

# Magdalena Baińczyk

---

## Wykonywanie praw zwierzchnich przez inne państwa członkowskie Unii Europejskiej na terenie Polski i Niemiec : zagadnienia konstytucyjnoprawne

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 5/3, 203-219

---

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Magdalena Baińczyk\**

## **WYKONYWANIE PRAW ZWIERZCHNICH PRZEZ INNE PAŃSTWO CZŁONKOWSKIE UNII EUROPEJSKIEJ NA TERENIE POLSKI I NIEMIEC – ZAGADNIENIA KONSTYTUCYJNOPRAWNE**

### 1. WPROWADZENIE

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej poprzedziła szeroka debata dotycząca konstytucyjnoprawnych aspektów akcesji, m.in. konstytucyjnych podstaw przeniesienia praw zwierzchnich na organizację ponadnarodową, jaką jest Unia Europejska. Proces integracji to jednak proces dynamiczny, w trakcie którego stale pojawiają się różnorakie problemy prawne. Do problemów takich, wobec treści przepisów konstytucyjnych, może należeć m.in. wykonywanie praw zwierzchnich, przeniesionych uprzednio na Wspólnotę, przez jedno z państw członkowskich UE na terenie innego państwa członkowskiego na podstawie aktów prawa wspólnotowego<sup>1</sup>. Należy podkreślić, że w przeważającej

---

\* Dr. iur. Magdalena Baińczyk – absolwentka Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego, doktor prawa Uniwersytetu Karola Ruperta w Heidelbergu

<sup>1</sup> Wykonywanie praw zwierzchnich przez państwa członkowskie na terenie innych państw UE odbywa się przede wszystkim w ramach Wspólnoty Europejskiej na podstawie prawa wspólnotowego, jednakże również w obszarze trzeciego filaru ma miejsce ingerencja jednego państwa członkowskiego w sferę wewnętrzną innego państwa członkowskiego np. na podstawie europejskiego nakazu aresztowania. Dlatego też można mówić o wykonywaniu praw zwierzchnich przez inne państwa członkowskie na podstawie prawa unijnego. Ze względu jednak na to, że w artykule posłużono się przykładem wspólnotowego prawa farmaceutycznego, w dalszej części będzie mowa przede wszystkim o wykonywaniu praw zwierzchnich na podstawie prawa wspólnotowego.

opinii prawa zwierzchnie przenoszone są uprzednio na organizację ponadnarodową, a następnie wykonywane nie tylko przez organy wspólnotowe, ale również przez państwa członkowskie na terenie innych państw UE. Ch. Röhl analizując omawiany problem używa pojęcia „wyposażenia organów państw członkowskich w kompetencje zwierzchnie organizacji międzypaństwowej” (*Ausstattung mitgliedstaatlicher Organe mit Hoheitsbefugnisse der zwischenstaatlichen Einrichtung*)<sup>2</sup>. Mosler operuje natomiast wyrażeniem: „powierzone wykonywanie przez państwo członkowskie prawa zwierzchniego przeniesionego na organizację międzypaństwową” (*abgeleitete Ausübung eines der „zwischenstaatlichen Einrichtung“ übertragenen Hoheitsrechts durch einen Mitgliedstaat*)<sup>3</sup>. Schlag wskazuje ponadto, iż na poziomie prawa międzynarodowego przeniesienie praw zwierzchnich odbywa się na podstawie Traktatu o Wspólnocie Europejskiej. Wątpliwe jest, by celem Traktatu było przeniesienie praw zwierzchnich bezpośrednio na inne państwa członkowskie. Prawa zwierzchnie zostają przeniesione na Wspólnotę, a ze względu na zaangażowanie państw członkowskich w wykonywanie prawa wspólnotowego w konkretnych przypadkach prawa zwierzchnie wykonywane są przez dane państwo członkowskie<sup>4</sup>.

Zastrzeżenie poczynione wyżej jest również istotne ze względu na zagadnienie ograniczania suwerenności, poruszone w końcowej części artykułu, a także ze względu na to, iż niektórzy autorzy, zwłaszcza nieco starszych publikacji nie dokonują niezbędnego rozróżnienia pomiędzy przeniesieniem praw zwierzchnich na UE, a wykonywaniem tychże praw przez państwa członkowskie i posługują się pojęciem przeniesienia uprawnień władczych na inne państwo (*Übertragung von Hoheitsrechten auf andere Staaten*)<sup>5</sup>. Cytowane stanowiska odnoszą się jednak prawie zawsze do wykonywania praw zwierzchnich w ramach organizacji międzynarodowej, czy ponadnarodowej. M. Ruffert omawiając wykonywanie praw zwierzchnich przez inne państwo członkowskie w formie wydawania transgranicznych aktów administracyjnych wskazuje m.in., iż taka możliwość istnieje jedynie w kontekście współpracy podejmowanej w ramach organizacji międzynarodowej<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> H. Ch. Röhl, *Akkreditierung und Zertifizierung im Produktsicherheitsrecht*, Heidelberg 2000, s. 32 i n.

<sup>3</sup> H. Mosler [w:] I. Isensee, P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, t. VII, Heidelberg 1992–1999, s. 620.

<sup>4</sup> H. Schlag, *Grenzüberschreitende Verwaltungsaufgaben im EG – Binnenmarkt*, Baden – Baden 1998.

<sup>5</sup> Np. W. Neßler, *Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1993, s. 81.

<sup>6</sup> M. Ruffert, *Der transnationale Verwaltungsakt*, „Die Verwaltung” 2001, nr 34, s. 481 i n.

Przyjęcie innej konstrukcji prawnej niż wykonywanie przez państwa członkowskie praw zwierzchnich przeniesionych uprzednio na Wspólnotę Europejską nie wydaje się również możliwe, zarówno w odniesieniu do Konstytucji polskiej, jak i niemieckiej Ustawy Zasadniczej, ze względu na treść przepisów konstytucyjnych, omawianych poniżej.

## 2. WZAJEMNE UZNAWANIE AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH W PRAWIE FARMACEUTYCZNYM

Wykonywanie praw zwierzchnich przez jedno państwo członkowskie na terenie innego państwa członkowskiego ma miejsce m.in. w wypadku wzajemnego uznawania aktów administracyjnych przez państwa członkowskie. Na płaszczyźnie administracyjnoprawnej mamy do czynienia z niezmiernie ciekawą instytucją transgranicznego aktu administracyjnego, którego problematyka wychodzi jednak poza ramy tego artykułu. Zgodnie z zasadami ogólnymi prawa międzynarodowego akt o charakterze władczym, co do zasady, wywołuje skutki prawne na terenie państwa, którego organ akt ten wydał<sup>7</sup>. Ze względu jednak na zaawansowany stopień integracji europejskiej, w ramach której urzeczywistniana jest m.in. zasada wzajemnego uznawania, zasady prawa międzynarodowego oparte o klasyczne pojmowanie suwerenności zostały do pewnego stopnia zmodyfikowane<sup>8</sup>. Akty prawne wydane przez jedno z państw członkowskich mogą więc na podstawie norm prawa wspólnotowego wywoływać określone skutki prawne na terenie innego państwa członkowskiego.

W wymiarze praktycznym mamy do czynienia z wykonywaniem praw zwierzchnich przez inne państwo członkowskie w formie wzajemnego uznania aktów wydanych przez właściwy organ administracyjny jednego państwa członkowskiego przez inne państwo członkowskie UE w szeregu dziedzin prawa administracyjnego m.in. w prawie farmaceutycznym.

Postępowanie wzajemnego uznawania ma w europejskim prawie farmaceutycznym długą tradycję. Pierwsze kroki w kierunku ułatwie-

---

<sup>7</sup> K. Ipsen, *Völkerrecht*, München 1999, s. 245; K. Strupp, H.-J. Schlochauer, *Wörterbuch des Völkerrechts*, Berlin 1960, s. 504, 795; A. Bleckmann, *Zur Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte in der Europäischen Gemeinschaft*, „Juristen Zeitung” 1985, s. 1073; J. Kranz, *Państwo i jego suwerenność*, PiP 1996, nr 7, s. 10.

<sup>8</sup> A. Bleckmann, *op.cit.*, s. 1074.

nia uznawania decyzji o dopuszczeniu do obrotu produktu leczniczego zostały podjęte w drugiej dyrektywie Rady nr 75/319/EWG z 20.5.1975 r. o ujednoczeniu przepisów prawnych i administracyjnych dotyczących produktów leczniczych<sup>9</sup>. W 1993 r. na podstawie dyrektywy nr 93/39/EWG<sup>10</sup> i rozporządzenia nr 2309/93/EWG<sup>11</sup> powstał wspólnotowy system dopuszczania produktów leczniczych, którego elementem obok postępowania scentralizowanego, jest postępowanie oparte na wzajemnym uznawaniu decyzji o dopuszczeniu produktów leczniczych do obrotu<sup>12</sup>. System ten cały czas ewoluuje, w roku 2004 dokonano w nim szeregu zmian; wydano nowe rozporządzenie dotyczące postępowania scentralizowanego<sup>13</sup> oraz znowelizowano dyrektywę ustanawiającą wspólnotowy kodeks produktów leczniczych<sup>14</sup>. Na czym polega wykonywanie praw zwierzchnich przez jedno państwo członkowskie na terenie innego państwa członkowskiego w przypadku postępowania w sprawie dopuszczenia produktu leczniczego do obrotu?

W przypadku postępowania o dopuszczenie produktu leczniczego do obrotu, jeśli produkt ten został już dopuszczony do obrotu w innym państwie, wówczas właściwy organ administracyjny jest zobowiązany do uwzględnienia istnienia pozwolenia wydanego w innym kraju. Nie może przeprowadzić postępowania samodzielnie, lecz tylko w oparciu o istniejące już pozwolenie, co skutkuje m.in. skróceniem czasu postępowania z 210 dni do 90 – art. 18 oraz art. 28 ust. 2 i 4 znowelizowanej dyrektywy 2001/83/EWG. Jeżeli państwo członkowskie zamierza zakwestionować istniejące pozwolenie i wydać decyzję odmowną, może

---

<sup>9</sup> Dz. Urz. WE, L 147, s. 13.

<sup>10</sup> Dyrektywa Rady nr 93/39/EWG z 14.6.1993 r. w sprawie zmiany dyrektyw 65/65/EWG, 75/318/EWG i 75/319/EWG dotyczących produktów leczniczych, Dz. Urz. WE, L 214, s. 22.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Rady nr 2309/93/EWG z 22.7.1993 r. ustanawiające wspólnotowe postępowanie w sprawie pozwolenia i kontroli produktów leczniczych przeznaczonych dla ludzi i zwierząt oraz o utworzeniu Europejskiej Agencji ds. Oceny Produktów Leczniczych, Dz. Urz. WE, L 214, s. 1.

<sup>12</sup> Co do wspólnotowego systemu dopuszczania produktów leczniczych do obrotu m.in.: M. Górka, *Rola Europejskiej Agencji Oceny Produktów Leczniczych w procedurze dopuszczania leków do obrotu w Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 2, s. 131 i n.

<sup>13</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 726/2004/WE z 31.3.2004 r. ustanawiające wspólnotowe postępowanie w sprawie pozwolenia i kontroli produktów leczniczych przeznaczonych dla ludzi i zwierząt oraz o utworzeniu Europejskiej Agencji Produktów Leczniczych, Dz. Urz. UE, L 136, s. 1.

<sup>14</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2004/24/WE z 31.3.2004 r. zmieniająca dyrektywę nr 2001/83/WE o utworzenie wspólnotowego kodeksu produktów leczniczych, Dz. Urz. UE, L 136, s. 34.

to prowadzić do skomplikowanego postępowania pojednawczego zakończonego wydaniem decyzji przez Komisję Europejską bądź Radę – art. 29, 32–34 dyrektywy 2001/83/WE. W porównaniu do czysto „wewnętrzno krajowego” postępowania szerokim modyfikacjom podlegają również przepisy proceduralne, gdy produkt leczniczy nie został jeszcze dopuszczony do obrotu w żadnym państwie członkowskim, a wnioskodawca zamierza uzyskać pozwolenie w kilku krajach członkowskich jednocześnie. Wówczas państwo członkowskie również nie przeprowadza postępowania samodzielnie, ale na podstawie dokumentów przygotowanych przez jedno z zainteresowanych państw członkowskich – art. 28 ust. 3–5, a decyzja podjęta przez każde z państw członkowskich powinna mieć taką samą treść, w przeciwnym bowiem razie wszechymane jest wspólnotowe postępowanie pojednawcze – art. 29, 32–34 dyrektywy 2001/83/WE. Te ciekawe kwestie proceduralne pomijam, gdyż przykład postępowania wzajemnego uznawania i postępowania zdecentralizowanego w prawie farmaceutycznym mają jedynie ilustrować wykonywanie praw zwierzchnich przez inne państwo członkowskie UE na terenie innego państwa członkowskiego.

Poniżej przedstawiam poglądy doktryny prawa niemieckiego dotyczące możliwości wykonywania przez inne państwa członkowskie praw zwierzchnich na terytorium RFN, a następnie propozycję odpowiedzi na wyżej postawione pytanie na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego.

### 3. WYKONYWANIE PRAW ZWIERZCHNICH PRZEZ INNE PAŃSTWO CZŁONKOWSKIE NA TERENIE RFN W ŚWIETLE NIEMIECKIEJ USTAWY ZASADNICZEJ<sup>15</sup>

#### 3.1. ART. 20 UST. 3 UZ<sup>16</sup>

Art. 20 ust. 3 UZ, zgodnie z którym władza wykonawcza związana jest ustawą i prawem, wyraża związanie organów władzy wykonawczej zasadą legalności (*Gesetzmäßigkeitprinzip*). Zasada legalno-

---

<sup>15</sup> Dalej zwana UZ.

<sup>16</sup> Art. 20 ust. 3 UZ „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an die Gesetz und Recht gebunden” (Władza ustawodawcza związana jest porządkiem konstytucyjnym, władza wykonawcza i władza sądownicza związane są ustawą i prawem – tłum. autorki).

ści w ujęciu doktryny niemieckiej zawiera dwa elementy: zasadę pierwszeństwa ustawy (*Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes*) i zasadę działalności w oparciu o ustawę (*Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes*). Zgodnie z pierwszą regułą organ administracji nie może podejmować działań niezgodnych z ustawą. Zgodnie z drugą regułą organ administracji może podejmować działania tylko wtedy, gdy dla tychże działań istnieje ustawowa podstawa prawna<sup>17</sup>. W każdym przypadku, gdy organ administracji jest związany aktem państwa trzeciego należy więc sprawdzić, czy zasady te zostały spełnione. Należy również uwzględnić, że obowiązek taki może istnieć na podstawie aktu prawa wspólnotowego, o ile wywiera on bezpośrednie skutki prawne<sup>18</sup>.

Okoliczność, że związanie aktem wydanym przez inne państwo, co do zasady, nie jest niezgodne z zasadą legalizmu, o ile taki obowiązek został ustanowiony w ustawie, nie przesądza o tym, że nie istnieją inne problemy konstytucyjnoprawne z tym związane, zwłaszcza że UZ stanowi, iż „władza ustawodawcza związana jest porządkiem konstytucyjnym”, a więc ustawa powinna być zgodna z wszystkimi normami Ustawy Zasadniczej<sup>19</sup>. Pomiędzy zasadą legalizmu, a związaniem organu administracji aktem prawnym wydanym przez inne państwo nie istnieje więc sprzeczność, o ile obowiązek uwzględniania aktu prawnego państwa trzeciego został ustanowiony w ustawie, a ustawa ta zgodna jest z Ustawą Zasadniczą<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> M. Sachs, *Grundgesetz. Kommentar*, München 1999, s. 779; H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2000, s. 106 n.; I. Schultze-Fielitz [w:] H. Dreier, *Grundgesetz. Kommentar*, Tübingen 1998, s. II/166 n., II/171 nn.

<sup>18</sup> J. Schultze-Fielitz, op.cit., s.II/167.

<sup>19</sup> H.-D. Jarass [w:] H.-D. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, München 1997, s. 438.

<sup>20</sup> M. Sachs, op.cit., s. 778.

<sup>21</sup> Art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ „Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet” (W celu urzeczywistnienia zjednoczonej Europy Republika Federalna Niemiec współdziała w rozwoju Unii Europejskiej, która związana jest zasadami demokratycznymi, państwa prawa, socjalnymi i federacyjnymi oraz zasadą subsydiarności, oraz gwarantuje porównywalną z Ustawą Zasadniczą ochronę praw podstawowych); Art. 23 ust. 1 zd. 2 ZU „Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen” (Związek może w tym wypadku przenieść ustawą prawa zwierzchnie, za zgodą Rady Federalnej).

3.2. ART. 23 UST. 1 ZD. 1 I 2 UZ<sup>21</sup> I ART. 24 UST. 1 UZ<sup>22</sup>

Uznanie aktu prawnego wydanego przez inne państwo, a tym samym ograniczenie sfery *imperium* państwa uznającego można rozumieć w ujęciu konstytucyjnoprawnym jako wykonywanie praw zwierzchnich na terytorium państwa uznającego przez państwo, które dany akt wydało.

W niemieckiej Ustawie Zasadniczej brak jest normy odnoszącej się bezpośrednio do wykonywania praw zwierzchnich przez inne państwo członkowskie na terenie Republiki Federalnej Niemiec. Jednakże dla rozwiązania tego zagadnienia mają znaczenie art. 23 ust. 1 i art. 24 UZ<sup>23</sup>.

Artykuł 23 został włączony do Ustawy Zasadniczej w związku z ratyfikowaniem przez Niemcy Traktatu z Maastricht. Jego przyjęcie okazało się konieczne, gdyż w opinii środowisk politycznych art. 24, który stanowił do tej pory podstawę integracji Niemiec ze Wspólnotami Europejskimi, nie stwarzał dostatecznych podstaw dla ustanowienia nowych kompetencji wspólnotowych<sup>24</sup>. Art. 23 UZ stanowi więc *lex specialis* w stosunku do Art. 24 ust. 1 UZ<sup>25</sup>. Istotna różnica pomiędzy obiema regulacjami polega m.in. na tym, że przeniesienie praw zwierzchnich na podstawie art. 24 ust. 1 zasadniczo nie wymagało zgody Rady Federalnej (*Bundesrat*), natomiast zgodnie z art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ przeniesienie praw zwierzchnich wymaga zgody Rady Federalnej. Ponadto art. 23 ust. 1 ustanawia wyraźne przesłanki dla rozwoju Unii Europejskiej. Jednakże obie normy są ze sobą funkcjonalnie powiązane, a interpretacja art. 23 UZ musi uwzględniać dorobek doktryny w zakresie art. 24 ust. 1 UZ<sup>26</sup>.

Pojęcie praw zwierzchnich znajduje się zarówno w art. 23 ust. 1, jak i w art. 24 ust. 1 UZ. W rozumieniu wyżej wymienionych artykułów prawa zwierzchnie obejmują wykonywanie władzy ustawodawczej, wy-

---

<sup>22</sup> Art. 24 ust. 1 ZU „Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen” (Związek może przenieść ustawą prawa zwierzchnie na organizację międzypaństwową).

<sup>23</sup> Artykuł 24 UZ został szczegółowo zanalizowany przez J. Barcza – zob.: tenże, *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna konstytucji RFN*, Warszawa 1990.

<sup>24</sup> H. Mangoldt, F. Klein, Ch. Starck, *Das Bonner Grundgesetz*, München 2000, t. 2, s. 429.

<sup>25</sup> T. Maunz, G. Dürig, *Grundgesetz. Kommentar*, München, Art. 23, s. 73.

<sup>26</sup> M. Sachs, *op.cit.*, s. 870.



konawczej i sądowniczej<sup>27</sup>. Ze względu na szczegółową analizę art. 24 UZ przeprowadzoną przez J. Barcza we wspomnianej wyżej publikacji, która wobec funkcjonalnego powiązania art. 23 z art. 24 UZ zachowała aktualność, w artykule tym nie będę przedstawiała szczegółowo zagadnień związanych przeniesieniem praw zwierzchnich na Unię Europejską.

Przeniesienie praw zwierzchnich w rozumieniu art. 24 ust. 1 UZ oznacza rezygnację z wykonywania niemieckiej władzy zwierzchniej i uznanie odpowiednich aktów władczych organizacji międzypaństwowej za akty bezpośrednio obowiązujące na terenie RFN<sup>28</sup>. Pojęcie organizacji międzypaństwowej nie zostało zdefiniowane zarówno w samej Ustawie Zasadniczej, jak i przez Federalny Trybunał Konstytucyjny (*Bundesverfassungsgericht*)<sup>29</sup>. Pojęcie to jest odnoszone do organizacji utworzonej przez państwa na podstawie umowy międzynarodowej, która dysponuje wystarczającą strukturą organizacyjną, aby wykonywać na płaszczyźnie ponadnarodowej określone prawa zwierzchnie<sup>30</sup>. W tym kontekście art. 24 w przeważającej opinii nie może stanowić podstawy dla przeniesienia praw zwierzchnich na inne państwo<sup>31</sup>.

Wobec treści przepisów Ustawy Zasadniczej, które wykluczają przeniesienie praw zwierzchnich na inne państwo, H. Mosler proponuje jednakże taką interpretację art. 24 ust. 1 UZ opartą na stosunkowo skromnym orzecznictwie FTK, która pozwala na wykonywanie praw zwierzchnich przez inne państwo na terytorium RFN<sup>32</sup>. Zgodnie z po-

---

<sup>27</sup> T. Maunz, G. Dürig, op.cit., Art. 24 Abs. 1, s. 29 i n., J. Barcz, *Między konstytucją...*, s. 88 i n.

<sup>28</sup> T. Maunz, G. Dürig, op.cit., Art. 24 Abs. 1, s. 46 i n., J. Barcz, *Między konstytucją...*, s. 127 i n.

<sup>29</sup> Dalej zwany również FTK.

<sup>30</sup> M. Sachs, op.cit., s. 896; H. Mosler [w:] I. Isensee, P. Kirchhof, op.cit., s. 619; J. Barcz, *Między konstytucją...*, s. 112 i n.

<sup>31</sup> M. Sachs, op.cit., s. 896; H. Dreier, op.cit., s. II/411; T. Maunz, G. Dürig, op.cit., Art. 24, s. 44.

<sup>32</sup> Wskazać tutaj należy na postępowanie (nr akt BvR 2236/04) toczące się obecnie przed FTK w sprawie ekstradycji obywatela niemieckiego do Hiszpanii na podstawie europejskiego nakazu aresztowania. Na rozprawie, która będzie miała miejsce 13-ego i 14-ego kwietnia tego roku mają być poruszone m.in. takie kwestie jak: granice integracji państwa niemieckiego z Unią Europejską, a w szczególności; „stopniowe odpaństwienie przez przeniesienie istotnych kompetencji na UE”, „tożsamość niemieckiego państwa konstytucyjnego a unijne prawo wtórne”, czy „art. 23 ust. 1 UZ i zasada subydiarności”; informacje co do postępowania można znaleźć na stronie FTK [www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de); także: N. Müller, *Wichtiger als Maastricht*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 24.2.2005 r., s. 1; I. Bittner, *Gleiches Unrecht für alle*, „Die Zeit” 2005, nr 15, s. 16. Do polskiego Trybunału Konstytucyjnego zostało również skierowane pytanie prawne (nr akt P 1/05) w podobnej sprawie: czy art. 607 t k.p.k., zezwalający na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego UE w ramach europejskiego nakazu aresztowania, jest zgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji.

głędami H. Moslera, wykonywanie praw zwierzchnich przez inne państwo byłoby możliwe, o ile państwo to jest członkiem organizacji między państwowej, o której mówi art. 24 ust. 1 i wykonuje powierzone mu prawa zwierzchnie, przeniesione uprzednio na tą organizację między państwową, w ramach systemu normatywnego ustanowionego przez organizację oraz w ramach możliwie szczegółowego planu ustalonego przez nią<sup>33</sup>.

H. Mosler swoje stanowisko opiera na dwóch orzeczeniach FTK. Jedno z orzeczeń odnosiło się do sprawy zainstalowania na terenie Niemiec amerykańskich rakiet nuklearnych Pershing-2 w ramach Paktu NATO. Wątpliwe było, czy zgoda rządu federalnego odnosząca się do użycia tej broni z terytorium Niemiec, na podstawie której RFN pozbawiona została możliwości samodzielnego decydowania o jej użyciu, narusza art. 24 ust. 1 UZ. Według FTK zgoda udzielona przez rząd federalny nie naruszyła Ustawy Zasadniczej, chociaż w tym przypadku prawa zwierzchnie wykonywane będą w pewnym zakresie przez inne państwo – Stany Zjednoczone, ponieważ

zaskarżona zgoda [rządu federalnego – uwaga tłum.] pozwala Stanom Zjednoczonym Ameryki na podjęcie decyzji o użyciu systemu broni będącego przedmiotem rozważań wyłącznie w ich roli i funkcji partnera Sojuszu, zgodnie z Paktem NATO, w szczególności zgodnie z ustalonym trybem konsultacji i dyrektywami co do wydania decyzji o użyciu broni, a także odnośnymi planami<sup>34</sup>.

Zaprezentowany wyżej pogląd można również odnieść do art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ, w tym sensie, że wykonywanie praw zwierzchnich byłoby możliwe nie tylko przez organy wspólnotowe i podporządkowane im jednostki, ale również przez państwa członkowskie, o ile miałyby to miej-

---

<sup>33</sup> „Aus diesen Entscheidungen, die die NATO als zwischenstaatliche Einrichtung im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG behandeln, kann man den Schluß ziehen, dass das Bundesverfassungsgericht die delegierte Ausübung von Hoheitsrechten durch einen einzelnen Mitgliedstaat an die Durchführung eines möglichst konkreten, im Rahmen der zwischenstaatlichen Organisation angelegten Programms, binden will” – H. Mosler [w:] I. Isensee, P. Kirchhof, op.cit., s. 621, 625.

<sup>34</sup> „Die angegriffene Zustimmungserklärung gestattet den Vereinigten Staaten von Amerika die Freigabeentscheidung über den Einsatz der in Rede stehenden Waffensysteme ausschließlich in ihrer Eigenschaft und in der Funktion eines Bündnispartners nach Maßgabe des NATO-Vertragswerks, insbesondere der für die Einsatzfreigabe vereinbarten Konsultationen und der Einsatzrichtlinien sowie der zugehörigen Planungen” – orzeczenie FTK: BVerfGE 68, 91 i n.; Na orzeczeniu tym opiera się również orzeczenie dot. stacjonowania broni chemicznej na terenie RFN – orzeczenie FTK: BVerfGE 77, 232.

sce na podstawie prawa wspólnotowego i „w ramach” programu integracyjnego Wspólnoty. Państwo członkowskie wykonujące prawa zwierzchnie postrzegane byłoby jako podmiot wykonujący kompetencje UE (*ein innertstaatlicher Zuständigkeitsträger der Europäischen Union*)<sup>35</sup>.

Problem wykonywania praw zwierzchnich przez inne państwo członkowskie powinien również zostać przedstawiony w świetle koncepcji międzynarodowej otwartości Ustawy Zasadniczej<sup>36</sup>. Koncepcja ta znajduje swój normatywny wyraz w preambule Ustawy Zasadniczej oraz w art. 23–26 UZ. Według Ch. Tomuschata oparta jest ona o trzy główne elementy: 1. zasady ogólne prawa międzynarodowego publicznego są częścią prawa federalnego i posiadają bezpośrednią skuteczność – art. 25 UZ; 2. Ustawa Zasadnicza zobowiązuje właściwe organy państwowe również do aktywnego współdziałania w przewyżczeniu problemów międzynarodowych – art. 23–24 UZ; 3. ponadto w Ustawie Zasadniczej znajdują się pewne elementy strukturalne świadczące o odejściu od koncepcji państwowości jako zamkniętej wspólnoty obywateli np. art. 1 ust. 1 UZ dotyczy nienaruszalności godności człowieka<sup>37</sup>.

W. Neßler zauważa, że zawarta w Ustawie Zasadniczej decyzja o otwartej państwowości (*offene Staatlichkeit*) oraz intensywna współpraca międzynarodowa wskazują na to, iż Ustawa Zasadnicza nie opiera się na założeniu, że obywatel niemiecki może być wiązany aktami prawnymi wydawanymi wyłącznie przez państwo niemieckie<sup>38</sup>.

M. Ruffert proponuje całkiem nowe ujęcie art. 23 ust.1 zd. 2 UZ. Urzeczywistnienie Unii Europejskiej, o którym mowa w art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ wymaga bowiem bliższego powiązania struktur administracyjnych państw członkowskich, w ramach którego możliwe jest wykonywanie praw zwierzchnich przez organy jednego państwa członkowskiego na terenie innego państwa członkowskiego. Takie ujęcie przelamuje co prawda dualistyczny podział na bezpośrednie i pośrednie wykonywanie prawa wspólnotowego (*direkter und indirekter Vollzug von Gemeinschaftsrecht*)<sup>39</sup>, jednakże koncepcje rozwoju kooperacyjnych

---

<sup>35</sup> T. Maunz, G. Dürig, op.cit., Art. 23, s. 75; podobnie: M. Schlag, op.cit.

<sup>36</sup> Pojęcie „międzynarodowej otwartości” omawia wyczerpująco Ch. Tomuschat [w:] I. Isensee, P. Kirchhof, op.cit., t. VII, s. 484 i n.; także I. Pernice [w:] H. Dreier, op.cit., s. II/330, II/405.

<sup>37</sup> Ch. Tomuschat [w:] I. Isensee, P. Kirchhof, op.cit., t. VII, s. 485 i n.

<sup>38</sup> W. Neßler, op.cit., s. 81; Pernice [w:] Dreier, op.cit., s. II/407; U. Fastenrath, *Die veränderte Stellung der Verwaltung und ihre Verhältnis zum Bürger unter dem Einfluss des europäischen Gemeinschaftsrechts*, „Die Verwaltung” 1998, s. 303 i n.; podobnie: Tomuschat [w:] I. Isensee, P. Kirchhof, op.cit., t. VII, s. 514.

<sup>39</sup> Funkcje administracyjne wykonywane są w Unii Europejskiej przede wszystkim przez Komisję i podporządkowane jej jednostki oraz przez państwa członkowskie.

struktur administracyjnych, w ramach których wydawane są transgraniczne akty administracyjne oraz urzeczywistniana jest zasada wzajemnego uznawania znajduje coraz więcej zwolenników<sup>40</sup>.

H. Ch. Röhl widzi natomiast podstawę dla wykonywania praw zwierzchnich przez inne państwa członkowskie w ustanowionych w art. 23 ust. 1 zd.1 UZ przesłankach dla dalszego rozwoju Unii Europejskiej, mianowicie w zobowiązaniu do poszanowania zasad federalizmu i zasady subsydiarności. Stworzenie możliwie zdecentralizowanego systemu administracji przyczyniłoby się do właściwego wypełnienia tychże przesłanek. H. Ch. Röhl definiuje przy tym wykonywanie tych uprawnień na podstawie prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie jako „administrację o zasięgu wspólnotowym” (*gemeinschaftsweite Verwaltung*). Podobnie jak M. Ruffert, H. Ch. Röhl zauważa, że konstrukcja taka nie odpowiada tradycyjnemu rozumieniu wykonywania prawa wspólnotowego<sup>41</sup>.

Opinie H. Ch. Röhla i M. Rufferta prezentowane wyżej odzwierciedlają nowe podejście do struktur administracyjnych mających wykonywać prawo wspólnotowe. Opiera się ono m.in. na zakwestionowa-

---

Według doktryny niemieckiej organy wspólnotowe wykonują bezpośrednio prawo wspólnotowe, natomiast organy państw członkowskich wykonują prawo wspólnotowe pośrednio. Zgodnie z orzeczeniem ETS w sprawie *Deutsches Milchkontor* (ETS, wyrok z 21.9.1983 r., połączone sprawy 205-215/82 *Deutsche Milchkontor GmbH v. Republika Federalna Niemiec* [1983] 2633 (2665)) to państwa członkowskie, zgodnie z zasadą subsydiarności oraz zasadą przyznanych kompetencji, są pierwotnie odpowiedzialne za wykonywanie prawa wspólnotowego, natomiast jego bezpośrednie wykonywanie przez organy wspólnotowe stanowi wyjątek. W wypadku wykonywania prawa wspólnotowego w sposób bezpośredni przez organy wspólnotowe wyróżnia się wykonywanie prawa ze skutkiem wewnętrznym (*direkter gemeinschaftsinterner Vollzug*) – np. jeśli chodzi o sprawy personalne urzędników zatrudnionych w organach wspólnotowych – oraz wykonywanie prawa ze skutkiem zewnętrznym, gdy działania organów wspólnotowych dotyczą bezpośrednio sfery wewnętrznej państw członkowskich (*direkter gemeinschaftsexterner Vollzug*) – np. w zakresie prawa konkurencji lub pomocy przyznawanej przez państwa członkowskie. Wykonywanie pośrednie prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie obejmuje zarówno wykonywanie rozporządzeń wspólnotowych, jak i wykonywanie dyrektyw. W tym ostatnim przypadku niezbędna jest również odpowiedzialność prawnodawcza państw członkowskich, które z reguły wykonują przepisy dyrektyw transponowane do prawa krajowego; m.in. E. Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Berlin-Heidelberg 1998, s. 307 i n.; tenże [w:] E. Schmidt-Aßmann, W. Hoffmann-Riem, *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, Baden-Baden 1999, s. 17; S. Schreiber, *Verwaltungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1997; S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, „Studia Prawno – Europejskie”, Łódź 2002, t. VI s. 71 i n.

<sup>40</sup> M. Ruffert, op.cit., s. 481 i n.

<sup>41</sup> H. Ch. Röhl, op.cit., s. 32 i n.

niu ścisłego podziału pomiędzy bezpośrednim i pośrednim wykonywaniem prawa wspólnotowego, na pojęciach kooperacyjnego oraz informacyjnego prawa administracyjnego oraz na budowaniu nowych struktur wykonywania prawa wspólnotowego, opartych o współpracę horyzontalną i wertykalną organów wspólnotowych oraz właściwych organów państw członkowskich. To nowe spojrzenie wpływa niewątpliwie na interpretację przepisów konstytucyjnych odnoszących się do przeniesienia praw zwierzchnich na Unię Europejską.

#### 4. WYKONYWANIE PRAW ZWIERZCHNICH PRZEZ INNE PAŃSTWO CZŁONKOWSKIE W ŚWIETLE POLSKIEJ KONSTYTUCJI

##### 4.1. ART. 7 KONSTYTUCJI

Art. 7 Konstytucji wyraża zasadę legalizmu zwaną również zasadą praworządności formalnej, zgodnie z którą wszystkie organy władzy publicznej muszą wykazać się legitymacją prawną wykonując władzę publiczną. Każdy organ władzy publicznej musi posiadać ustawowo określoną kompetencję do działania, przy czym działanie to powinno być zgodne z odpowiednimi przepisami proceduralnymi, a sama decyzja powinna opierać się na odpowiednim przepisie prawa materialnego: ustawy lub rozporządzenia wydanego na podstawie ustawy<sup>42</sup>. O ile więc obowiązek uwzględnienia przez polski organ władzy publicznej aktu prawnego wydanego przez inne państwo członkowskie opiera się na przepisie aktu prawnego bezpośrednio obowiązującego w Polsce, to wykonywanie praw zwierzchnich w takiej formie na terytorium Polski, pod względem formalnym, jest zgodne z Konstytucją.

W kontekście art. 7 Konstytucji oraz art. 6 k.p.a. S. Biernat stwierdza, że o ile wymaganie, by organy administracji publicznej działały na podstawie i w granicach prawa, odnosiło się uprzednio do prawa polskiego, to po akcesji prawem wiążącym organy administracyjne jest również prawo wspólnotowe<sup>43</sup>. Należy tutaj zauważyć, że w wobec przystąpienia Polski do Unii Europejskiej obowiązek taki, zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji, może zostać ustanowiony nie tylko w ustawie lub

---

<sup>42</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 61; W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998, s. 127.

<sup>43</sup> S. Biernat, *Wydawanie decyzji administracyjnych a prawo wspólnotowe [w:] Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Łódź 2004, s. 39 i n.

rozporządzeniu wydanym na podstawie ustawy, ale również w rozporządzeniu wspólnotowym, ewentualnie, pod pewnymi warunkami, w dyrektywie<sup>44</sup>. Nie oznacza to jednak, że przeniesienie praw zwierzchnich na inne państwo członkowskie zgodne jest z przepisami konstytucyjnymi w ujęciu materialnym, w szczególności z art. 90 ust. 1 Konstytucji.

#### 4.2. ART. 90 UST. 1 KONSTYTUCJI

Dla problemu poruszonego w tym artykule podstawowe znaczenie posiada art. 90 ust. 1 Konstytucji, który co prawda literalnie nie odnosi się do procesu integracji europejskiej, jak ma to miejsce w przypadku art. 23 Ustawy Zasadniczej, ale przy jego opracowywaniu problem konstytucyjnych podstaw przystąpienia Polski do Unii Europejskiej odgrywał podstawową rolę<sup>45</sup>.

Konstytucyjnoprawne podstawy przystąpienia Polski do Unii Europejskiej stanowiły przedmiot dyskusji wśród polskich znawców prawa konstytucyjnego i europejskiego, a sam art. 90 ust. 1 Konstytucji, był szeroko komentowany<sup>46</sup>. Przypomnę więc tylko, że na podstawie tego przepisu Rzeczpospolita może zrezygnować z wyłączności wykonywania władzy publicznej w zakresie, o którym mówi odpowiedni traktat międzynarodowy, a tym samym otworzyć swoje terytorium na działania organizacji międzynarodowej. Pojęcie przekazania kompetencji organowi międzynarodowemu lub organizacji międzynarodowej oznacza upoważnienie do wykonywania przez ten organ lub organizację władzy publicznej; władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Kompetencje, o których mowa w art. 90 ust.1 Konstytucji nie zostały

---

<sup>44</sup> S. Biernat [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii europejskiej*, Warszawa 2003, s. 254 i n.; Wójtowicz, *Bezpośredni skutek przepisów prawa wspólnotowego w porządku prawnym RP*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004 nr 2, s. 43 i n.

<sup>45</sup> K. Działocha, *Podstawy prawne integracji Polski z Unią Europejską w pracach nad nową konstytucją*, PiP 1996, nr 4–5, s. 5 i n.; także: S. Biernat, *Ustrojowe podstawy przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej* [w:] A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo*, Warszawa 1999, s. 37.

<sup>46</sup> Zob. m.in. C. Mik, *Przekazanie kompetencji przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej i jego następstwa prawne* [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja RP z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 145 i n.; także literatura wskazana przez C. Mika – tegoż, *Zasady ustrojowe europejskiego prawa wspólnotowego a polski porządek konstytucyjny*, PiP 1998, nr 1, s. 33; oraz przez S. Biernata – tenże [w:] A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, op.cit., s. 36. W Niemczech ukazał się m.in. artykuł M. Jankowskiej-Gilberg dotyczący tej problematyki pt. *Verfassungsrechtliche Grundlagen des Beitritts Polens und der Mitgliedschaft Polens in der europäischen Union*, „Europarecht” 2003, s. 417 i n.

ograniczone ani pod względem rzeczowym, ani pod względem funkcjonalnym. Z jednej strony zakres przeniesionych kompetencji musi odpowiadać potrzebom integracji. Z drugiej jednak strony, zgodnie z literalnym brzmieniem art. 90 ust. 1 Konstytucji, przeniesione mogą zostać tylko kompetencje w niektórych sprawach, wykluczone jest więc wszystkich kompetencji organów władzy publicznej<sup>47</sup>. Jeśli chodzi o przekazanie kompetencji z zakresu władzy wykonawczej, to S. Biernat uważa, że kompetencje te mogą być wykonywane zarówno przez samą Komisję, jak też w ramach rozmaitych form współpracy organów wspólnotowych z państwami członkowskimi<sup>48</sup>. Pojęcia organu międzynarodowego i organizacji międzynarodowej nie zostały zdefiniowane w Konstytucji. Barcz zwraca jednak na to uwagę, że oba pojęcia powinny być rozumiane szeroko, tak aby faktycznie umożliwić współpracę międzynarodową<sup>49</sup>.

Faktem jest jednak, że w Konstytucji polskiej, podobnie jak w niemieckiej Ustawie Zasadniczej, brak jest przepisu odnoszącego się do możliwości wykonywania praw zwierzchnich przez inne państwo członkowskie na terenie Rzeczypospolitej. Szukając odpowiedzi na wyżej postawione pytanie należy jednakże uwzględnić cały kompleks norm konstytucyjnych. Chociaż w nauce polskiego prawa konstytucyjnego nie jest rozpowszechniona doktryna „otwarcia państwowości” w ujęciu podobnym do omawianej koncepcji niemieckiej, preambuła oraz art. 9<sup>50</sup>, art. 87 ust. 1, art. 89–91 Konstytucji faktycznie stanowią mocną podstawę dla otwarcia się Polski na współpracę międzynarodową i ponadnarodową. Analizując konstytucyjność pewnych aspektów tej współpracy nie można więc pomijać ogólnej wymowy przepisów Konstytucji dotyczących współpracy międzynarodowej, a zwłaszcza konstytucyjnego aktu integracyjnego<sup>51</sup>. Należy również zwrócić uwagę, że zasada przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwa-

---

<sup>47</sup> J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, PiP 1998, nr 4, s. 7 i n.; K. Działocha [w:] L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1997–2003, art. 90, s. 3 i n.; J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich* [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 206 i n.

<sup>48</sup> S. Biernat [w:] A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, op.cit., s. 39; J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy...*, s. 207 i n.

<sup>49</sup> J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy...*, s. 208 i n.

<sup>50</sup> J. Menkes, *Konstytucja, suwerenność, integracja – spóźniona (?) polemika* [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 96; K. Działocha [w:] L. Garlicki, *Komentarz...*, t. I, art. 87, s. 5.

<sup>51</sup> J. Barcz, *Akt integracyjny...*, s. 3 i n.

mi została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za zasadę konstytucyjną, a interpretacja prawa powinna służyć realizacji tej zasady konstytucyjnej<sup>52</sup>. W wyroku dotyczącym ustawy o wyborach do Parlamentu Europejskiego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż:

Wola Narodu, wyrażona zgodnie z art. 90 ust. 3 Konstytucji w decyzji o przystąpieniu do Unii Europejskiej, oraz podpisanie i ratyfikacja przez konstytucyjne organy Państwa Traktatu Akcesyjnego, zadecydowały o przyjęciu przez Polskę nie tylko zawartych w tym traktacie norm prawnomaterialnych stanowiących treść procesu integracji, ale również obowiązujących w ramach Unii Europejskiej mechanizmów decyzyjnych i odpowiadającej im struktury organów Unii Europejskiej<sup>53</sup>.

W związku z tematem artykułu na podkreślenie zasługuje przede wszystkim zdanie dotyczące „przyjęcia mechanizmów decyzyjnych” funkcjonujących w ramach Unii Europejskiej, które obejmują przecież nie tylko podejmowanie określonych decyzji przez organy unijne, ale także procesy decyzyjne, w które zaangażowane są organy państw członkowskich, a wywołujące skutki o charakterze transgranicznym.

Pomimo braku wyraźnej regulacji na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego, biorąc natomiast pod uwagę konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej, można by uwzględnić rozwiązanie zaproponowane przez doktrynę prawa niemieckiego i przyjąć, że decyzja Polski o otwarciu swojego terytorium na Unię Europejską, obejmuje również wykonywanie praw zwierzchnich, przeniesionych uprzednio na Unię Europejską, przez inne państwa członkowskie, o ile następuje ono na podstawie prawa wspólnotowego i w celu osiągnięcia zadań postawionych przed UE. Należy jeszcze raz podkreślić, że prawa zwierzchnie nie są bezpośrednio przenoszone na dane państwo członkowskie<sup>54</sup>. Prawa zwierzchnie pierwotnie przenoszone są na organizację ponadnarodową, zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji, a dopiero odpowiedni akt prawa wspólnotowego nakłada na państwa członkowskie z jednej strony prawo wykonywania określonych uprawnień zwierzchnich na terytorium innego państwa członkowskiego, a z drugiej strony na obowiązek uznawania tych działań przez pozostałe państwa członkowskie.

---

<sup>52</sup> Wyrok z 27.5.2003 r., sygn. akt K 11/03; także wyrok z 31.5.2004 r., sygn. akt 15/04; wyrok z 12.1.2005 r., sygn. akt K 24/04.

<sup>53</sup> Wyrok z 31.5.2004 r., sygn. akt 15/04.

<sup>54</sup> Zob. wyżej omówienie doktryny niemieckiej M. Schlag, op.cit.



Wykonywanie praw zwierzchnich przez inne państwo członkowskie w ramach Unii Europejskiej może być postrzegane również z perspektywy zagadnienia ograniczania wykonywania praw suwerennych przez państwo<sup>55</sup>. Wykonywanie praw zwierzchnich przez państwo obce na terenie innego państwa dotyka bowiem rdzenia tradycyjnie pojmowanej suwerenności, której elementem jest wyłączna, pełna i samodzielna kompetencja do regulowania stosunków wewnątrz danego państwa<sup>56</sup>. Jak już wspomniano samo pojęcie suwerenności w wyniku rozwoju współpracy na szczeblu międzynarodowym i ponadnarodowym ulega jednakże daleko idącej modyfikacji<sup>57</sup>. Pojęcie to rozumiane jest obecnie m.in. jako możliwość dobrowolnego przekazywania kompetencji na zasadzie wzajemności zobowiązań po to, aby skuteczniej realizować własne interesy, co skutkuje relatywizacją wyłączności regulowania przez państwo stosunków na własnym terytorium<sup>58</sup>. A. Wasilkowski zauważa, że w stosunkach równoprawnych wzajemne prawa i obowiązki są wyważone oraz mają przynieść korzyści wszystkim partnerom. Co prawda swoboda decyzji zawęża się, ale z drugiej strony wzrasta wpływ na działania innych państw: „Można by powiedzieć, że zakres możliwości państwa nie ulega uszczupleniu, a tylko wyraża się w innych sposób (...)”<sup>59</sup>. Z jednej ma miejsce europeizacja wewnętrznej przestrzeni państwowej, otwieranej na działania zarówno organów i jednostek wspólnotowych, jak i organów innych państw członkowskich na podstawie konstytucyjnego aktu integracyjnego. Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że działania polskich organów władzy publicznej mogą na zasadzie wzajemności wywierać określone skutki prawne na terytorium innych państw członkowskich. Poszanowana jest więc również prawnomiędzynarodowa zasada równości państw. Oczywiście takie otwarcie implikuje cały szereg całkiem nowych zagadnień prawno-

<sup>55</sup> Co do pojęcia ograniczania suwerenności oraz ograniczania wykonywania praw (kompetencji) suwerennych zob.: Barcz, *Suwerenność w procesach integracyjnych*, [w:] W. Czapliński, I. Lipowicz, T. Skoczny, M. Wyrzykowski (red.), *Suwerenność i integracja europejska*, Warszawa 1999, s. 32 i n.; J. Kranz, op.cit., s. 17.

<sup>56</sup> R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 121; J. Barcz, *Suwerenność...*, s. 32; J. Helios, W. Jedlecka, *Suwerenność w dobie procesów intergracyjnych i globalizacyjnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No 2626, s. 16 i n.

<sup>57</sup> A. Wasilkowski, *Suwerenność w prawie międzynarodowym i w prawie europejskim, w szczególności* [w:] J. Kolasa, A. Kozłowski, *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, Wrocław 2003, s. 20 i n.; R. Bierzanek, J. Symonides, op.cit., s. 121 i n.; J. Barcz, *Suwerenność...*, s. 34 i n.

<sup>58</sup> K. Działocha, *Podstawy prawne...*, s. 11; A. Wasilkowski, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, PiP 1996, nr 4-5, s. 18.

<sup>59</sup> A. Wasilkowski, *Uczestnictwo...*, s. 19.

politycznych np. europeizację prawa administracyjnego<sup>60</sup> oraz stawia przed krajowymi organami administracji nowe wyzwania, ale konieczność podejmowania takich wyzwań jest nieunikniona, jeśli integracja europejska ma być rzeczywistością, a nie tylko ideą polityczną.

Barcz zauważa, że procesy integracji w ramach Unii Europejskiej stwarzają możliwość kooperatywnego ułożenia relacji pomiędzy trzema ujęciami suwerenności – suwerenności państwowej, narodowej i niepodległości politycznej. Ta kooperatywna relacja umożliwia powstanie „autonomicznej, europejskiej władzy publicznej”, która nie konkuruje z suwerennością państwową, narodową i polityczną, ale jest z nią głęboko powiązana<sup>61</sup>. Harmonijne ułożenie relacji pomiędzy sferą integracyjną a suwerennością opiera się m.in. na legitymacji demokratycznej decyzji o przystąpieniu państwa do UE oraz wewnętrznego procesu decyzyjnego w sprawach integracyjnych, udziale przedstawicieli państwa członkowskiego w procesie stanowienia prawa na poziomie wspólnotowym, a przez to i realizacji interesów w relacjach międzynarodowych<sup>62</sup>. W tym kontekście nie należy zapominać, że otwarcie terytorium państwowego zarówno na działania podejmowane przez organy wspólnotowe, jak i w ramach integracji europejskiej przez inne państwa członkowskie ma miejsce w kontekście realizowania przez państwo „otwierające się” określonych interesów narodowych w ramach szeroko rozumianej współpracy międzynarodowej. Współpraca taka przebiega jednak nie zawsze w sposób zupełnie harmonijny, czego przykładem jest m.in. wspomniane wyżej postępowanie przed FTK w sprawie *Mamouna Darkazanli*.

---

<sup>60</sup> S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne...*, s. 72, 92 i n.

<sup>61</sup> J. Barcz, *Suwerenność...*, s. 36.

<sup>62</sup> J. Barcz, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2, s. 28 i n.