

# Wstęp<sup>1</sup>

Wzajemne uznawanie funkcjonuje w Unii Europejskiej w kontekście swobód rynku wewnętrznego, stosunków handlowych UE z państwami trzecimi, jak również wymiaru sprawiedliwości<sup>2</sup>. Nie jest ono zjawiskiem jednorodnym: może występować w różnych formach i różnić się szczegółami. Także podstawy prawne wzajemnego uznawania mogą być różne. W kontekście gospodarczym wzajemne uznawanie jest jednym z modeli, których celem jest pogodzenie integracji i regulacji rynku<sup>3</sup>.

W ramach UE wzajemne uznawanie ma wątle podstawy traktatowe<sup>4</sup>. Traktat EWG wspominał o wzajemnym uznawaniu tylko w dwóch przypadkach: w odniesieniu do kwalifikacji zawodowych oraz spółek i osób prawnych. W tym przypadku wzajemne uznawanie miało być rezultatem działań legislacyjnych i procesu harmonizacji. Podobnie jest w przypadku uznawania orzeczeń, dla którego podstawy prawne dodano z biegiem czasu. Różni to ten rodzaj wzajemnego uznawania od zasady wzajemnego uznawania, jaka rozwinęła się spontanicznie w trybie orzeczniczym, jako metoda integracyjna w dziedzinach swobodnego przepływu towarów i usług, stanowiąc alternatywę wobec harmonizacji<sup>5</sup>. Jest to charakterystyczny rys i cecha odróżniająca tzw. sądowe (orzecznicze) i regulacyjne wzajemne uznawanie<sup>6</sup>.

Wzajemne uznawanie wiąże się z nałożeniem ograniczeń na autonomię regulacyjną państw członkowskich. Jedną z kluczowych funkcji traktatowych reguł w sprawie swobodnego przepływu w ramach rynku wewnętrznego jest kontrola nad wykonywaniem przez państwa członkowskie uprawnień regulacyjnych tak, aby nie pojawiały się nieusprawiedliwione bariery w przepływie. Wzajemne uznawanie odgrywa tu istotną rolę, mając za zadanie przeciwdziałanie powielaniu równoważnych procesów regulacyjnych, które były już przepro-

---

<sup>1</sup> Poglądy i opinie wyrażone w niniejszej książce niekoniecznie odzwierciedlają stanowisko i opinie instytucji, w której Autor jest zatrudniony – Komisji Europejskiej.

<sup>2</sup> Zob. K.A. *Armstrong*, *Mutual Recognition*, [w:] C. *Barnard*, J. *Scott* (red.), *The Law of the Single European Market: Unpacking the Premises*, Oxford–Portland 2002, s. 225.

<sup>3</sup> Zob. Rozdział I, § 1, pkt I.2.

<sup>4</sup> Zob. Rozdział I, § 1, pkt II.1.

<sup>5</sup> Zob. Rozdział I, § 1, pkt I.2, lit. C.

<sup>6</sup> Zob. Rozdział I, § 1, pkt V.1.

wadzone w innym państwie, ilekroć towar, osoba lub usługa mają przemieścić się między państwami UE. To ten aspekt jest przedmiotem wyroku w sprawie *Cassis de Dijon*<sup>7</sup>, a następnie stał się przedmiotem komunikatu Komisji wydanego w 1980 r.<sup>8</sup>, w którym Komisja stwierdziła: „Z orzecznictwa Trybunału wynika, że państwo członkowskie nie może – co do zasady – zakazać sprzedaży na swoim terytorium produktu legalnie wyprodukowanego i wprowadzonego do sprzedaży w innym państwie członkowskim, nawet jeśli produkt ten jest wyprodukowany stosownie do technicznych lub jakościowych wymogów, które różne są od wymogów, jakie spełniać muszą wyroby danego państwa”.

Interpretacja ta wskazuje na ograniczenia, jakie zasada wzajemnego uznawania nakłada na zdolność państwa członkowskiego do wykonywania swych uprawnień regulacyjnych<sup>9</sup>. Konieczność zapewnienia dostępu do rynku i eliminowania krajowej autonomii regulacyjnej Komisja podkreśliła w Białej Księdze w sprawie Rynku Wewnętrznego z 1985 r.<sup>10</sup>. Stwierdza w niej m.in., że: „Nabywca, niezależnie od tego czy jest hurtownikiem, sprzedawcą detalicznym czy konsumentem, powinien mieć prawo wybrać dostawcę w dowolnym miejscu Wspólnoty bez ograniczeń”<sup>11</sup>. W ten sposób wyrok Trybunału został włączony w polityczną inicjatywę budowy jednolitego rynku bez barier wewnętrznych, wynikających z wykonywania przez państwa członkowskie uprawnień regulacyjnych.

Zasada wzajemnego uznawania służy też do określenia, kiedy ustawodawstwo harmonizacyjne może być konieczne. Jeśli wzajemne uznawanie funkcjonuje prawidłowo i osiąga zamierzony cel, wówczas harmonizacja nie jest konieczna. Jeśli zaś konkretna przeszkoda jest usprawiedliwiona, wówczas nie może być uchylona na mocy wzajemnego uznawania i harmonizacja może być niezbędna. Ten aspekt wzajemnego uznawania leżał u podstaw tzw. nowego podejścia (ang. *new approach*) do harmonizacji technicznej, ogłoszonego w Białej Księdze z 1985 r. Opierało się ono na rozdzieleniu zadań pomiędzy Wspólnotą i państwami członkowskimi. Ten aspekt zasady wzajemnego uznawania – relacje między wspólnotowym (unijnym) i krajowym poziomem aktywności regulacyjnej – stał się ważny zwłaszcza w epoce rynku wewnętrznego po 1992 r. i przyjęciu Traktatu z Maastricht wraz z zasadą pomocniczości oraz ideami odpowiedzialności dzielonej między różnymi poziomami władzy<sup>12</sup>. Komisja przy-

---

<sup>7</sup> Sprawa 120/78 *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, ECR 1979, s. 649.

<sup>8</sup> Dz.Urz. WE C 256 z 1980 r., s. 2.

<sup>9</sup> Omówienie wyroku i komunikatu Komisji, zob. Rozdział II, § 1, pkt II i III.

<sup>10</sup> COM(85)310 final.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pkt 77.

<sup>12</sup> Zob. Komunikat Komisji *Better Lawmaking 1998, a shared responsibility*, COM(1998)715 final.

jęła wówczas kolejny komunikat w sprawie wzajemnego uznawania<sup>13</sup>, w którym podkreśla się, że wzajemne uznawanie „umożliwia swobodny przepływ towarów i usług bez potrzeby harmonizowania przepisów na poziomie Wspólnoty”<sup>14</sup>. Nacisk jest zatem kładziony tutaj na ograniczenie kompetencji regulacyjnej UE, podczas gdy pierwszy aspekt wzajemnego uznawania określał granice działań państw członkowskich<sup>15</sup>.

Wzajemne uznawanie odgrywa też ważną rolę w stosunkach z państwami trzecimi (w tym z państwami kandydującymi lub przystępującymi do UE) i w ramach WTO, w szczególności w odniesieniu do barier technicznych w handlu. *K. Nicolaïdis* i *G. Shaffer* odnotowują<sup>16</sup>, iż rozprzestrzenianie się wzajemnego uznawania miało swoje źródło w odrzuceniu w ramach globalnych stosunków gospodarczych pokusy centralizacji i hierarchicznej konstytucjonalizacji. Po pierwsze, nie ma globalnego rządu ani w postaci legislatury, ani egzekutywy, ani sądu z obowiązkową jurysdykcją i uprawnieniami egzekucji prawa. Po drugie, zwiększający się w skali światowy handel i współpraca gospodarcza wymagają wypracowania mechanizmów zarządzania nimi. Wzajemne uznawanie w tym kontekście traktowane jest jako istotny element transnarodowego systemu prawa administracyjnego tworzącego warunki, w ramach których uczestniczące strony zobowiązują się do uznawania towarów, usług, kwalifikacji itd., odpowiadających wymogom prawa w jednej z jurysdykcji<sup>17</sup>. Rządy przyjmują wzajemne uznawanie jako normę kontraktową, poprzez którą zgadzają się na efektywny transfer władzy regulacyjnej z państwa przyjmującego, w którym dochodzi do transakcji do państwa pochodzenia (towaru, usługi, osoby, firmy), na określonych warunkach.

Biała Księga z 1985 r. kładła szczególny nacisk na wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi. Ten aspekt jest szczególnie istotny np. w sferze uznawania dyplomów uniwersyteckich, gdzie państwa członkowskie powinny ufać, że programy studiów i kursów zawodowych w innych państwach są ekwiwalentne, a władze krajowe są zobowiązane do akceptowania świadectw w tym zakresie wydanych przez władze innych państw. Podobnie zaufanie odgrywa kluczową rolę w uznawaniu orzeczeń.

Zasada wzajemnego uznawania jest zatem bardzo wymagająca w sensie lojalnej współpracy, jakiej wymaga od państw członkowskich. Zauważa się, że

---

<sup>13</sup> Mutual recognition in the context of the follow-up to the Action Plan for the Single Market, COM(1999)299 final.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>15</sup> Omówienie komunikatu Komisji, zob. Rozdział II, § 1, pkt V.

<sup>16</sup> *K. Nicolaïdis, G. Shaffer, Transnational Mutual Recognition Regimes: Governance without Global Government, Law and Contemporary Problems* 2005, vol. 68, s. 263.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 264.

wzajemne uznawanie wymaga większego zobowiązania po stronie państw członkowskich, niż klauzula handlowa (*commerce clause*) z amerykańskiej konstytucji wymaga od wchodzących w skład USA stanów. Klauzula handlowa w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego USA pozwala każdemu ze stanów utrzymać własne przepisy techniczne dotyczące jakości produktów i usług, chyba że daną materię reguluje ustawodawstwo federalne lub jeśli dany przepis w sposób nieuzasadniony utrudnia handel międzystanowy<sup>18</sup>.

W ciągu ponad 30 lat swego istnienia wzajemne uznawanie budziło sprzeczne oceny: z jednej strony takie jak ta wyrażona przez *J. Pelkmansa*, który pisze, że wzajemne uznawanie jest „jednym z najcenniejszych wynalazków UE”<sup>19</sup>. Z drugiej strony *J.H.H. Weiler* określa je jako „kolosalną porażkę”<sup>20</sup>. Przyznać należy, na co wskazuje *K.A. Armstrong*<sup>21</sup>, że m.in. z powodu swej niejednorodności zasada wzajemnego uznawania stała się popularnym i wygodnym hasłem w kontekście pogłębiania integracji i eliminowania barier na różnych płaszczyznach i w różnych obszarach rynku wewnętrznego, a także poza nim. Jednak ta sama niejednorodna charakterystyka i niedookreśloność zasady wzajemnego uznawania powodują, że cele, które miała pozwolić osiągnąć, wydają się wciąż odległe. Niniejsza praca podejmuje starania, by w usystematyzowany sposób opisać i lepiej zrozumieć ten ważny, związany z integracją europejską fenomen.

\* \* \* \*

Bardzo dziękuję Panom Profesorom *Sławomirowi Dudzikowi* i *Markowi Szydło* za trud recenzowania dla Wydawnictwa C.H.Beck niniejszej książki. Jestem wdzięczny za Ich cenne komentarze i krytyczne uwagi, które pozwoliły wyeliminować niektóre błędy oraz dokonać uzupełnień przed skierowaniem książki do druku. Cieszę się, że Recenzenci uznali wagę tematu niniejszego opracowania, pozytywnie ocenili sposób ujęcia i rekomendowali Wydawnictwu jego publikację.

Przy tej okazji składam podziękowanie i wyrażam wdzięczność Panom Profesorom, którzy mieli wpływ na moją edukację, kształtowanie mojej wiedzy prawniczej i zainteresowań naukowych oraz przebieg pracy zawodowej.

---

<sup>18</sup> *G. Hufbauer* (red.), *Europe 1992 – An American Perspective*, Washington DC 1990, s. 11. Zob. też *V. Abballe*, *Le principe de confiance mutuelle dans l'Union européenne et aux Etats-Unis*, *Revue politique et parlementaire* 2008, vol. 110, Nr 1046, s. 120; *G. Majone*, *Mutual Recognition in Federal Type Systems*, *EUI Working Papers* 1993, Nr 1.

<sup>19</sup> *Mutual Recognition: economic and regulatory logic in goods and services*, *Bruges European Economic Research Papers* 2012, Nr 24, s. 2.

<sup>20</sup> *The Constitution of the Common Market Place: The Free Movement of Goods*, [w:] *P. Craig, G. de Búrca* (red.), *The Evolution of EU Law*, Oxford 1999, s. 368.

<sup>21</sup> *K.A. Armstrong*, *Mutual Recognition*, s. 225.

Dziękuję Panu Profesorowi *Januszowi Gilasowi*, któremu, jako Promotorowi mojej pracy magisterskiej, a następnie rozprawy doktorskiej na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu, zawdzięczam podstawy swej wiedzy z zakresu prawa międzynarodowego i warsztatu naukowego. Dziękuję Panu Profesorowi, że zachęcił mnie do pracy naukowej i wspierał w niej, okazując zainteresowanie i życzliwość na przestrzeni wielu lat.

Serdeczne podziękowanie składam Panu Profesorowi *Cezaremu Mikowi*, Recenzentowi mojej pracy doktorskiej oraz wieloletniemu Przewodnikowi i Przyjacielowi w pracy akademickiej na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego i w redakcji *Kwartalnika Prawa Publicznego*. Wielu przedsięwzięciom, które Profesor inicjował i realizował zawdzięczam swój rozwój zawodowy, wiedzę o prawie Unii Europejskiej i doświadczenie naukowe. Dziękuję Panu Profesorowi za inspirację i motywację, bez której książka ta nie powstałaby.

W swojej pracy naukowej korzystałem również z uwag i komentarzy Pana Profesora *Zdzisława Brodeckiego*, drugiego Recenzenta mojej pracy doktorskiej. Serdecznie Panu Profesorowi dziękuję za wiedzę, którą chętnie dzielił się na spotkaniach, konferencjach i w rozmowach, a która poszerzała horyzonty i pozwalała widzieć zagadnienia prawnicze w szerszej perspektywie.

Dziękuję także Panu Profesorowi *Janowi Barczowi* za życzliwe wsparcie poprzez umożliwienie mi udziału w wielu projektach wydawniczych i naukowych. Bez wątplenia doświadczenia te ułatwiły mi podjęcie się i realizację zadania napisania niniejszej samodzielnej monografii, która – mam nadzieję – spotka się z zainteresowaniem Czytelników.

W szczególnie sposób dziękuję moim Rodzicom – za Ich serdeczne wsparcie i zachętę do pracy nad książką. Nigdy nie brakowało Im cierpliwości i nie szczędzili czasu ani starań, by mi ułatwić pracę nad książką i pomóc w jej ukończeniu. Mamie dodatkowo dziękuję za trud włożony w korektę tekstu i uwagi, które pozwoliły uczynić tekst bardziej zrozumiałym i przejrzystym. Jestem Im bardzo wdzięczny. Mamie i pamięci Taty książkę tę dedykuję.

Warszawa, wrzesień 2014 r.

*Maciej Górka*