, Tallinna linn, pkt 45.

28 Wyrok C-219/24, Tallinna linn, pkt 46.

29 Wyrok C-219/24, Tallinna linn, pkt 49–54.

Taka metoda rozstrzygnięcia TSUE – zgodna z dotychczasowym schematem minimalnej harmonizacji i ograniczonej kontroli praw podstawowych – prowadzi jednak do sytuacji, w której doniosłe prawnie pytania o dopuszczalność i granice obowiązku szczepień pracowniczych z perspektywy praw jednostki zostają w całości „odesłane” na poziom krajowy, choć dotyczą problemu, który w swej istocie stanowi wyzwanie transgraniczne. W wyroku C-219/24, Tallinna linn, nie podjęto choćby próby zarysowania nawet ogólnych wytycznych dotyczących relacji między obowiązkami pracodawcy w zakresie ochrony zdrowia a potencjalną ingerencją w autonomię jednostki, nie podjęto też próby ustalenia, czy obowiązek szczepień może być traktowany jako środek bardziej rygorystyczny, dopuszczalny w świetle dyrektyw BHP.

Takie podejście do omawianego zagadnienia wpisuje się w przytoczoną obserwację, zgodnie z którą pandemia – pomimo ewidentnie transgranicznego charakteru i wagi dla wszystkich polityk Unii – została przez TSUE potraktowana jako okoliczność „neutralna” z punktu widzenia dynamicznej wykładni prawa Unii³⁰. Jest to zastanawiające, tym bardziej że – jak trafnie zauważono – Trybunał dysponuje szczególną instytucjonalną pozycją, pozwalającą mu analizować sprawy pandemiczne już *post factum*, z perspektywy pewnego dystansu, „z luksusem retrospekcji”, a więc bez presji towarzyszącej ustawodawcy krajowemu lub unijnemu w trakcie trwania kryzysu³¹.

Taka sytuacja stwarza Trybunałowi unikatową możliwość nie tylko reagowania na konkretne pytania prejudycjalne, lecz także – choćby w formie *obiter dictum* – zarysowania ram interpretacyjnych dotyczących tak fundamentalnych kwestii, jak dopuszczalność i granice obowiązkowych szczepień w środowisku pracy w sytuacji zagrożenia zdrowia publicznego o charakterze transgranicznym.

W sprawie Tallinna linn taka możliwość istniała choćby z uwagi na brzmienie analizowanej dyrektywy 2000/54. Akt ten bowiem wprost odnosi się do problemu szczepień pracowniczych: art. 14 ust. 3 w zw. z pkt 1 i 2 załącznika VII nakładają na pracodawcę obowiązek zapewnienia dostępu do skutecznej szczepionki, jeżeli taka istnieje. Przepis ten – choć nie przesądza o obligatoryjności szczepień – stanowi wyraźny punkt zaczepienia dla refleksji nad tym, czy w świetle unijnego standardu ochrony zdrowia pracowników szczepienie może być traktowane jako bardziej rygorystyczny środek ochronny, dopuszczalny i potencjalnie oczekiwany w kontekście zagrożeń biologicznych. Do ustalenia możliwości przyjęcia takiej interpretacji zmierzał też sąd odsyłający³².

W tym kontekście należy wskazać także, że art. 168 TFUE nakłada na Unię obowiązek zapewniania wysokiego poziomu ochrony zdrowia we wszystkich politykach, a wagę prawa do ochrony zdrowia podkreśla również treść art. 35 KPP³³. Oba te przepisy – choć oczywiście niewystarczające do wywiedzenia obowiązku szczepień – mogły stanowić uzasadnienie dla choćby zasygnalizowania unijnej perspektywy na relację pomiędzy ochroną zdrowia publicznego a szczepieniami obowiązkowymi w ograniczonym kontekście środowiska pracy.

30 Editorial Comments, COVID..., s. 591–592.

31 Editorial Comments, COVID..., s. 581–581 oraz 591.

32 Wyrok C-219/24, Tallinna linn, pkt 31.

33 Art. 35 KPP: „Każdy ma prawo dostępu do profilaktycznej opieki zdrowotnej i prawo do korzystania z leczenia na warunkach ustanowionych w ustawodawstwach i praktykach krajowych. Przy określaniu i realizowaniu wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego”.

Zestawienie tych elementów prowadzi do wniosku, że Trybunał – mając do dyspozycji realny materiał normatywny oraz instytucjonalny komfort orzekania z pewnego dystansu – mógł, bez naruszania granic swojej roli, otworzyć szerszą przestrzeń interpretacyjną w zakresie podejścia do obowiązkowych szczepień w warunkach transgranicznej pandemii, zwłaszcza w kontekście wykonywania zawodów tak newralgicznych społecznie jak w przedmiotowej sprawie. Tymczasem Trybunał zdecydował się na pełne samoo ograniczenie, nie podejmując nawet minimalnej próby rozważenia potencjalnej funkcji szczepień jako środka podwyższającego standard ochrony zdrowia pracowników – a w tym kontekście także osób pozostających z nimi w bezpośrednim kontakcie – ponad poziom minimalny przewidziany w dyrektywach BHP.

5. Oczekiwania wobec TSUE a rola stopniowego, ewolucyjnego rozwoju orzecznictwa: dlaczego „mały krok” był możliwy i uzasadniony

W kontekście przedstawionej powyżej analizy „ortodoksji” orzeczniczej wobec rzeczywistości pandemii COVID-19 należy wyraźnie zaznaczyć, że nie chodzi o formułowanie oczekiwania, iż Trybunał w sprawie Tallinna linn powinien być dokonać radykalnej reinterpretacji przepisów prawa Unii mających zastosowanie w niniejszej sprawie ani tym bardziej tworzyć nowy reżim prawny dotyczący obowiązkowych szczepień pracowniczych. Nie jest intencją niniejszej glosy postulat, by TSUE „wyważył drzwi” i ukształtował w tym wyroku odrębną doktrynę ochrony zdrowia publicznego na wypadek sytuacji nadzwyczajnych. Jednakże – tak jak miało to miejsce w innych obszarach prawa Unii – można było zasadnie oczekiwać, że Trybunał uczyni przynajmniej niewielki, stopniowy krok interpretacyjny, choćby w formie sygnału interpretacyjnego, wskazującego kierunek, w jakim mogłaby rozwijać się wykładnia prawa Unii w odniesieniu do obowiązkowych szczepień w środowisku pracy.

Tego rodzaju ewolucyjne działanie nie stanowiłoby *novum* w praktyce orzeczniczej Trybunału. W literaturze wielokrotnie wskazywano, że TSUE rozwija prawo Unii poprzez stopniowe, ostrożne przesunięcia interpretacyjne, nierzadko podejmowane przy okazji spraw, które jedynie pośrednio dotyczą kwestii o zasadniczym znaczeniu ustrojowym³⁴. W ostatnim czasie jednym z przykładów tego podejścia była sprawa portugalskich sędziów³⁵, w której Trybunał, odpowiadając na pozornie techniczne pytanie dotyczące obniżenia wynagrodzeń w sektorze publicznym, dokonał istotnego przesunięcia interpretacyjnego, otwierając drogę dla szeroko rozwiniętej w kolejnych latach linii orzeczniczej dotyczącej praworządności. Sprawa ta bardzo wyraźnie pokazała, że TSUE potrafi wykorzystać nawet ograniczony materiał normatywny, aby poprzez ewolucyjne budowanie argumentacji (*incremental reasoning*) zasygnalizować kierunek dalszej ewolucji prawa Unii³⁶.

34 Por. K. Lenaerts, *EU citizenship and the European Court of Justice's „stone-by-stone” approach*, „International Comparative Jurisprudence” 2015/1(1), s. 1–10, w szczególności s. 1–2, gdzie autor *explicite* wskazuje na *incremental approach* Trybunału w sprawach o znaczeniu konstytucyjnym.

35 Wyrok TS z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, EU:C:2018:117.

36 T.T. Konciewicz, *The Existential Jurisprudence of the Court of Justice of the European Union. An Essay on the Judicial Incrementalism in Defence of European First Principles* [w:] Profesor Marek Safjan znany i nieznan. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesiątych urodzin, red. K. Szczepanowska-Kozłowska, Warszawa 2020, s. 223 i n.

W sprawie Tallinna linn analogiczna możliwość istniała. Co istotne, nie chodziło o to, by Trybunał wypowiedział się wprost na temat dopuszczalności obowiązkowych szczepień, ale by – korzystając z dostępnych mu instrumentów – zasygnalizował, w jaki sposób unijne zasady dotyczące ochrony zdrowia pracowników oraz ochrony zdrowia publicznego mogłyby być oceniane w kontekście pandemii o charakterze transgranicznym. Byłoby to tym bardziej uzasadnione, że dyrektywa 2000/54 zawierała wyraźny punkt odniesienia dla takiej refleksji: art. 14 ust. 3 w zw. z załącznikiem VII przyznaje pracownikom prawo dostępu do skutecznej szczepionki, jeżeli taka istnieje. Ten element mógł stanowić fundament do rozważenia – choćby w formie *obiter dictum* – czy szczepienia mogą być kwalifikowane jako bardziej rygorystyczny środek ochronny.

Argumentacja ta zyskuje dodatkową wagę w kontekście art. 168 ust. 1 TFUE i art. 35 KPP, które ustanawiają obowiązek zapewniania wysokiego poziomu ochrony zdrowia we wszystkich politykach i działaniach Unii. Pandemia COVID-19 unaczniła, że zdrowie publiczne, choć formalnie niezaliczane do katalogu wartości z art. 2 TUE, nabiera faktycznie takiego znaczenia, kształtuje funkcjonowanie rynku wewnętrznego, mobilność pracowników, zdolność reagowania na kryzysy i spójność wspólnego rynku. W tym sensie ochrona zdrowia staje się wartością, bez której funkcjonowanie innych wartości, takich jak solidarność, równość czy bezpieczeństwo, byłoby iluzoryczne³⁷.

Na tym tle nieobecność nawet najbardziej ograniczonego komentarza ze strony Trybunału – w sytuacji, w której sprawa dotyczyła obowiązkowych szczepień pracowników służb ratowniczych podczas pandemii o oczywistym wymiarze transgranicznym – jawi się jako przejaw szczególnej powściągliwości. Trybunał, korzystając z instytucjonalnej możliwości rozstrzygnięcia „z dystansu” i refleksyjnego spojrzenia na skutki pandemii, mógł wskazać na znaczenie unijnego standardu ochrony zdrowia choćby w sposób sygnalizujący. Taki minimalny krok nie naruszałby ani zasady kompetencji powierzonych, ani architektury minimalnej harmonizacji, a jednocześnie tworzyłby przestrzeń do dalszych refleksji w przyszłych sprawach.

6. Podsumowanie

Wyrok C-219/24, Tallinna linn, stanowi wyraz konsekwentnie zachowywanej przez Trybunał Sprawiedliwości linii orzeczniczej, w której pandemia COVID-19 nie doprowadziła do podjęcia prób reinterpretacji fundamentów prawa Unii, lecz została wchłonięta w istniejące kategorie dogmatyczne i kompetencyjne. Przyjęte przez Trybunał rozstrzygnięcie, oparte na wskazaniu minimalnego charakteru harmonizacji dyrektyw BHP oraz zawężającej interpretacji zakresu stosowania Karty praw podstawowych, prowadzi do oddania zasadniczej przestrzeni decyzyjnej państwom członkowskim, nawet w odniesieniu do zjawisk o ewidentnie transgranicznym wymiarze i potencjale systemowym dla funkcjonowania rynku wewnętrznego. Powściągliwość ta jest spójna z konstrukcją art. 168 TFUE oraz architekturą kompetencyjną w dziedzinie

zdrowia publicznego, lecz równocześnie ujawnia ograniczenia modelu, w którym zagadnienia mające tak doniosłe skutki dla praw jednostki i ciągłości usług publicznych poddawane są wyłącznie ocenie krajowej, bez choćby minimalnej sygnalizacji standardu unijnego.

Historia orzecznictwa Trybunału wyraźnie pokazuje, że Trybunał miał realną możliwość dokonania stopniowego, ostrożnego rozwinięcia wykładni, niewykraczającego poza ramy prawne obowiązujące w dziedzinie BHP. Artykuł 14 ust. 3 dyrektywy 2000/54, w powiązaniu z załącznikiem VII, dostarczał punktu wyjścia do rozważenia, czy zapewnienie szczepionki może – w szczególnych warunkach zagrożenia zdrowia publicznego – zostać zakwalifikowane jako środek ochronny o charakterze bardziej rygorystycznym, potencjalnie dopuszczalny w świetle unijnego standardu ochrony zdrowia pracowników. Jednocześnie pandemiczny kontekst wykazał, że zdrowie publiczne, choć niewymienione *expressis verbis* w art. 2 TUE, zaczyna odgrywać rolę funkcjonalnej wartości systemowej, bez której urzeczywistnienie innych wartości Unii, takich jak solidarność, równość czy bezpieczeństwo, staje się co najmniej problematyczne. W tym świetle brak jakiegokolwiek *obiter dictum* zarysującego kierunek przyszłej wykładni można postrzegać jako niewykorzystaną okazję do budowania bardziej przewidywalnych ram prawnych na wypadek przyszłych kryzysów zdrowotnych.

Nie oznacza to postulatu nadmiernej aktywizacji sądowej ani oczekiwania, by Trybunał kreował kompleksową doktrynę prawa kryzysowego. Jednakże pandemia pokazała, że oczekiwanie wyłącznie legislacyjnej ewolucji prawa Unii w obszarze zdrowia publicznego może okazać się niewystarczające wobec tempa i charakteru zjawisk transgranicznych. Dlatego systematyczne, stopniowe udoskonalanie standardów interpretacyjnych zasługuje na rozważenie jako narzędzie wzmacniające spójność i odporność porządku prawnego Unii. Wyrok C-219/24, Tallinna linn, nie zamyka tej perspektywy, lecz potrzebę poszerzenia standardów interpretacyjnych czyni pilniejszą: przyszłe sprawy dotyczące zagrożeń biologicznych, szczepień ochronnych czy ciągłości działania systemów krytycznych prawdopodobnie ponownie postawią przed Trybunałem pytanie o zakres unijnej ochrony zdrowia. Można więc powiedzieć, że w obszarze zdrowia publicznego nadal, w pewnym sensie, czekamy na „sprawę portugalskich sędziów” – orzeczenie, które poprzez ostrożny, lecz znaczący krok interpretacyjny wyznaczy kierunek dalszej ewolucji prawa Unii w obliczu wyzwań o charakterze transgranicznym.

Bibliografia/References

Hervey T., Michalak M., *European Union Border Law during the COVID-19 Pandemic*, „Common Market Law Review” 2025/3(62).

Koncewicz T.T., *The Existential Jurisprudence of the Court of Justice of the European Union. An Essay on the Judicial Incrementalism in Defence of European First Principles* [w:] Profesor Marek Saffjan znany i nieznan. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesiątych urodzin, red. K. Szczepanowska-Kozłowska, Warszawa 2020.

Lenaerts K., *EU citizenship and the European Court of Justice's „stone-by-stone” approach*, „International Comparative Jurisprudence” 2015/1(1).

Michalak M., *Trzeci etap implementacji Europejskiej Unii Zdrowotnej: nowe prawo unijne o transgranicznych zagrożeniach dla zdrowia*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023/9.

37 Por. T. Hervey, M. Michalak, *European Union Border Law during the COVID-19 Pandemic*, „Common Market Law Review” 2025/3(62), s. 747, 795, gdzie autorzy formułują tezę, że ochrona zdrowia może być ujmowana jako jedna z wartości Unii Europejskiej (*public health emerges as one of the values of the EU*).

Abstract

dr Marcin Michalak

Assistant professor, University of Gdańsk, Faculty of Law and Administration, Department of European Law and Comparative Law, Poland (ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6971-1992>).**Conservative Approach of the Court of Justice of the European Union to Pandemic Matters and the Prospect of the Evolutionary Development of Health Protection as a Value of EU Law. Commentary on the CJEU Judgment of 12 June 2025, C-219/24, A and others v Tallinna linn***Keywords: CJEU, public health protection in EU law, minimum harmonisation in OHS, values of the European Union, incremental judicial development**The commentary analyses the judgment of the Court of Justice of 12 June 2025, C-219/24, A and others v Tallinna linn, regarding the acceptability of the employer requiring their employees who are exposed to biological agents in the working environment to undergo vaccination. The commentary points out that this judgment is consistent with the conservative line of CJEU judgments in cases related to the COVID-19 pandemic, based on the reference to classic EU law structures, including the minimum level of harmonisation in OHS directives and a narrow scope of application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Consequently, the author indicates that the CJEU, despite having a normative basis for its decision, in particular Article 14 of Directive 2000/54/EW of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on the protection of workers from risks related to exposure to biological agents at work, did not decide to take even an incremental step towards the interpretation that could have opened a new perspective on cross-border threats in the area of public health in EU law. The commentary argues that this case was a suitable opportunity for highlighting such a perspective, especially in the light of the growing importance of public health in EU law.*

REKLAMA

**CZY MOŻNA PRZYSPIESZYĆ PROCES PRZYWRACANIA ŁADU KONSTYTUCYJNEGO, ODSTĘPUJĄC NIECO OD ZASAD?**

Zbiór prowokujących do myślenia **wywiadów przeprowadzonych przez Krzysztofa Sobczaka z czołowymi ekspertami prawa**, którzy analizują proces odbudowy praworządności w Polsce po latach 2015-2023. Wśród rozmówców są m.in. Ewa Łętowska, Marek Safjan, Zbigniew Kmiecik, Marta Romańska i Marcin Matczak.

W rozmowach poruszane są kluczowe kwestie:

- **strategie odbudowy konstytucyjnych instytucji** i przeszkody, które mogą stanąć na drodze reform
- **rola sądów i niezależności sądownictwa** w utrzymaniu demokracji i praworządności
- **długofalowe skutki zmian prawnych** wprowadzanych przez obecne i poprzednie rządy.

ZAMÓW KSIĄŻKĘ Z RABATEM 20% W KSIĘGARNI PROFINFO.PL W FORMULARZU ZAMÓWIENIA WPISZ KOD: WKZA20

TRUDNY POWRÓT DO RZĄDÓW PRAWA

Ewa Łętowska, Marek Safjan, Zbigniew Kmiecik, Marta Romańska, Włodzimierz Wróbel, Monika Płatek, Marcin Matczak, Sylwia Gregorezyk-Abram, Monika Florezak-Wątor, Ryszard Kalisz, Ryszard Piotrowski, Jarosław Onyszczyk, Krystian Markiewicz, Andrzej Wróbel, Przemysław Rosati, Włodzimierz Chróścik, Radosław Markowski w rozmowach z Krzysztofem Sobczakiem  Wolters Kluwer