

GOSPODARCZA DZIAŁALNOŚĆ USŁUGOWA W PRAWIE POLSKIM W ŚWIETLE UNIJNYCH SWOBÓD PRZEDSIĘBIORCZOŚCI I ŚWIADCZENIA USŁUG

Inga Kawka

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

**GOSPODARCZA
DZIAŁALNOŚĆ USŁUGOWA
W PRAWIE POLSKIM
W ŚWIELE
UNIJNYCH SWOBÓD
PRZEDSIĘBIORCZOŚCI
I ŚWIADCZENIA USŁUG**

Inga Kawka



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2015

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Uniwersytet Pedagogiczny
im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

Stan prawny na 15 lutego 2015 r.

Recenzenci

Dr hab. Jerzy Supernat

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Joanna Maż

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Rybczyńska

Łamanie

Wolters Kluwer

Układ typograficzny

Marta Baranowska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej
w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.
A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ

Więcej na www.legalnakultura.pl

POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN 978-83-264-8050-8

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 13

Wstęp / 21

Rozdział 1

Podstawy prawne i mechanizmy europeizacji prawa administracyjnego gospodarczego państw członkowskich Unii Europejskiej / 33

1. Prawo unijne a prawo państw członkowskich / 33
 - 1.1. Zasady prawa Unii Europejskiej będące podstawą europeizacji prawa państw członkowskich / 33
 - 1.1.1. Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej / 34
 - 1.1.2. Zasada bezpośredniej skuteczności prawa Unii Europejskiej / 39
 - 1.1.3. Zasada wykładni prawa państw członkowskich zgodnie z prawem Unii Europejskiej / 42
 - 1.2. Pojęcie europeizacji prawa / 43
 - 1.3. Cechy charakterystyczne prawa Unii Europejskiej a pojęcie europeizacji prawa / 48
 - 1.4. Konsekwencje europeizacji prawa krajowego / 55
 - 1.4.1. Metody integracji systemów prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej / 59
 - 1.5. Prawo Unii Europejskiej a polski porządek prawny / 76
 - 1.6. Konstytucyjne granice integracji europejskiej w Polsce / 84
 - 1.7. Zasada pierwszeństwa prawa unijnego a orzecznictwo Trybunałów Konstytucyjnych wybranych państw członkowskich / 89
2. Europeizacja polskiego administracyjnego prawa gospodarczego / 93
 - 2.1. Administracyjne czy publiczne prawo gospodarcze? / 93

- 2.1.1. Prawo publiczne a prawo prywatne / **95**
 - 2.1.2. Szczególne cechy organizacji administracji gospodarczej / **103**
 - 2.1.3. Szczególne cechy prawa regulującego ingerencję państwa w gospodarkę / **104**
 - 2.1.4. Granice odrębności prawa interwencji publicznej w sprawy gospodarcze / **106**
- 3. Europeizacja administracyjnego prawa gospodarczego państw członkowskich Unii Europejskiej / **110**
 - 3.1. Specyfika europeizacji polskiego prawa administracyjnego / **110**
 - 3.2. Europeizacja materialnego prawa administracyjnego gospodarczego państw członkowskich / **114**
 - 3.2.1. Kompetencje Unii Europejskiej w sprawach gospodarczych / **114**
 - 3.2.2. Charakter przekształceń administracyjnego prawa gospodarczego państw członkowskich / **116**
- 4. Europeizacja procesowego prawa administracyjnego gospodarczego państw członkowskich / **118**
 - 4.1. Autonomia proceduralna państw członkowskich / **118**
 - 4.1.1. Wymóg ekwiwalentności (równoważności) / **119**
 - 4.1.2. Wymóg efektywności / **120**
 - 4.1.3. Autonomia proceduralna a wzruszalność rozstrzygnięć administracyjnych i sądowych oraz związanie tymi rozstrzygnięciami / **124**
 - 4.1.4. Definicja autonomii proceduralnej / **129**
 - 4.1.5. Wymogi efektywności i równoważności a polska procedura administracyjna i sądownoadministracyjna / **133**
- 5. Europeizacja ustrojowego prawa administracyjnego gospodarczego państw członkowskich / **136**
 - 5.1. Zasada autonomii instytucjonalnej / **136**
 - 5.2. Przyczyny przekształceń ustroju administracji krajowej / **137**
 - 5.3. Przekształcenia ustroju administracji publicznej wynikające z udziału Polski w negocjacjach i podejmowaniu decyzji na forum Unii Europejskiej / **143**
 - 5.4. Przekształcenia ustroju polskiej administracji w wyniku stosowania prawa Unii Europejskiej / **146**

6. Prawne podstawy europeizacji administracyjnego prawa gospodarczego państw członkowskich w zakresie stałej usługowej działalności gospodarczej i czasowego świadczenia usług / **149**
 - 6.1. Pojęcie usługi w prawie Unii Europejskiej / **149**
 - 6.2. Gospodarczy charakter działalności usługowej / **150**
 - 6.3. Czasowe lub stałe prowadzenie działalności usługowej / **157**
 - 6.4. Rodzaje działalności usługowej / **160**
 - 6.5. Usługowa działalność gospodarcza w prawie polskim / **164**
 - 6.6. Unijne prawo pierwotne i wtórne regulujące tymczasowe i stałe podejmowanie i wykonywanie działalności usługowej / **168**
 - 6.6.1. Zakresy przedmiotowy i podmiotowy swobód przedsiębiorczości i świadczenia usług / **174**
7. Zakończenie / **180**

Rozdział 2

Swoboda przedsiębiorczości i świadczenia usług a polskie materialne administracyjne prawo gospodarcze / 185

1. Zasada niedyskryminacji w prawie pierwotnym Unii Europejskiej / **185**
 - 1.1. Swoboda przedsiębiorczości / **186**
 - 1.2. Swoboda świadczenia usług / **190**
2. Zasada niewprowadzania przeszkód (ograniczeń) w realizacji swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług w prawie pierwotnym Unii Europejskiej / **192**
 - 2.1. Swoboda przedsiębiorczości / **192**
 - 2.1.1. Specyfika swobody przedsiębiorczości w stosunku do osób prawnych / **195**
 - 2.2. Swoboda świadczenia usług / **203**
3. Zasada niedyskryminacji i zakaz wprowadzania ograniczeń w unijnym prawie pierwotnym a polskie administracyjne prawo gospodarcze / **205**
4. Przyczyny małej efektywności postanowień prawa pierwotnego dotyczących swobód przedsiębiorczości i świadczenia usług / **209**
5. Zasady prawa wtórnego zapewniające swobodę świadczenia usług na rynku wewnętrznym / **214**
 - 5.1. Zasada państwa pochodzenia w dyrektywach sektorowych / **214**

- 5.1.1. Jednolita licencja / **214**
- 5.1.2. Zasada państwa pochodzenia w dyrektywie o handlu elektronicznym / **223**
- 5.1.3. Dwa modele zasady państwa pochodzenia / **227**
- 5.1.4. Zasada państwa pochodzenia w projekcie dyrektywy usługowej / **228**
- 5.2. Zasada swobodnego świadczenia usług ustanowiona w art. 16 dyrektywy usługowej / **237**
- 5.3. Swoboda przedsiębiorczości w dyrektywie usługowej / **254**
- 5.4. Zasada dostępu stron trzecich do infrastruktury (zasada otwartej sieci) w dyrektywach sektorowych / **258**
- 6. Zasady niedyskryminacji i znoszenia ograniczeń w swobodach przedsiębiorczości i świadczenia usług w unijnym prawie wtórnym a przekształcenia polskiego administracyjnego prawa gospodarczego / **261**
 - 6.1. Wdrożenie dyrektywy usługowej w Polsce / **261**
 - 6.1.1. Zmiany terminologiczne w polskim ustawodawstwie wynikające z wdrożenia dyrektywy usługowej / **266**
 - 6.1.2. Dyrektywa usługowa a podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce / **270**
 - 6.1.3. Wdrożenie dyrektywy usługowej a podejmowanie usługowej działalności gospodarczej i tymczasowego świadczenia usług / **275**
 - 6.1.4. Wdrożenie do prawa polskiego dyrektywy usługowej a tymczasowe świadczenie usług / **281**
 - 6.1.5. Pośredni wpływ wdrożenia dyrektywy usługowej – likwidacja lub złagodzenie barier w podejmowaniu lub prowadzeniu działalności gospodarczej / **288**
 - 6.2. Zasada państwa pochodzenia w prawie wtórnym Unii Europejskiej a przekształcenia polskiego administracyjnego prawa gospodarczego / **294**
 - 6.2.1. Świadczenie usług drogą elektroniczną / **294**
 - 6.2.2. Jednolita licencja na przykładzie usług bankowych i ubezpieczeniowych / **297**
 - 6.3. Wdrożenie do prawa polskiego zasady dostępu stron trzecich do infrastruktury na przykładzie telekomunikacji / **299**
- 7. Zasada wzajemnego uznawania standardów / **300**

- 7.1. Uznawanie kwalifikacji zawodowych w unijnym prawie wtórnym / **306**
- 7.2. Zasada wzajemnego uznawania standardów a zasada państwa pochodzenia / **313**
- 7.3. Zasada wzajemnego uznawania standardów a przekształcenia polskiego administracyjnego prawa gospodarczego / **317**
 - 7.3.1. Ułatwienia dotyczące uznawania wymogów spełnionych przez przedsiębiorcę w innych państwach członkowskich / **317**
 - 7.3.2. Uprawnienia do wykonywania zawodu / **322**
 - 7.3.3. Uznawanie kwalifikacji zawodowych w prawie polskim / **324**
 - 7.3.4. Likwidacja barier w dostępie do uprawnień zawodowych / **328**
- 8. Zasada świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym / **331**
 - 8.1. Ograniczenia zastosowania prawa rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym wynikające z art. 106 ust. 2 TFUE / **336**
 - 8.2. Wyjątki od zastosowania dyrektywy usługowej do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym / **336**
 - 8.3. Usługi powszechne / **337**
 - 8.4. Możliwość uzasadniania ograniczeń swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług ze względu na realizację interesu publicznego / **340**
 - 8.5. Realizacja interesu publicznego a unijne prawo wtórne w zakresie działalności usługowej / **348**
 - 8.6. Zasada świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym a polskie administracyjne prawo gospodarcze / **355**
 - 8.6.1. Przekształcenia regulacji dotyczącej świadczenia usług użyteczności publicznej wynikające ze swobód przedsiębiorczości i świadczenia usług / **358**
 - 8.6.2. Interes publiczny w prawie polskim a prawo Unii Europejskiej / **365**
- 9. Zakończenie / **374**

Rozdział 3

Swoboda przedsiębiorczości i świadczenia usług a polskie ustrojowe i proceduralne administracyjne prawo gospodarcze / 379

1. Zasady ustrojowe w dziedzinie prowadzenia działalności usługowej i świadczenia usług / **379**
 - 1.1. Zasada niezależności krajowych organów regulacyjnych / **380**
 - 1.2. Europejskie sieci administracyjne / **387**
 - 1.3. Zasada niezależności krajowych organów regulacyjnych a polskie ustrojowe prawo administracyjne gospodarcze / **389**
 - 1.4. Współpraca wertykalna a polskie ustrojowe prawo administracyjne gospodarcze / **393**
 - 1.5. Współpraca horyzontalna a ustrojowe administracyjne prawo gospodarcze / **395**
2. Zasady proceduralne wynikające ze swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług / **397**
 - 2.1. Zasada współpracy administracyjnej / **397**
 - 2.1.1. Przyczyny wprowadzenia współpracy administracyjnej między krajowymi organami administracji w dziedzinie usług / **397**
 - 2.1.2. Podstawy prawne współpracy administracyjnej / **398**
 - 2.1.3. Rodzaje współpracy administracyjnej przewidziane w sektorze usług / **402**
 - 2.1.4. Instrumenty współpracy administracyjnej / **408**
 - 2.1.5. Współpraca administracyjna a ochrona praw jednostek / **411**
 - 2.2. Zasada współpracy administracyjnej w zakresie swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług a polskie proceduralne administracyjne prawo gospodarcze / **414**
 - 2.2.1. Polskie organy administracji zobowiązane do współpracy / **419**
 - 2.2.2. Uprawnienia proceduralne przedsiębiorców a współpraca administracyjna / **423**
 - 2.3. Pozostałe zasady proceduralne / **425**
 - 2.3.1. Uproszczenie procedur administracyjnych / **425**
 - 2.4. Europeizacja polskiego proceduralnego administracyjnego prawa gospodarczego w dziedzinie usług / **428**

2.4.1. Pojedynczy punkt kontaktowy w prawie polskim /	428
2.4.2. Procedury udzielania zezwoleń na prowadzenie usługowej działalności gospodarczej /	439
2.4.3. Potwierdzenie przyjęcia wniosku i wydłużenie terminu /	441
2.4.4. Milcząca zgoda administracji /	442
3. Zakończenie /	461
Podsumowanie /	465
Wykaz aktów prawnych /	477
Orzecznictwo /	497
Bibliografia /	515

Wykaz skrótów

Akty prawne

- DHE** dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym), (Dz. Urz. WE L 178 z 17.7.2000, s. 1)
- DU** dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (dyrektywa usługowa), (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, s. 36)
- DUK** dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. UE L 255 z 30.8.2005, s. 22)
- dyrektywa 2002/19/WE** dyrektywa 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywa o dostępie), (Dz. Urz. WE L 108 z 24.4.2002, s. 7)
- dyrektywa 2002/21/WE** dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług

	łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa), (Dz. Urz. WE L 108 z 24.4.2002, s. 33)
dyrektywa 2009/72/WE	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz. Urz. UE L 211 z 14.8.2009, s. 55)
dyrektywa 2009/73/WE	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (Dz. Urz. UE L 211 z 14.8.2009, s. 94)
dyrektywa 2010/13/UE	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych), (Dz. Urz. UE L 95 z 15.4.2010, s. 1)
dyrektywa 2013/36/UE	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz. Urz. UE L 176 z 27.6.2013, s. 338)
GATS	Układ ogólny o handlu usługami
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
k.p.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
Ordynacja podatkowa	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.)
p.p.s.a	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
pr. bank.	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1376)
pr. bud.	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)
pr. energ.	ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.)
pr. tel.	ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 243 z późn. zm.)
TEWG	Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, podpisany w Rzymie w dniu 25 marca 1957 r.
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 30.12.2010, s. 1)
Traktat akcesyjny	Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem

Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864)

Traktat z Lizbony

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1)

TUE

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 83 z 30.3.2010, s. 1)

TWE

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 1), od 1 grudnia 2009 r. nosi nazwę Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

u.k.r.s.

ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1203 z późn. zm.)

u.r.t.

ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226 z późn. zm.)

u.s.d.g.	ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.)
u.ś.u.	ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 47, poz. 278 z późn. zm.)
u.ś.u.d.e.	ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1422)
u.z.u.k.	ustawa z dnia 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 63, poz. 394 z późn. zm.)

Czasopisma i zbiory orzecznictwa

CDE	Cahiers de droit européen
CMLRev.	Common Market Law Review
Dz. U.	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz. Urz. WE	Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
EBLRev.	European Business Law Review
EIoP	European Integration online Papers
ELJ	European Law Journal
ELRev.	European Law Review
EPL	European Public Law
EPS	Europejski Przegląd Sądowy
KPP	Kwartalnik Prawa Prywatnego
KPPubl.	Kwartalnik Prawa Publicznego
L&CP	Law and Contemporary Problems
Legalis	System Informacji Prawnej Legalis
LEX	System Informacji Prawnej LEX

LIEI	Legal Issues of Economic Integration
MLR	Modern Law Review
Mon. Praw.	Monitor Prawniczy
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	Państwo i Prawo
PPH	Przegląd Prawa Handlowego
Prob. Zarz.	Problemy Zarządzania
Prz. Sejm.	Przegląd Sejmowy
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
RTD Eur.	Revue trimestrielle de droit européen
Sam. Ter.	Samorząd Terytorialny
Zb. Orz.	Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Inne

BEREC	Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (<i>Body of European Regulators for Electronic Communications</i>)
CEIDG	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
CRP KEP	Centralny Rejestr Podmiotów – Krajowa Ewidencja Podatników
EBC	Europejski Bank Centralny

EMAS	system ek zarzadzania i audytu (<i>Eco-Management and Audit Scheme</i>)
EOG	Europejski Obszar Gospodarczy
ePUAP	elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy
MŚP	małe i średnie przedsiębiorstwa
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
PPK	pojedynczy punkt kontaktowy
Prezes UKE	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej
Prezes URE	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
Prezes UTK	Prezes Urzędu Transportu Kolejowego
PSO	obowiązek użyteczności publicznej (<i>Public Service Obligations</i>)
Sąd, SPI	Sąd Pierwszej Instancji
system IMI	system wymiany informacji na rynku wewnętrznym (<i>Internal Market Information System</i>)
TK	Trybunał Konstytucyjny
TP S.A.	Telekomunikacją Polską S.A.
TS	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	Unia Europejska
UOIG	usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym
WSA	wojewódzki sąd administracyjny

Wstęp

Wraz z rozpoczęciem integracji Polski z Unią Europejską polski porządek prawny znalazł się pod silnym wpływem prawa unijnego. Jako rezultat procesów integracyjnych pojawiło się zjawisko europeizacji polskiego prawa, które należy definiować jako oddziaływanie na siebie prawa europejskiego i prawa państw europejskich¹. Oddziaływanie to ma charakter wielokierunkowy. W związku z tym wyodrębnia się różne typy relacji między prawem europejskim i prawem państw członkowskich: europeizację wertykalną odgórną (*top-down*), w sytuacji gdy prawo europejskie wpływa na prawo krajowe, europeizację wertykalną oddolną (*bottoms-up*), jeżeli prawo państw europejskich zmienia prawo europejskie, europeizację horyzontalną polegającą na wzajemnym oddziaływaniu na siebie prawa państw europejskich oraz europeizację *ad extra* odnoszącą się do wpływu prawa europejskiego na prawo państw pozaeuropejskich i organizacji międzynarodowych².

Prawo europejskie można ujmować wąsko jako prawo Unii Europejskiej lub też szeroko jako prawo nie tylko unijne, lecz również innych organizacji europejskich, przede wszystkim Rady Europy. W literaturze przedmiotu pojawia się zatem szerokie pojęcie europeizacji obejmujące nie tylko wpływ prawa UE na porządki prawne państw członkowskich, ale także przenoszenie na grunt krajowy „instytucji prawnych, które

¹ A. Wróbel, D. Miąsik, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty* (w:) *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 14.

² J. Ruszkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, *passim*; R. Petrov, P. Kalinichenko, *The Europeanization of Third Country Judiciaries Through the Application of the EU Acquis: The Cases of Russia and Ukraine*, *International & Comparative Law Quarterly* 2011, nr 60, s. 325–353; A. Wróbel, D. Miąsik, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, s. 11 i n.

wykształciły się na kontynencie zachodnioeuropejskim”³. Ponadto analiza procesu europeizacji prawa może dotyczyć relacji między systemami prawnymi (europejskim i krajowym), a zatem także wzajemnych oddziaływań między normami prawnymi, które na te systemy się składają, lub szerzej – relacji między porządkami prawnymi. Porządek prawny ma w literaturze prawniczej znaczenie szersze niż system prawa⁴ i obejmuje „nie tylko normy generalno-abstrakcyjne, lecz również normy konkretno-indywidualne oraz wykładnię prawa, doktrynę prawniczą i orzecznictwo sądowe”⁵.

W pracy poddano analizie przede wszystkim oddziaływanie wertykalne odgórne (*top-down*) prawa Unii Europejskiej na polski porządek prawny, w tym przyjmowanie w polskim ustawodawstwie instytucji prawnych utworzonych na gruncie Unii Europejskiej w celu dostosowywania naszego ustawodawstwa do wymogów unijnych i efektywnego wypełniania zobowiązań wynikających z prawa UE. Wzięto również pod uwagę oddziaływanie prawa Unii na orzecznictwo sądów i poglądy doktryny prawniczej, a także uwzględniono europeizację prawa o charakterze horyzontalnym, a zatem oddziaływanie na polskie prawo porządków prawnych innych państw członkowskich, ale jedynie w zakresie, w jakim wynika ono z prawa UE i w sytuacji, kiedy zobowiązuje do uwzględniania rozwiązań przyjętych w innym państwie członkowskim, np. do uznawania aktów transnarodowych lub zachęca państwa członkowskie, np. na zasadzie porównywania przyjmowanych w państwach członkowskich rozwiązań, do brania pod uwagę przez organy stosujące i stanowiące prawo krajowe obcych koncepcji prawnych. W rezultacie zbadano europeizację krajowego prawa polegającą na systematycznym wpływie prawa UE na kształt polskiego porządku przez włączanie norm i zasad tego prawa do prawa polskiego oraz na tworzeniu zgodnych z polską tradycją prawną lub całkowicie nowych rozwiązań wdrażających prawo UE.

Integracja państw członkowskich Unii ma przede wszystkim charakter ekonomiczny i dotyczy zmian w porządkach prawnych państw

³ Z. Leoński, *Wprowadzenie (w:) Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 11.

⁴ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 232.

⁵ W. Lang, *System prawa i porządek prawny (w:) System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008, s. 13.

członkowskich zmierzających do konstruowania rynku wewnętrznego UE, który pozwala na swobodny przepływ osób, usług, towarów, kapitału i płatności między państwami członkowskimi. Jest to analiza realizacji jednolitego rynku europejskiego i zmian, jakie w związku z integracją gospodarczą Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Unii zostały wprowadzone do polskiego prawa. Opracowanie zostało ograniczone do sektora usług jako tego, który w największym stopniu obecnie przyczynia się do rozwoju europejskiej gospodarki i tym samym w czasie kryzysu ekonomicznego stał się szczególnym przedmiotem zainteresowania prawodawcy unijnego. W akcie o jednolitym rynku europejskim Komisja podkreśliła, że prawidłowe działanie wewnętrznego rynku usług jest „podstawowym warunkiem wzrostu gospodarczego i zwiększania zatrudnienia w Europie”, a „w latach 1998–2008 wzrost w gospodarce europejskiej kształtował się średnio na poziomie 2,1% rocznie, gdy tymczasem w sektorze usług odnotowano w tym czasie średnio roczny wzrost na poziomie 2,8%”⁶. W preambule dyrektywy usługowej (DU) zaznaczono, że „zniesienie przeszkód w rozwoju działalności usługowej między państwami członkowskimi jest niezbędne w celu wzmocnienia integracji narodów Europy oraz promowania zrównoważonego i trwałego postępu gospodarczego i społecznego”⁷.

Mimo że świadczenie usług przyczynia się w coraz większym stopniu do wzrostu europejskiej gospodarki, stanowiąc ponad 50% PKB w każdym z państw członkowskich UE, to wartość eksportu i importu towarów między państwami członkowskimi jest dwa do trzech razy wyższa niż w przypadku usług⁸. Brak równowagi w tym względzie wynika z charakteru niektórych usług, np. świadczonych w zawodach regulowanych i wymagających znajomości ustawodawstwa krajowego. Oferowanie usług może również wiązać się z koniecznością bezpośredniego kontaktu między dostawcą a konsumentem. Często też usługi są dostosowane do potrzeb i gustów klientów, nie mają charakteru jednolitego i tym samym trudno ustanowić normy standaryzujące ich

⁶ Komunikat Komisji, *Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania*, „Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego”, Bruksela, dnia 13.4.2011, KOM(2011) 206 wersja ostateczna.

⁷ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, s. 36).

⁸ Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/International_trade_in_services.

świadczenie⁹. Czynnikiem ograniczającym handel usługami wewnątrz Unii są również bariery prawne i administracyjne. Dlatego też w aktach o jednolitym rynku¹⁰ inicjatywy dotyczące zniesienia tych barier w dziedzinie usług Komisja uznała za dzwignię wzrostu ekonomicznego w Europie.

Celem pracy jest ustalenie, jak swoboda przedsiębiorczości dla usługodawców i swoboda świadczenia usług między państwami członkowskimi wpływają na polski porządek prawny oraz analiza zasad prawa unijnego dotyczących realizacji europejskiego rynku wewnętrznego, których podstawą są postanowienia traktatowe i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, a także unijneprawo wtórne, i wynikających z realizacji tych zasad zmian w materialnym, proceduralnym i ustrojowym polskim administracyjnym prawie gospodarczym. Istotą problemu jest ustalenie stopnia europeizacji polskiego prawa administracyjnego gospodarczego zachodzącej pod wpływem unijnych swobód dotyczących przepływu usług, skutków tej europeizacji, a także określenie pożądaných granic tego zjawiska. Chodzi więc o ustalenie, jak daleko powinny sięgać zmiany w polskim prawie wynikające z procesu jego europeizacji (wnioski *de lege ferenda*) przy uwzględnieniu ograniczeń wynikających zarówno z prawa unijnego – zasady kompetencji powierzonych, autonomii proceduralnej i instytucjonalnej państw członkowskich – jaki i polskiego porządku prawnego.

Europeizacja rozumiana jako wzajemne oddziaływanie prawa Unii Europejskiej i prawa krajowego zależy w dużej mierze od zasad kształtujących te relacje zawartych w systemach prawnych europejskim oraz krajowym i w orzecznictwie sądów¹¹. W związku z tym w pierwszej części publikacji przedstawiono zasady prawa unijnego stanowiące podstawę jego oddziaływania na krajowe systemy prawne: pierwszeństwa, bezpośredniej skuteczności i prounijnej wykładni prawa krajowego, a także postanowienia Konstytucji RP dotyczące integracji europej-

⁹ Zgodnie z danymi Eurostatu relatywnie niski udział usług w handlu między państwami UE-27 wynoszący 22,4% w 2006 r. pozostawał bez zmian do 2009 r., kiedy to wzrósł do 26,3%. W 2011 r. udział usług w wymianie między państwami UE znowu spadł, osiągając 22,1%, po czym zanotowano niewielki wzrost w 2012 r. do 22,6%, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/International_trade_in_services.

¹⁰ Komunikat Komisji, *Akt o jednolitym...*, Komunikat Komisji, *Akt o jednolitym rynku II. Razem na rzecz nowego wzrostu gospodarczego*, Bruksela, 3.10.2012, COM(2012) 573 final.

¹¹ A. Wróbel, D. Miąsik, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, *passim*.

skiej i ich wykładnię dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny. W opracowaniu opisano również skutek oddziaływania na siebie porządku prawnego unijnego i państw członkowskich, jakim jest integracja krajowych porządków prawnych i metody jej osiągania, które polegają nie tylko na unifikacji i harmonizacji porządków prawnych państw członkowskich, ale również na koordynacji, metodzie strukturalnej, konkurencji regulacyjnej oraz użyciu mechanizmów zaliczanych do nowego rządu, takich jak: stosowanie aktów prawa miękkiego, tworzenie nieformalnych sieci organów państw członkowskich, przeprowadzanie wzajemnej oceny przyjmowanych w krajach Unii rozwiązań prawnych i promowanie samoregulacji.

Następnie podjęto próbę dookreślenia pojęcia „administracyjne prawo gospodarcze”. W książce przyjęto, że prawo gospodarcze ma charakter interdyscyplinarny. Przecina ono różne gałęzie prawa, w tym prawo administracyjne, bez podważania jego podstawowych zasad, cech charakterystycznych, metod stanowienia i stosowania, a wyróżnia się jedynie przedmiotem regulacji. W publikacji przyjęto, że unijne zasady ustrojowe (zasada kompetencji powierzonych, autonomii proceduralnej, autonomii instytucjonalnej) wpływające na zakres europeizacji polskiego prawa administracyjnego mają podobne zastosowanie również w przypadku administracyjnego prawa gospodarczego. Dokonano zatem charakterystyki europeizacji prawa administracyjnego gospodarczego państw członkowskich w świetle tych zasad.

W rozdziale pierwszym wskazano również unijne podstawy prawne europeizacji krajowego administracyjnego prawa gospodarczego w zakresie usług. Podstawą swobody przedsiębiorczości obejmującej również prowadzenie działalności usługowej i swobody świadczenia usług jest prawo pierwotne UE, w szczególności art. 49 TFUE, którego zadaniem jest zapewnienie swobody wyboru miejsca prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium UE przez osoby fizyczne i prawne, oraz art. 56 TFUE znoszący ograniczania w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz UE. Oba te artykuły zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości są bezpośrednio skuteczne. Ich podstawowym celem jest zniesienie barier napotykanych przez usługodawców i usługobiorców, którzy mając obywatelstwo jednego państwa członkowskiego, chcą założyć przedsiębiorstwo, świadczyć usługi lub z nich korzystać w innym państwie członkowskim. Istotną rolę w kształtowaniu się swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług odegrało również orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii

Europejskiej, m.in. orzeczenia w sprawach: *Regina* (C-221/89), *Reyners* (C-2/74), *Daily Mail* (C-81/87), *Centros* (C-212/97), *SPUC przeciwko Grogan* (C-159/90), *Omega* (C-36/02), *Gerhard* (C-55/94), *Jany i in.* (C-268/99), *Laval* (C-341/05). Wpływ na realizację rynku wewnętrznego UE, jeśli chodzi o świadczenie usług i prowadzenie działalności gospodarczej, mają także dyrektywy sektorowe służące harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w dziedzinach takich, jak: telekomunikacja, energetyka, transport kolejowy, lotniczy, usługi bankowe, usługi ubezpieczeniowe, usługi medyczne, handel elektroniczny, usługi medialne. Prawodawstwo unijne skupione jest zatem na sektorach szczególnie ważnych zdaniem instytucji UE dla rozwoju gospodarki europejskiej oraz tych, w których występowało najwięcej barier prawnych uniemożliwiających realizację rynku wewnętrznego w zakresie przepływu usług i swobody przedsiębiorczości¹². Na szczeblu unijnym przeprowadzono również harmonizację horyzontalną, która polega na ustanowieniu unijnej dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym. Znaczenie dla realizacji jednolitego europejskiego rynku usług miały również dyrektywy: o uznawaniu kwalifikacji oraz w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. Unijne prawo prowadzi do unifikacji i harmonizacji porządków prawnych państw członkowskich, jednak również metody integracji zaliczane do nowego rządu mają coraz większe znaczenie w sektorze usług i uzupełniają prawo wiążące¹³.

W rozdziale drugim książki scharakteryzowano materialne zasady umożliwiające swobodne świadczenie usług i prowadzenie działalności usługowej w państwie przyjmującym. Opisano wynikające z unijnego prawa pierwotnego zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową oraz niewprowadzanie ograniczeń w realizacji swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług. Przedstawiono wpływ tych zasad na polskie prawo i przyczyny małej efektywności unijnego prawa traktatowego, jeśli chodzi o realizację jednolitego europejskiego rynku usług. Analiza dyrektyw sektorowych i dyrektywy o usługach pozwoliła określić podstawowe reguły wynikające z doprecyzowania w prawie wtórnym zakazu wprowadzania ograniczeń w swobodnym przepływie usług i prowadzenia działalności usługowej na rynku wewnętrznym.

¹² B. de Witte, *Setting the Scene: How did Service get to Bolkstein and Why?*, Michell Working Paper Series 2007, nr 3, s. 5.

¹³ V. Hatzopoulos, *Regulating Services in the European Union*, Oxford 2012, s. 332 i n.

Są nimi: zasada państwa pochodzenia, zasada swobodnego świadczenia usług, zakaz wprowadzania ograniczania swobody przedsiębiorczości w przypadku działalności usługowej, zasada dostępu strony trzeciej do infrastruktury. Scharakteryzowano problemy dotyczące wdrożenia dyrektywy usługowej, określono, jak zmiany wynikające z jej implementacji wpływają na reguły podejmowania i prowadzenia w Polsce usługowej działalności gospodarczej i tymczasowe świadczenie usług oraz opisano pośredni wpływ wdrożenia dyrektywy usługowej do polskiego porządku prawnego, polegający na likwidacji lub złagodzeniu barier w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej nie tylko w sektorze usług. Skupiono się również na nieprawidłowościach we wdrożeniu dyrektywy usługowej do polskiego prawa, np. terminologicznych czy związanych z niejasnością polskich przepisów dotyczących usługodawców zawartych w ustawie o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Następna zasada wpływająca na realizację europejskiego jednolitego rynku usług to zasada wzajemnego uznawania standardów. Przedstawiono ją przede wszystkim w kontekście uznawania kwalifikacji zawodowych oraz akceptowania przez administrację państwa przyjmującego ekwiwalentnych wymogów spełnionych przez przedsiębiorcę w państwie macierzystym. Rozdział drugi dotyczy również zasady realizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz jej oddziaływania na polskie administracyjne prawo gospodarcze. W publikacji przedstawiono, jak ta zasada jest rozumiana w prawie unijnym oraz jakie zmiany jej realizacja spowodowała w prawie polskim.

Rozdział trzeci poświęcony został zmianom proceduralnym i ustrojowym, jakie w wyniku procesów integracji europejskiej w dziedzinie jednolitego rynku usług zostały wprowadzone do polskiego prawa administracyjnego gospodarczego. Zasady postępowania administracyjnego mają duże praktyczne znaczenie dla efektywnego stosowania prawa UE oraz dla realizacji praw i egzekwowania obowiązków o charakterze materialnym wynikających z niego w stosunku do jednostek. Proste procedury pozwalają jednostce na skuteczne występowanie z roszczeniami w stosunku do organów administracji publicznej, tzn. domaganie się, aby w ściśle wyznaczony formalnie sposób został zrealizowany nałożony przez normy prawa materialnego na organ administracji obowiązek określonego zachowania¹⁴.

¹⁴ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 222.

Często efektywne stosowanie prawa unijnego nie jest możliwe bez współpracy między organami administracji państw członkowskich. Obowiązek takiego współdziałania w sektorze usług wynika z traktatowej zasady lojalnej współpracy i został doprecyzowany w aktach prawa wtórnego. Na przykład dyrektywa usługowa zobowiązuje organy administracji publicznej do współpracy z właściwymi organami państw członkowskich oraz Komisją Europejską. Współpraca ta powinna polegać m.in. na wymianie informacji o usługodawcach i świadczonych przez nich usługach oraz przeprowadzaniu na wnioski administracji z innego państwa członkowskiego kontroli działalności usługodawców. Odbyna się ona przy wykorzystaniu systemów teleinformatycznych udostępnianych i zarządzanych przez Komisję Europejską, np. systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (*Internal Market Information System* – system IMI).

Włączenie do polskiego systemu prawnego rozwiązań upraszczających postępowanie oraz przyznających proceduralne uprawnienia przedsiębiorcom spowodowała przede wszystkim transpozycja dyrektywy o usługach. Innowacyjność dyrektywy usługowej polega właśnie głównie na zreformowaniu i modernizacji działania administracji¹⁵ oraz uproszczeniu procedur administracyjnych. Artykuł 6 dyrektywy usługowej ustanawia wymóg utworzenia pojedynczych punktów kontaktowych, w których powinno być możliwe dopełnienie wszelkich procedur i formalności koniecznych do podjęcia działalności usługowej oraz złożenie wszelkich wniosków o uzyskanie zezwolenia niezbędnego do prowadzenia takiej działalności. Państwa członkowskie, zgodnie z wymogami dyrektywy usługowej, mają również obowiązek uproszczenia procedur administracyjnych dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej (art. 5 ust. 1 dyrektywy usługowej) oraz wprowadzenie takich instytucji, jak: dorozumiana zgoda, potwierdzenie otrzymania wniosku od przedsiębiorcy przez organ administracji publicznej, zakaz wymagania przez organy administracji dokumentów w formie oryginałów, poświadczonych kopii lub poświadczonego tłumaczenia. Dyrektywa usługowa, zgodnie z art. 13, zawiera m.in. wymóg, aby procedury i formalności związane z udzielaniem zezwoleń były przejrzyste i podawane z wyprzedzeniem do wiadomości publicznej. Dodatkowo nie mogą one mieć charakteru zniechęcającego usługodaw-

¹⁵ G. Davies, *The Service Directive: extending the country of origin principle and reforming public administration*, ELRev. 2007, nr 32, s. 239.

ców, być nadmiernie skomplikowane i opóźniać świadczenia usług. Ponadto prawo państw członkowskich powinno gwarantować wnioskodawcom, że ich wnioski będą rozpatrzone szybko (w rozsądnym terminie) oraz w sposób obiektywny i bezstronny¹⁶. W związku z tym, że nie istnieje możliwość zastosowania innych standardów do podmiotów krajowych, reforma i uproszczenie procedur administracyjnych z zakresu podejmowania i prowadzenia działalności usługowej dotyczy również przedsiębiorców polskich¹⁷. Wdrożenie dyrektywy usługowej przyspieszyło także usprawnianie działania administracji w innych dziedzinach, np. przez elektronizację procedur administracyjnych.

W rozdziale trzecim przeanalizowano też wpływ prawa unijnego stanowiącego w dziedzinie swobodnego świadczenia usług i prowadzenia działalności usługowej na ustrój polskiej administracji gospodarczej. Przekształcenia polskiego prawa w tym zakresie wynikają głównie z wdrażania bezpośrednich wymogów prawa unijnego, dotyczących np. niezależności organów regulacyjnych w sektorach infrastrukturalnych oraz przyjmowania rozwiązań ustrojowych, które najpełniej umożliwiają wywiązanie się Polski ze zobowiązań traktatowych wynikających z przepisów unijnego prawa materialnego i proceduralnego.

Problem sytuacji prawnej podmiotów wspólnotowych korzystających w Polsce ze swobody świadczenia usług był przedmiotem badań w książce M. Strzelbickiego (*Publicznoprawne gwarancje swobody świadczenia usług przez podmioty wspólnotowe w Polsce*, Poznań 2008). Natomiast zagadnienie europeizacji zasad podejmowania i prowadzenia działalności usługowej oraz tymczasowego świadczenia usług w polskim porządku prawnym poruszone zostało przez S. Dudzika w artykułach: *Sposoby przekształcania prawa polskiego pod wpływem prawa europejskiego (na przykładzie prawa gospodarczego)*, PiP 2008, z. 5, s. 3–19, oraz *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej. Zjednoczeni w różnorodności* (w:) *Konferencja. Unia Europejska: zjednoczeni w różnorodności*, red. C. Mik, Warszawa 2012. Dotychczasowe opracowania dotyczyły natomiast przede wszystkim europeizacji prawa krajowego (np. praca zbiorowa *Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego*, red. C. Mik, Toruń 2000) oraz administracyjnego prawa krajowego. W szczególności wymienić należy

¹⁶ S. Dudzik, *Sposoby przekształcania prawa polskiego pod wpływem prawa europejskiego (na przykładzie prawa gospodarczego)*, PiP 2008, z. 5, s. 3–19.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 31, pkt 13 uzasadnienia.

książkę *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, zawierającą wiele artykułów z zakresu europeizacji polskiego prawa administracyjnego procesowego, materialnego i ustrojowego, oraz t. 3 *Systemu prawa administracyjnego: Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014. O wpływie prawa europejskiego na działalność polskich organów administracji publicznej pisał również S. Biernat w artykułach: *Wpływ prawa Wspólnoty Europejskiej na legitymację i działalność prawotwórczą organów administracji publicznej w Polsce* (w:) *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, red. H. Bauer, R. Hendler, P.M. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk, Poznań 1999, s. 51–69, oraz *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)* (w:) *Studia prawno-europejskie*, t. VI, red. M. Seweryński, Z. Hajn, Łódź 2002, s. 71–111. W polskiej literaturze poruszane były również kwestie swobody świadczenia usług i prowadzenia działalności gospodarczej w UE m.in. w książkach: M. Szydło, *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i swoboda świadczenia usług*, Toruń 2005; *Przepływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, red. S. Biernat, S. Dudzik, Kraków–Warszawa 2009; A. Cieśliński, *Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Wrocław 2013; E. Skibińska, *Swoboda zakładania przedsiębiorstw przez osoby prawne (art. 43–48 TWE)*, Warszawa 2008. Z omawianą problematyką związane są również, choć pośrednio, opracowania dotyczące polskiego prawa publicznego gospodarczego. Wymienić tu należy: *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski, M. Wykrzykowski, Warszawa 2001; A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2004; C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2005; M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków–Lublin 1997. Niektóre problemy związane z europeizacją prawa krajowego, w tym prawa administracyjnego, były omawiane również w literaturze obcej, np. w książkach: *The Europeanisation of Law: The Legal Effects of European Integration*, red. F. Snyder, Oxford–Portland 2000; *The europeanisation of Administrative Law. Transforming national decision-making procedures*, red. K.-H. Ladeur, Aldershot–Burlington USA–Singapore–Sydney 2002. Natomiast do najważniejszych obcych

opracowań z zakresu prawa administracyjnego UE należą książki: P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford 2012; J. Schwarze'a, *European Administrative Law*, London 2006 oraz publikacja *Droit administratif européen*, red. J.-B. Auby, J. Dutheil de la Rochère, Bruxelles 2007.

Badania przeprowadzone w pracy polegały przede wszystkim na interpretacji przepisów prawnych przy wykorzystaniu reguł semantycznych i syntaktycznych języka prawnego i naturalnego, reguł logiki formalnej oraz wnioskowań prawniczych (wykładnia językowo-logiczna). Pomocniczo w razie wątpliwości co do słuszności wyników interpretacji językowo-logicznej zastosowano metody wykładni systemowej oraz wykładni funkcjonalnej. Analiza i opracowanie wyników badań polegało na formułowaniu wniosków obejmujących: systematyzację norm prawnych, ustalanie, które normy są obowiązujące np. w przypadku kolizji między prawem polskim a prawem Unii Europejskiej, wykładnię prawa, ustalanie i definiowanie pojęć, analizę praktyki stosowania prawa oraz wskazywanie postulowanych zmian w prawie.

Przedmiot badań stanowiły akty normatywne prawnie wiążące – akty prawa unijnego m.in.: Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁸, dyrektywa 2006/123/WE z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym; ustawodawstwo polskie m.in.: Konstytucja RP¹⁹, ustawa o swobodzie działalności gospodarczej (u.s.d.g.)²⁰, ustawa o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (u.ś.u.)²¹; ustawodawstwo wybranych państw członkowskich; akty unijnego prawa miękkiego niemające charakteru wiążącego (np. dokumenty i raporty Komisji); akty o charakterze indywidualnym (orzeczenia sądów UE dotyczące swobody zakładania przedsiębiorstw i świadczenia usług oraz orzecznictwo sądów polskich).

W tym miejscu chciałabym szczególnie podziękować prof. dr. hab. Sławomirowi Dudzikowi za pomoc w pisaniu tej książki oraz wspieranie mojego rozwoju naukowego. Pragnę także wyrazić wdzięczność recenzentowi – prof. dr. hab. Jerzemu Supernatowi za wszystkie cenne uwagi zgłoszone w recenzji wydawniczej.

¹⁸ Wersje skonsolidowane Dz. Urz. UE C 83 z 30.3.2010, s. 1.

¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

²⁰ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.).

²¹ Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 47, poz. 278 z późn. zm.).

Rozdział 1

Podstawy prawne i mechanizmy europeizacji prawa administracyjnego gospodarczego państw członkowskich Unii Europejskiej

1. Prawo unijne a prawo państw członkowskich

1.1. Zasady prawa Unii Europejskiej będące podstawą europeizacji prawa państw członkowskich

Ustalenie, jak swoboda przedsiębiorczości dla usługodawców i swoboda świadczenia usług między państwami członkowskimi wpływają na polski porządek prawny wymaga generalnej charakterystyki oddziaływania (relacji) między prawem Unii Europejskiej a polskim porządkiem prawnym. Oddziaływanie takie nosi miano europeizacji prawa. Proces europeizacji porządków prawnych państw członkowskich UE kształtują trzy podstawowe dla prawa unijnego zasady: pierwszeństwa prawa UE, jego bezpośredniej skuteczności oraz prounijnej wykładni prawa państw członkowskich. Pozwalają one na efektywne stosowanie prawa unijnego w państwach członkowskich oraz umożliwiają skuteczną europeizację krajowych porządków prawnych. Wynikają z nich bowiem obowiązki ciążące na organach krajowych stanowiących i stosujących prawo, które powodują przekształcenia w systemach prawa wewnętrznego polegające na zastępowaniu norm krajowych przepisami prawa unijnego, zmianie lub uchyleniu norm prawa krajowego, zgodnie z wymogami prawa unijnego, oraz odpowiedniej wykładni prawa w przypadku stosowania norm prawa unijnego lub zeu-

ropeizowanego prawa krajowego²². W pierwszej części rozdziału zasady pierwszeństwa, bezpośredniej skuteczności i prounijnej wykładni zostaną przedstawione w znaczeniu, jakie nadał im Trybunał Sprawiedliwości. Recepja tych zasad w prawie polskim i innych państwach członkowskich oraz reguły wrazone w Konstytucji RP i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jakim podlega relacja między polskim porządkiem prawnym a prawem europejskim, są przedmiotem dalszych rozważań.

1.1.1. Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej

Podstawą efektywnej europeizacji krajowych systemów prawnych jest sformułowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (sprawa nr 6/64 *Flaminio Costa v E.N.E.L.* z dnia 15 lipca 1964 r.) i obecnie wyrażona również w deklaracji nr 17 do Traktatu z Lizbony²³ zasada pierwszeństwa prawa unijnego wobec prawa państw członkowskich. Zgodnie z nią organy stosujące prawo w przypadku kolizji norm unijnych z krajowymi mają obowiązek zastosowania prawa UE i nieuwzględniania sprzecznego z nim prawa wewnętrznego. Ponadto państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia skuteczności prawa UE: nie mogą one wprowadzać przepisów wewnętrznych, które byłyby sprzeczne z prawem unijnym, a późniejsze prawo krajowe nie uchyla wcześniejszego prawa europejskiego²⁴.

Zasadę pierwszeństwa próbowano wprowadzić do Traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania UE (Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), aby ostatecznie rozwiązać wątpliwości co do jej obowiązywania. W Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy²⁵ art. I-6 stanowi, że „Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu przyznanych

²² A. Wróbel, D. Miąsik, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, s. 25, s. 55.

²³ Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1; J.-L. Sauron, *Comprendre le Traité de Lisbonne*, Paris 2008, s. 32.

²⁴ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 550 i n.; S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich* (w:) *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 234 i n.; M. Taborowski, *Stosowanie i interpretacja prawa Unii Europejskiej* (w:) *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze*, red. A. Łazowski, Warszawa 2008, s. 289 i n.

²⁵ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (Dz. Urz. UE C 310 z 16.12.2004, s. 3).

jej kompetencji mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich”. Już w trakcie prac nad traktatem konstytucyjnym przepis ten wzbudzał kontrowersje. Zdecydowano się więc dodać deklarację nr 17, która wyjaśniła, że art. I-6 odzwierciedla istniejące orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji²⁶. Ostatecznie państwa członkowskie nie zdecydowały się, by w Traktatach jednoznacznie określić hierarchię między normami prawa krajowego i unijnego. Początkowo planowano zawrzeć zasadę pierwszeństwa w protokole do Traktatu z Lizbony. Zgodnie z art. 51 TUE, „protokoły i załączniki załączone do Traktatów stanowią ich integralną część”. A zatem sformułowana w protokole zasada pierwszeństwa stałaby się częścią Traktatów. W czasie prac nad Traktatem z Lizbony²⁷ nie udało się jednak osiągnąć porozumienia co do wprowadzenia zasady prymatu prawa Unii do Traktatów w tej formie. Ostatecznie wyrażono zasadę pierwszeństwa w deklaracji (deklaracja nr 17)²⁸. Deklaracje nie są jednak wymienione w art. 51 TUE, a tym samym nie stanowią integralnej części Traktatów. Wyznaczają one natomiast ich „kontekst”²⁹, w rozumieniu Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, uwzględniany w procesie interpretacji³⁰. Deklaracja w sprawie zasady pierwszeństwa potwierdza linię orzecniczą TS oraz objaśnia, że „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo”³¹. Deklaracja nr 17 precyzuje więc, że zasada pierwszeństwa, która była sformułowana przez TS jedynie w stosunku do prawa wspólnotowego, po reformie wprowadzonej

²⁶ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 43–44.

²⁷ Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1).

²⁸ J.-L. Sauron, *Comprendre...*, s. 32–33.

²⁹ Artykuł 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439).

³⁰ S. Biernat, *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po Traktacie z Lizbony*, Gdańskie Studia Prawnicze 2011, t. XXV, s. 54.

³¹ Deklaracja nr 17 dołączona do Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 83 z 30.3.2010, s. 335).

przez Traktat z Lizbony odnosi się do całego prawa Unii Europejskiej. W deklaracji została zamieszczona opinia Służby Prawnej Rady, zgodnie z którą „fakt, że zasada pierwszeństwa nie zostanie włączona do przyszłego Traktatu w żaden sposób nie narusza samej zasady ani obowiązującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości”.

Rolą deklaracji nr 17 jest również podkreślenie, iż mimo że zasada pierwszeństwa nie została wyrażona w przepisach Traktatu, to dalej obowiązuje. Wrażenie, że nie ma ona mocy wiążącej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony mogłoby wynikać z faktu, iż Traktat z Lizbony – tak jak to czynił traktat konstytucyjny – wprowadził do TUE i TFUE lub uszczegółowił postanowienia traktatowe podstawowe dla ustroju Unii, wyrażające zasady ukształtowane w orzecznictwie TS³², np. zasadę, zgodnie z którą UE ma kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji (art. 3 ust. 2 TFUE, art. 216 TFUE)³³, zasadę równowagi instytucjonalnej (art. 13 ust. 2 TUE)³⁴, zasadę zapewnienia przez państwa członkowskie skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii (art. 19 ust. 2 TUE). Natomiast zasada pierwszeństwa – mimo że była wyrażona w traktacie konstytucyjnym – nie została przeniesiona do Traktatu z Lizbony, co mogłoby oznaczać, że państwa członkowskie całkowicie z niej zrezygnowały. Deklaracja nr 17 ma taką interpretację wykluczyć.

Ponadto, jak słusznie zauważa S. Biernat³⁵, należy przyjąć, że za podstawę zasady pierwszeństwa powinno być uznane nie tylko orzecznictwo TS oraz deklaracja nr 17 zawierająca niewiążące prawnie stanowisko państw członkowskich i opinię Służby Prawnej Rady. Podstaw prawnych zasady prymatu należy upatrywać w postanowieniach traktatowych ustanawiających inne unijne konstytucyjne reguły, takie jak zasada lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) czy obowiązek przestrzegania prawa UE przez państwa członkowskie (art. 19 ust. 1 zdanie drugie TUE, art. 291 ust. 1 TFUE). Zdaniem S. Biernata³⁶ odmienna

³² S. Biernat, *Zasada pierwszeństwa...*, s. 56.

³³ Wyrok TS z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie 22-70 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich (ERTA)*, Zb. Orz. 1971, s. 263.

³⁴ Wyrok TS z dnia 4 października 1991 r. w sprawie C-70/88 *Parlament Europejski przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 1991, s. I-4529.

³⁵ S. Biernat, *Zasada pierwszeństwa...*, s. 59.

³⁶ *Ibidem*, s. 57.

interpretacja mogłaby prowadzić do zdeprecjonowania zasady pierwszeństwa w systemie prawa unijnego.

Trybunał Sprawiedliwości proklamował zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego (obecnie unijnego) w celu zapewnienia efektywnego stosowania tego prawa w państwach członkowskich³⁷. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości³⁸ „sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa wspólnotowego, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm, w razie konieczności z własnej inicjatywy nie stosując wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, także późniejszych, bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie usunięcie w drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej ani oczekiwania na usunięcie wspomnianych przepisów”³⁹. Prawu unijnemu przysługuje więc pierwszeństwo stosowania przed sprzecznymi z nim przepisami prawa krajowego⁴⁰, a państwa członkowskie nie mogą powoływać się na prawo krajowe również rangi konstytucyjnej w celu niestosowania prawa Unii⁴¹.

³⁷ S. Biernat, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości* (w:) *Studia z prawa Unii Europejskiej w piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego*, red. S. Biernat, Kraków 2000, s. 28 i n.

³⁸ Wyrok TS z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA*, Zb. Orz. 1978, s. 629; wyrok TS z dnia 4 czerwca 1992 r. w sprawach połączonych C-13/91 oraz C-113/91, *postępowanie karne przeciwko Michel Debus*, Zb. Orz. 1992, s. I-3617; wyrok TS z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-119/05 *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato przeciwko Lucchini SpA*, Zb. Orz. 2007, s. I-6199.

³⁹ Wyrok TS z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie C-314/08 *Krzysztof Filipiak przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Poznaniu*, Zb. Orz. 2009, s. I-11049, pkt 81; P. Brzeziński, *Unijny obowiązek odmowy zastosowania przez sąd krajowy ustawy niezgodnej z dyrektywą Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, 178 i n.

⁴⁰ Wyrok TS z dnia 9 marca 1978 r., *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA*; wyrok TS z dnia 22 października 1998 r. w sprawach połączonych C-10/97 do C-22/97 *Ministero delle Finanze przeciwko IN.CO.GE. '90 Srl, Idelgard Srl, Iris '90 Srl, Camed Srl, Pomezia Progetti Appalti Srl (PPA), Edilcam Srl, A. Cecchini & C. Srl, EMO Srl, Emoda Srl, Sappesi Srl, Ing. Luigi Martini Srl, Giacomo Srl i Mafar Srl*, Zb. Orz. 1998, s. I-6307.

⁴¹ Wyrok TS z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Zb. Orz. 1970, s. 1125.

Zasadą prymatu związane są wszystkie organy władzy publicznej państw członkowskich⁴². Jest ona skierowana do administracji rządowej i samorządowej, państwowej nierządowej, organów kontroli państwowej (np. NIK) oraz powołanych do ochrony praw obywateli (np. RPO), sądów krajowych wszystkich instancji oraz wszystkich organów będących emanacją państwa⁴³. Ponadto zasada ta jest skierowana do ustawodawców krajowych. Rozszerzająca definicja państwa sformułowana przez Trybunał Sprawiedliwości w przypadku ogólnych obowiązków państw członkowskich wynika z zastosowania przez Trybunał wykładni funkcjonalnej i ma służyć zapewnieniu jak najszerszej skuteczności prawu unijnemu⁴⁴. C. Mik⁴⁵ jako obowiązki organów władzy publicznej wynikające z zasady pierwszeństwa wymienia nakaz efektywnej transpozycji prawa UE do ustawodawstwa państw członkowskich oraz uchylenia przepisów wewnętrznych niezgodnych z prawem Unii, a także zakaz stanowienia krajowych aktów prawnych sprzecznych z *acquis de l'Union*. Ponadto organy państw członkowskich stosujące prawo, w tym sądy konstytucyjne, nie mogą unieważnić norm prawa UE oraz stosować prawa krajowego, które jest z tym prawem sprzeczne. Państwa członkowskie zobowiązane są również zagwarantować wykonanie orzeczeń sądów UE oraz decyzji Rady i Komisji, co ma szczególne znaczenie, jeśli chodzi o orzeczenia nakładające kary pieniężne, których adresatami są podmioty inne niż państwo⁴⁶.

⁴² Znaczenie zasady pierwszeństwa dla organów administracyjnych – wyrok TS z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie C-103/88 *Fratelli Costanzo SpA przeciwko Comune di Milano*, Zb. Orz. 1989, s. 1839.

⁴³ M. Taborowski, *Stosowanie i interpretacja...*, s. 296. W orzeczeniu z dnia 12 lipca 1990 r. w sprawie C-188/89 *A. Foster i in. przeciwko British Gas plc.*, Zb. Orz. 1990, s. I-03313, za emanację państwa TS uznał: organizacje lub podmioty, które są przedmiotem władzy lub kontroli państwa lub mają specjalne uprawnienia wykraczające poza te, które wynikają z zasad stosowanych w stosunkach między jednostkami (pkt 18), oraz podmioty, niezależnie od ich formy prawnej, które są odpowiedzialne na podstawie przepisów krajowych za świadczenie usług publicznych pod kontrolą państwa, i w tym celu posiadają specjalne uprawnienia wykraczające poza te, które wynikają z zasad stosowanych w stosunkach między jednostkami (pkt 20).

⁴⁴ N. Półtorak, *Pojęcie państwa w prawie Wspólnot Europejskich* (w: *Studia z prawa Unii Europejskiej w piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego*, red. S. Biernat, Kraków 2000, s. 106–107).

⁴⁵ C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 550.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 557.

1.1.2. Zasada bezpośredniej skuteczności prawa Unii Europejskiej

Dla charakterystyki wpływu prawa Unii na porządku prawne państw członkowskich oprócz zasady pierwszeństwa istotne znaczenie ma zasada bezpośredniej skuteczności (*direct effect*) niektórych norm prawa UE. Treść tej zasady została ukształtowana przez sądy unijne. W orzeczeniu z dnia 5 lutego 1963 r. nr 26/62 wydanym w trybie prejudycjalnym na wniosek holenderskiego sądu administracyjnego, orzekającego w sporze pomiędzy spółką NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos a holenderską administracją celną, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że Wspólnota stanowi nowy porządek prawnomiędzynarodowy, na rzecz którego państwa członkowskie ograniczyły w określonym zakresie swoje suwerenne prawa, a podmiotami tego porządku prawnego są zarówno państwa członkowskie, jak i ich obywatele. Zatem zgodnie z zasadą bezpośredniej skuteczności prawa UE jego normy wystarczająco jasne, precyzyjne, bezwarunkowe i zupełne (samowykonalne – *self-executing*) mogą być źródłem praw lub/i obowiązków w stosunku do osób fizycznych i prawnych. Jednostki mogą dochodzić tych praw przed sądami krajowym⁴⁷. Skutek bezpośredni gwarantuje więc możliwość efektywnego korzystania przez jednostki z prawa UE. W orzecznictwie sądów unijnych oprócz bezpośredniego skutku pojawiają się również pojęcia bezpośredniej stosowalności i bezpośredniego obowiązywania prawa UE. Za S. Biernatem należy przyjąć, że pojęcie bezpośredniego obowiązywania prawa unijnego oznacza, iż „normy tego prawa, od dnia ich wejścia w życie, stają się automatycznie częścią porządku prawnego państw członkowskich, obok norm prawa krajowego bez potrzeby ich inkorporacji”⁴⁸. Stosowanie prawa UE jest natomiast konsekwencją jego bezpośredniego obowiązywania i oznacza, że normy prawa unijnego stanowią podstawę prawną dla działań organów państw członkowskich.

Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie badał bezpośrednią skuteczność prawa traktatowego⁴⁹. Za bezpośrednio skuteczne uznał np.:

⁴⁷ W. Czapliński, A. Wyrozumski, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 422.

⁴⁸ S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo...*, s. 245–247.

⁴⁹ Na przykład: wyrok TS z dnia 8 kwietnia 1976 r. w sprawie 43-75 *Gabrielle Defrenne przeciwko Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, Zb. Orz. 1976, s. 455; wyrok TS z dnia 26 lutego 1991 r. w sprawie C-292/89 *The Queen przeciwko Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen*, Zb. Orz. 1991, s. I-745;

art. 18 TFUE (dawny art. 12 TWE) dotyczący zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową oraz postanowienia Traktatu związane ze swobodami wspólnego rynku, art. 30 TFUE (dawny art. 25 TWE), art. 28 TFUE (dawny art. 23 TWE), art. 34 TFUE (dawny art. 28 TWE), art. 35 (dawny art. 29 TWE), art. 45 TFUE (dawny art. 39 TWE), art. 49 TFUE (dawny art. 43 TWE), art. 56 i 57 TFUE (dawne art. 49 i 50 TWE). Odmówił takiego skutku np. art. 2 TWE określającemu cele Wspólnoty (obecnie art. 3 TUE) czy art. 10 TWE (obecnie art. 4 ust. 3 TUE) ustanawiającemu zasadę lojalnej współpracy jako nienadającym się do bezpośredniego zastosowania⁵⁰.

Ten sam problem bezpośredniej skuteczności prawa UE pojawił się również w stosunku do prawa pochodnego (stanowionego przez instytucje UE). Reforma prawa Unii Europejskiej dokonana przez Traktat z Lizbony przyczyniła się przede wszystkim do sprecyzowania katalogu unijnych aktów prawa pochodnego⁵¹ oraz ich hierarchii. Od momentu jego wejścia w życie został wprowadzony podział na akty ustawodawcze i nieustawodawcze oraz wykonawcze i delegowane.

Podstawowe kryterium, jakie przyjęto przy ustalaniu hierarchii aktów prawa pochodnego, ma charakter formalny. Jest nim sposób ustanowienia danego aktu prawnego. Pierwszeństwo mają akty prawne ustanowione w procedurze ustawodawczej. Zgodnie z art. 289 TFUE wyróżnia się zwykłą procedurę ustawodawczą unormowaną w art. 294 TFUE (dawny art. 251 TWE) regulującą procedurę współdecyzji) oraz w szczególnych przypadkach przewidzianych przez Traktat szczególną procedurę ustawodawczą (akt prawny przyjmowany jest przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego)⁵².

Akt ustawodawczy może przekazywać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych o charakterze nieustawodawczym i zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego. Cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień określają akty ustawodawcze. Przekazanie uprawnień nie może dotyczyć istotnych elementów danej

wyrok TS z dnia 3 grudnia 1974 r. w sprawie 33-74 *Johannes Henricus Maria van Binsbergen przeciwko Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*, Zb. Orz. 1974, s. 1299; C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 563.

⁵⁰ C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 563.

⁵¹ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony...*, s. 67.

⁵² *Ibidem*, s. 68; J.-L. Sauron, *Comprendre le Traité de Lisbonne*, Paris 2008, s. 90.

dziedziny, ponieważ są one zastrzeżone dla aktu ustawodawczego (art. 290 TFUE). Parlament Europejski lub Rada może zadecydować o odwołaniu przekazanych uprawnień, a akt delegowany może wejść w życie tylko wtedy, gdy Parlament Europejski lub Rada nie wyrażą sprzeciwu w terminie przewidzianym przez akt ustawodawczy.

Akty wykonawcze są wydawane przez Komisję (w niektórych przypadkach przez Radę), jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii. Do kontrolowania uprawnień Komisji właściwe są wówczas państwa członkowskie, gdyż to im TFUE wyraźnie powierza kompetencje do wprowadzania w życie aktów UE (art. 191 TFUE). Instytucje UE są więc upoważnione do działania w tym zakresie jedynie wyjątkowo. Natomiast nazwy aktów prawnych – stanowiących przez instytucje UE – nie zostały zmienione przez Traktat z Lizbony. Nie utrzymano przewidzianych w traktacie konstytucyjnym terminów: ustawa europejska oraz europejska ustawa ramowa⁵³. Nie zmodyfikowano również istoty aktów wydawanych na poziomie Unii. Bez zmian pozostał katalog tych aktów określony w art. 288 TFUE (dawny art. 249 TWE). Zgodnie z art. 288 TFUE „w celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie”. W związku z tym rozważania Trybunału dotyczące bezpośredniej skuteczności poszczególnych rodzajów aktów prawa pochodnego – w szczególności rozporządzeń i dyrektyw – pozostają w pełni aktualne.

Artykuł 288 TFUE stanowi, że rozporządzenia podobnie jak normy traktatów zasadniczo są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Zgodnie z orzecnictwem TS rozporządzenia jako akty bezpośrednio stosowalne wywierają skutki bezpośrednio⁵⁴. Domniemanie o bezpośredniej skuteczności norm rozporządzenia może być obalone, jeśli jego normy nie mają charakteru samowystarczal-

⁵³ N. Półtorak, *Akty nieustawodawcze jako instrument prawne w traktacie ustanawiającym konstytucję dla Europy* (w:) *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Kraków 2005, s. 163–178; M. Fryźlewicz, *Kategorie aktów prawnych w traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy* (w:) *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Kraków 2005, s. 147–162.

⁵⁴ Wyrok TS z dnia 17 maja 1972 r. w sprawie 93-71 *Orsolina Leonasio przeciwko Ministero dell'Agricoltura e Foreste della Repubblica italiana*, Zb. Orz. 1972, s. 00287; wyrok TS z dnia 5 kwietnia 1979 r. w sprawie 148/78 *postępowanie karne przeciwko Tullio Ratti, wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Pretura di Milano – Włochy*, Zb. Orz. 1979, s. 1629.

nego. Ma to zapewnić jednolite i równoległe stosowanie rozporządzeń we wszystkich państwach członkowskich⁵⁵.

W myśl art. 288 TFUE dyrektywy są skuteczne pośrednio, gdyż wymagają implementacji do prawa krajowego. Wyjątkowo po spełnieniu kilku warunków mogą one bezpośrednio przyznawać prawa jednostkom. Zgodnie z orzecznictwem TS jest to możliwe, gdy dyrektywa nie została wdrożona do prawa krajowego w wyznaczonym w niej terminie lub dokonano tego nieprawidłowo. Dodatkowo postanowienia dyrektyw muszą być wystarczająco jasne, precyzyjne, bezwarunkowe i zupełne. Ponadto z norm wyrażonych w dyrektywach muszą wynikać uprawnienia jednostek w stosunku do państwa, czyli wywierać bezpośredni skutek wertykalny⁵⁶.

Bezpośrednia skuteczność decyzji również nie budzi wątpliwości. Zgodnie z art. 288 TFUE „decyzja wiąże w całości”, natomiast „decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów”. W wyniku zmian wprowadzonych przez Traktat z Lizbony doszło więc do doprecyzowania pojęcia decyzji. W orzeczeniu w sprawie *Grad*⁵⁷ w sprawie bezpośredniej skuteczności tych aktów prawnych Trybunał stwierdził, że z decyzji jako aktu wiążącego mogą wypływać prawa dla jednostek również niebędących ich adresatami. W obecnej sytuacji prawnej jest to możliwe jedynie w wypadku decyzji nieskierowanej do indywidualnie określonego adresata, a zatem mającej charakter aktu normatywnego.

1.1.3. Zasada wykładni prawa państw członkowskich zgodnie z prawem Unii Europejskiej

Zasada wykładni prawa państw członkowskich zgodnie z prawem Unii Europejskiej, podobnie jak zasady pierwszeństwa prawa UE oraz jego bezpośredniej skuteczności, została sformułowana w orzecznictwie TS. Po raz pierwszy Trybunał przedstawił ją w sprawie *von Colson*⁵⁸. Sprawa ta dotyczyła równouprawnienia kobiet i mężczyzn w dostępie

⁵⁵ Wyrok TS z dnia 10 listopada 1973 r. w sprawie 34/73 *Fratelli Variola Spa przeciwko Amministrazione delle finanze dello Stato*, Zb. Orz. 1973, s. 981.

⁵⁶ M. Domańska, *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, Warszawa 2014, s. 247 i n.

⁵⁷ Wyrok TS z dnia 6 października 1970 r. w sprawie 9-70 *Franz Grad przeciwko Finanzamt Traunstein*, Zb. Orz. 1970, s. 825.

⁵⁸ Wyrok TS z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 14/83 *Sabine von Colson i Elisabeth Kamann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen*, Zb. Orz. 1984, s. 1891.

do zatrudnienia. Normy dyrektywy wspólnotowej w tym zakresie nie były wystarczająco precyzyjne, aby mogły być uznane za bezpośrednio skuteczne. Jej postanowienia nakładały na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia do ich systemów prawnych środków niezbędnych w celu zapewnienia każdej osobie, która czuje się poszkodowana z powodu dyskryminacji, możliwości „dochodzenia swoich praw przed sądem”. Dyrektywa ta nie narzucała natomiast określonej sankcji, ale pozostawiała państwom członkowskim swobodę wyboru wśród różnych rozwiązań w celu zrealizowania jej celu. Trybunał stwierdził zatem, że sąd krajowy powinien interpretować postanowienia prawa wewnętrznego zgodnie z brzmieniem i celem dyrektywy, aby zapewnić jej efektywność⁵⁹. W swoim późniejszym orzecznictwie obowiązek prounijnej interpretacji prawa krajowego Trybunał rozszerzył na pozostałe normy prawa unijnego, a nie tylko na normy dyrektyw, które nie zostały prawidłowo implementowane lub nie były implementowane w terminie. Omawiany obowiązek dotyczy sądów krajowych oraz organów administracji publicznej. Organy stosujące prawo mogą stosować wykładnię ustawodawstwa wewnętrznego zgodną z prawem Unii w granicach uznania lub pojęć niedookreślonych. Obowiązek prounijnej wykładni jest ograniczony przez ogólne zasady prawa i nie może być podstawą dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem*⁶⁰, a więc takiej, której rezultat jest nie do pogodzenia z jednoznaczną treścią przepisu prawa krajowego.

1.2. Pojęcie europeizacji prawa

Aby scharakteryzować relację między prawem europejskim a krajowymi systemami prawnymi, szczególnie przydatne jest pojęcie euro-

⁵⁹ Zdaniem TS „do sądu krajowego należy, na ile to jest możliwe w ramach swobodnej oceny, przyznanej mu przez prawo krajowe, dokonanie takiej wykładni i takie stosowanie przepisów wydanych w celu wykonania dyrektywy, które będą zgodne z wymogami prawa wspólnotowego” (*von Colson*, pkt 28); C. Mik, *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej* (w:) *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Kraków 2005, s. 115 i n.

⁶⁰ Wyrok TS z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie C-268/06 *Impact*, Zb. Orz. 2008, s. I-2483, pkt 100; wyrok TS z dnia 24 stycznia 2012 r. w sprawie C-282/10 *Maribel Dominguez przeciwko Centre informatique du Centre Ouest Atlantique i Préfet de la région Centre*, dotychczas nieopublikowane, pkt 25; S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo...*, s. 262.

peizacji prawa. Europeizacja dotyczy również wielu innych dziedzin: edukacji, badań, administracji, języka, polityki⁶¹. Termin ten jest charakteryzowany w doktrynie politologicznej jako proces: tworzenia, rozpowszechniania i instytucjonalizacji formalnych i nieformalnych reguł, procedur, wzorców, stylów, praktyk, wspólnych wyobrażeń i norm, które są początkowo definiowane i scalane w ramach polityk UE, a następnie wprowadzane do krajowych (narodowych lub regionalnych) sposobów komunikacji, struktur politycznych oraz polityk publicznych⁶². Niektórzy autorzy⁶³ podkreślają również aspekt europeizacji polegających na wpływie państw członkowskich UE, jej regionów i podmiotów krajowych na kształtowanie polityk unijnych, nazywając ją europeizacją wertykalną oddolną (*bottom-up*) w przeciwieństwie do europeizacji wertykalnej odgórnej (*top-down*)⁶⁴. Podział ten wynika z poddania procesom europeizacji licznych i różnorodnych podmiotów (państw członkowskich, krajowych organów władzy publicznej, grup interesu, przedsiębiorstw, obywateli) niedziałających samodzielnie, ale w ramach sieciowych powiązań (horyzontalnych między podmiotami państw członkowskich oraz wertykalnych między podmiotami krajowymi i instytucjami unijnymi), będących środkiem manifestowania interesów i preferencji na poziomie UE i wpływania na działania i ewolucję struktury politycznej tej organizacji.

Za jedną z przesłanek umożliwiających europeizację krajowych porządków prawych uznaje się wspólne dziedzictwo prawne krajów europejskich, którego korzenie sięgają ukształtowanego w XIV i XV w.

⁶¹ K. Wach, *Wokół pojęcia europeizacji*, Munich Personal RePEc Archive Paper 2010, nr 31754, <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/31754/>, s. 198.

⁶² C.M. Radaelli, *Europeanisation: Solution or problem?*, EIoP 2004, vol. 8, nr 16, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>, s. 3.

⁶³ T.A. Börzel, *Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization*, Queen's Papers on Europeanisation 2003, nr 1, <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38412,en.pdf>.

⁶⁴ Przeglądu różnych definicji europeizacji dokonują: K.E. Howell, *Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches*, Queen's Papers on Europeanization 2004, nr 3, <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38403,en.pdf>; B. Nowak, R. Riedel, *Europeizacja – teorie, mechanizmy, agenda badawcza* (w:) *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja. Konsolidacja. Europeizacja*, red. E. Nowak, R. Riedel, Lublin 2010, s. 213–223.

w Europie *ius commune*⁶⁵. Pojęcie europeizacji prawa w szerokim znaczeniu (*sensu largo*) może być utożsamiane z przekształceniami porządków prawnych (europejskiego i państw europejskich) w zakresie ich dostosowywania do wymagań wynikających z systemu wartości charakterystycznych dla kręgu kultury europejskiej⁶⁶. Niektórzy autorzy wskazują również na wpływ integracji europejskiej na sposób myślenia prawniczego⁶⁷ i metodologię nauk prawnych⁶⁸. Pojęcie europeizacji w literaturze prawniczej jest rozumiane również jako „przenoszenie na nasz grunt instytucji prawnych, które wykształciły się na kontynencie zachodnioeuropejskim” nie tylko w ramach Unii, ale również np. Rady Europy⁶⁹.

Definicja europeizacji prawa zależy zatem od wcześniejszego doprecyzowania pojęć „prawo” i „prawo europejskie”. Prawo może być rozumiane jako system prawny oznaczający zbiór norm prawnych lub porządek prawny zawierający nie tylko normy generalne i abstrakcyjne, ale również akty stosowania prawa (orzeczenia administracyjne i sądowe), jego wykładnię i poglądy doktryny prawniczej⁷⁰. Szersza definicja europeizacji wynika zatem z uwzględniania relacji nie tylko między systemami prawnymi – europejskim i krajowym – ale i oddziaływania na siebie porządków prawnych (europejskiego i krajowego)⁷¹. Ponadto

⁶⁵ R. Tokarczyk, *Kultura prawa europejskiego* (w:) *Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego*, red. C. Mik, Toruń 2000, s. 14 i 20.

⁶⁶ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 17.

⁶⁷ Z. Brodecki, *Wpływ integracji europejskiej na sposób myślenia prawniczego* (w:) *Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego*, red. C. Mik, Toruń 2000, s. 37 i n.

⁶⁸ J. Ziller, *L'eupérisation du droit: de l'Élargissement des champs du droit de l'Union européenne à une transformation des droits des États membres*, EUI Working Papers 2006, nr 19, s. 10, <http://ssrn.com/abstract=965664>.

⁶⁹ Z. Leoński, *Wprowadzenie* (w:) *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 11; J.F. Flauss, *Rapport français* (w:) *Administrative Law under European Influence*, red. J. Schwarze, Baden-Baden 1996, s. 31; M. Fromont, *Droit administrative des États européens*, Paris 2006, s. 354; M. Jaśkowska, *Europeizacja prawa administracyjnego*, PiP 1999, z. 11, s. 19.

⁷⁰ W. Lang, *System prawa i porządek prawny* (w:) *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008, s. 13; A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii...*, s. 232.

⁷¹ A. Wróbel, D. Miąsik, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, s. 12 i n.

pojęcie europeizacji *sensu largo* jest związane z szerokim definiowaniem terminu „prawo europejskie” obejmującym prawo Unii Europejskiej oraz innych międzynarodowych organizacji europejskich, przede wszystkim Rady Europy⁷².

Europeizacja w znaczeniu węższym (*sensu stricto*) to oddziaływanie między prawem Unii Europejskiej a systemami prawnymi jej państw członkowskich. Proces ten stanowi przede wszystkim europeizację wertykalną odgórną, która polega na przyjmowaniu w ustawodawstwie państw członkowskich Unii Europejskiej instytucji prawnych utworzonych na gruncie unijnym w celu dostosowywania krajowego ustawodawstwa do wymogów UE i efektywnego wypełniania zobowiązań wynikających z prawa Unii. W tym znaczeniu europeizacja prowadzi do sytuacji, w której ciągle rosnąca część prawa obowiązującego w państwach członkowskich pochodzi bezpośrednio lub pośrednio z Unii. Zgodnie z formułą Jacquesa Delorsa, przewodniczącego Komisji Europejskiej, przedstawioną w 1987 r. w związku z realizacją rynku wewnętrznego, „pewnego dnia 80 procent prawa krajowego będzie tworzone w Brukseli”⁷³. Empiryczne badania na temat europeizacji nie potwierdzają prawdziwości tego stwierdzenia. Uwzględniono w nich ustawodawstwo wybranych państw członkowskich (Austrii, Finlandii, Francji, Niemiec, Włoch, Luksemburga, Holandii i Hiszpanii) oraz Szwajcarii. Przyjętym w analizie wskaźnikiem pozwalającym na określenie, jakie ustawy można zaliczyć do zeuropeizowanych, było odniesienie w ich tekście do UE, instytucji UE lub unijnego aktu prawnego⁷⁴. Analiza ta nie uwzględniła zatem aktów prawa unijnego, które nie wymagają transpozycji, lecz obowiązują i są stosowane bezpośrednio i tym samym stają się częścią krajowego systemu prawnego. Zastosowany sposób obliczeń pozwolił natomiast na stwierdzenie, że między 1987 i 2005 rokiem liczba zeuropeizowanych ustaw znacznie wzrosła – od 6% w 1987 r. do 29% w 2005 r.⁷⁵ Wynika to ze zwiększania się liczby dzie-

⁷² *Ibidem*, s. 18.

⁷³ J. Ziller, *L'européisation du droit...*, s. 2.

⁷⁴ S. Brouard, O. Costa, T. König, *Delor's Myth: The Scope and Impact of the Europeanization of Law Production* (w:) *The Europeanization of Domestic Legislatures*, red. S. Brouard, O. Costa, T. König, New York–Dordrecht–Heidelberg–London 2012, s. 8.

⁷⁵ T. König, L. Mäder, *Going Beyond: Causes of Europeanization* (w:) *The Europeanization of Domestic Legislatures*, red. S. Brouard, O. Costa, T. König, New York–Dordrecht–Heidelberg–London 2012, s. 225.

dzin podlegających integracji europejskiej. Na przykład prawo karne i prawo cywilne wcześniej uznawano za niepodlegające integracji europejskiej. W Traktacie z Maastricht ustanowiono tzw. III filar UE, gdzie wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych stał się przedmiotem wspólnego zainteresowania instytucji UE oraz państw członkowskich. Regulacja tej dziedziny następnie ewoluowała aż po zupełnie nowe formy działania przewidziane w Traktacie z Lizbony⁷⁶. Przykładem ingerencji ustawodawcy europejskiego w dziedzinę prawa karnego jest decyzja ramowa w sprawie europejskiego nakazu aresztowania⁷⁷. W prawie cywilnym można zaobserwować rozwój współpracy sądowej w sprawach cywilnych. Jej celem jest znoszenie barier tradycyjnie istniejących między państwami, jeśli chodzi o uznawanie i wykonywanie orzeczeń sądowych. Ustawodawca unijny wprowadza także ujednolicone procedury sądowe dla spraw o charakterze transgranicznym oraz coraz częściej – jednolite unijne prawo kolizyjne⁷⁸. Ciągłe żywa wśród instytucji Unii⁷⁹ oraz ekspertów⁸⁰ jest również idea stworzenia europejskiego kodeksu prawa cywilnego.

W literaturze prawniczej⁸¹ wymienia się również horyzontalną europeizację prawa wynikającą z wzajemnego oddziaływania na siebie porządków prawnych państw europejskich. Zachodzi ona w sytuacji,

⁷⁶ A. Grzelak, T. Ostropolski, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, t. XI, cz. 1, Warszawa 2009, s. 2.

⁷⁷ Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (Dz. Urz. WE L 190 z 18.7.2002, s. 1).

⁷⁸ W. Sadowski, M. Taborowski, *Przestrzeń wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych*, t. XI, cz. 3, Warszawa 2009, s. 3.

⁷⁹ Komisja Europejska, Komunikat, *Spójniejsze europejskie prawo umów. Plan działania* (A More Coherent European Contract Law. An Action Plan), Bruksela, 12.2.2003, KOM(2003) 68 wersja ostateczna; Komisja Europejska, Komunikat, *Europejskie prawo umów i weryfikacja acquis: rozwój*, KOM(2004) 651 wersja ostateczna; Komisja Europejska, *Zielona Księga w sprawie możliwości politycznych w zakresie w zakresie postępów w kierunku ustanowienia europejskiego prawa umów dla konsumentów i przedsiębiorstw*, Bruksela, 1.7.2010, KOM(2010)348 wersja ostateczna; Parlament Europejski, *Rezolucja w sprawie europejskiego prawa umów*, Strasburg, 7.9.2006, P6_TA(2006)0352.

⁸⁰ M.W. Hesselink *The Politics of a European Civil Code*, ELJ 2004, t. 10, nr 6, s. 675–697; J.W. Rutgers, *European Competence, A European Civil Code, A Common Frame of Reference or An Optional Instrument* (November 19, 2009), <http://ssrn.com/abstract=1509382>.

⁸¹ A. Wróbel, D. Miąsik, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, s. 12.

gdy prawo europejskie (unijne) nie wpływa bezpośrednio na wzajemne uwzględnianie rozwiązań prawnych przez państwa europejskie. Wpływ taki może być jednak pośredni, czego przykładem są wynikające z prawa unijnego reguły, np. obowiązek uznawania indywidualnych aktów prawnych wydanych w innym państwie członkowskim (akty transnarodowe) i zasada wzajemnego uznawania standardów.

1.3. Cechy charakterystyczne prawa Unii Europejskiej a pojęcie europeizacji prawa

Termin „europeizacja prawa” rozumiany jako proces o charakterze wielokierunkowym (wertikalnym i horyzontalnym) pozwala uwzględnić specyfikę unijnego systemu prawnego. Specyfika ta polega na dynamicznym charakterze prawa UE oraz jego wielopłaszczyznowości i strukturalnej otwartości. Przykładem dynamicznego rozwoju prawa Unii mogą być przemiany zachodzące w unijnym prawie administracyjnym. Tylko część europejskiego prawa administracyjnego została wyrażona w prawie pierwotnym. Na przykład możliwość zaskarżenia unijnego aktu prawnego, w tym aktów administracyjnych, została unormowana w art. 263 TFUE (dawny art. 230 TWE), a Traktaty ustanawiają takie zasady, jak: zasada kompetencji powierzonych, zasada proporcjonalności czy zasada subsydiarności. Niektóre reguły istotne dla prawa administracyjnego zostały dodane Traktatem z Lizbony, co jest przejawem ewolucji niepisanego prawa unijnego wynikającego z orzecznictwa w stronę prawa pisanego. Zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony dotyczą m.in. kwestii procedury administracyjnej. Przykładem tego jest art. 15 TFUE (dawny art. 255 TWE), który przewiduje otwartość działania poszczególnych instytucji UE⁸². Dodatkowo Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z Traktatem z Lizbony, stała się aktem prawnie wiążącym instytucje unijne oraz państwa członkowskie. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 6 TUE „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku (...), która ma taką samą moc prawną jak Traktaty”. Karta zawiera wiele podstawowych zasad prawa UE, w tym również odnoszących się do prawa administracyjnego (m.in. art. 41 Karty ustanawia prawo do dobrej administracji).

⁸² G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 101 i n.

Traktat z Lizbony wprowadza w art. 298 TFUE pojęcie administracji europejskiej. Pojęcie „administracji europejskiej” nie zostało zdefiniowane w art. 298 TFUE. W Traktacie w odniesieniu do instytucji unijnych pojawia się termin „administrowanie”. Artykuł 163 TFUE stanowi, że administrowaniem Europejskim Funduszem Społecznym zajmuje się Komisja⁸³. Dodatkowo zgodnie z art. 228 TFUE Rzecznik Praw Obywatelskich jest upoważniony do przyjmowania skarg w sprawach przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji lub organów, lub jednostek organizacyjnych Unii. Ponadto art. 197 TFUE dotyczy współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi a Unią. Zakłada on zatem istnienie europejskiej administracji. Traktat nie podaje jednak definicji legalnej pojęcia „administracja europejska”. Jej wyodrębnienie oraz wskazanie instytucji, organów i jednostek organizacyjnych podejmujących działania wykonawcze w Unii jest utrudnione, gdyż tradycyjne rozumienie zasady trójpodziału władzy nie znajduje zastosowania w przypadku unijnego ustroju. W przeciwieństwie do systemów krajowych, gdzie podział władzy jest bardziej wyraźny, w UE podział kompetencji między poszczególne instytucje ma charakter funkcjonalny i służy godzeniu poszczególnych interesów narodowych i realizacji interesu całej Unii. Zasada podziału władzy nie jest więc tożsama z zasadą równowagi instytucjonalnej (fr. *équilibre institutionnel*, ang. *institutional balance*), którą wyraża art. 13 ust. 2 TUE⁸⁴. Zgodnie z tym artykułem, każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej Traktatem oraz ma obowiązek lojalnej współpracy z pozostałymi instytucjami. Jedynymi organami odpowiadającymi w pełni zasadzie podziału władzy są sądy unijne jako organy władzy sądowniczej. Władza ustawodawcza spoczywa w rękach Rady, Parlamentu Europejskiego oraz Komisji, która ma zasadniczo jako jedyna prawo inicjatywy ustawodawczej. Natomiast władza wykonawcza nie leży w rękach jednej instytucji, ale jest sprawowana przez Komisję, Radę oraz agencje europejskie.

⁸³ W polskiej wersji językowej akapit 1 art. 162 TFUE brzmi: „Funduszem zarządza Komisja”, w wersji francuskiej pojawia się termin „administracja”: „L’administration du Fonds incombe à la Commission”, a wersji angielskiej i niemieckiej pojęcie „administrowania”: „The Fund shall be administered by the Commission”, „Die Verwaltung des Fonds obliegt der Kommission”.

⁸⁴ J. Galster, *Równowaga instytucjonalna jako kategoria doktrynalna, orzecznicza i normatywna. Studium zasady Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s. 97 i n.

Zgodnie z art. 17 TUE instytucją, która pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające, jest Komisja. Można ją zatem uznać za główny organ administracyjny Unii⁸⁵. To przede wszystkim Komisja upoważniona jest do wydawania indywidualnych aktów administracyjnych w formie decyzji. Ukazują to wyraźnie statystyki obejmujące skargi wpływające od obywateli do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Pięćdziesiąt trzy procent dochodzeń wszczętych w 2012 r. dotyczyło Komisji⁸⁶. Instytucja ta dysponuje bowiem uprawnieniami do podejmowania indywidualnych decyzji kierowanych do przedsiębiorstw i państw członkowskich m.in. w dziedzinie polityki konkurencji i pomocy państwa. Ponadto w TFUE znalazło się postanowienie wprost uprawniające Komisję do wydawania aktów nieustawodawczych o charakterze wykonawczym. Artykuł 291 TFUE stanowi, że jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te powierzają uprawnienia wykonawcze tej instytucji. Prowadzi to do wyraźniejszego rozdziału w Traktacie funkcji wykonawczych od funkcji ustawodawczej i sądowniczej⁸⁷.

W niektórych przypadkach, zgodnie z art. 291 ust. 2 TFUE, jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te powierzają uprawnienia wykonawcze Radzie. Dzieje się tak jedynie w wypadkach należycie uzasadnionych oraz określonych w art. 24 i 26 TUE dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Rada pełni również funkcje wykonawcze wprost powierzone jej przez Traktat, np. w art. 108 ust. 2 akapit 3 TFUE dotyczącym dopuszczania odstępstw od zakazu pomocy publicznej oraz w art. 126 ust. 7–14 TFUE w sprawie działań podejmowanych przeciwko powstaniu nadmiernego deficytu budżetowego w którymś z państw członkowskich.

Oprócz Komisji i Rady pełniących funkcje wykonawcze na poziomie europejskim występują również inne administracyjne jednostki organizacyjne – agencje. Ich tworzenie wynika z poszerzenia kompetencji UE na takie dziedziny, jak np. ochrona środowiska, zdrowia publicznego, konsumentów. Doprowadziło to do konieczności

⁸⁵ S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)* (w:) *Studia prawno-europejskie*, t. VI, red. M. Seweryński, Z. Hajn, Łódź 2002, s. 75; E. Ura, *Forum Europeum* (w:) *Europa urzędników*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2009, s. 24.

⁸⁶ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *Sprawozdanie roczne 2012*, s. 28.

⁸⁷ M.P. Chiti, *Forms of European Administrative Action*, L&CP 2004, nr 68, s. 44.

uwzględniania w procesie decyzyjnym specjalistycznej wiedzy o charakterze technicznym i do powstania nowego modelu rządzenia nazywanego w literaturze technokratycznym⁸⁸. Między 1993 a 2014 r. liczba agencji unijnych wzrosła z 4 do 46. Realizują one bardzo różnorodne zadania. Między innymi wspierają instytucje UE (przede wszystkim Komisję) oraz krajowe organy administracyjne w przygotowywaniu i ocenie środków podejmowanych w ramach określonej polityki europejskiej, zbierają informacje, pomagają Komisji w zarządzaniu programami unijnymi i koordynują działania administracji państw członkowskich⁸⁹. W związku z tym, że jednoczesnemu zwiększaniu kompetencji UE nie towarzyszyło zmniejszenie się roli administracji państw członkowskich, agencje pełnią również funkcję łącznika między administracją europejską a krajową. Tylko niektóre agencje mają kompetencję do wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, np. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego, Urząd Harmonizacji do spraw Rynku Wewnętrznego.

Traktat nie precyzuje, czy do administracji europejskiej należy zaliczyć również administrację krajową, która funkcjonalnie z pewnością jest administracją europejską, ponieważ wspiera instytucje unijne i stosuje unijne prawo. Artykuł 298 TFUE posługuje się pojęciem administracji europejskiej w znaczeniu wąskim i dotyczy jedynie administracji unijnej. Przemawia za tym miejsce tego przepisu w systematyce TFUE oraz odniesienia do postanowień TUE. Artykuł 298 TFUE został bowiem umieszczony w części szóstej Traktatu „Postanowienia instytucjonalne i finansowe” w tytule I dotyczącym postanowień instytucjonalnych w rozdziale 2 „Akty prawne Unii, procedury przyjmowania i inne postanowienia”. Ze względu na to, że art. 298 TFUE nie reguluje kwestii związanych z ustawodawstwem unijnym, jest to przepis sklasyfikowany jako „inne postanowienia” instytucjonalne. W związku z tym,

⁸⁸ M. Niedźwiedz, *Rola agencji europejskich w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej a postanowienia traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy* (w:) *Konstytucja dla Europy – przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Kraków 2005, s. 301 i n.; R. Dehousse, *Misfit: EU Law and the Transformation of European Governance*, Jean Monnet Working Papers 2002, nr 2, s. 2 i n.; E. Vos, *Reforming the European Commission: What Role to Play for EU Agencies?*, CMLRev. 2000, nr 37, s. 1131–1142; F. Comte, *2008 Commission Communication 'European Agencies – the Way Forward': What is the Follow-Up Since then?*, *Review of European and Administrative Law* 2010, vol. 3, nr 1, s. 65–110.

⁸⁹ E. Chiti, *The Emergence of a Community Administration: the Case of European Agencies*, CMLRev. 2000, nr 37, s. 309–343.

że w tytule I zostały scharakteryzowane tylko instytucje unijne wymienione w art. 13 TUE i nie ma tam mowy o administracji państw członkowskich, użyte w art. 298 TFUE sformułowanie „administracja europejska” nie obejmuje administracji krajowej stosującej prawo unijne. W art. 46 TFUE pojawia się również pojęcie „administracja krajowa” w kontekście współpracy między organami administracji państw członkowskich właściwymi do spraw pracy. Świadczy to o wyraźnym rozróżnieniu między administracją europejską a administracją krajową, również tą stosującą prawo unijne. Z kontekstu systemowego wynika zatem, że art. 298 TFUE dotyczy jedynie administracji działającej na poziomie Unii i nie obejmuje organów administracyjnych krajowych, w tym również wdrażających prawo UE. Za taką interpretacją przemawia również zasada kompetencji powierzonych oraz zasada pomocniczości (art. 5 ust. 2 i 3 TUE). Artykuł 298 ust. 2 TFUE upoważnia Parlament Europejski i Radę do przyjęcia zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą rozporządzeń, których celem ma być ustanowienie reguł zapewniających, że administracja europejska będzie funkcjonować na zasadach otwartości, efektywności i niezależności. Określanie ogólnych zasad funkcjonowania i organizacji administracji krajowej należy natomiast do państw członkowskich. Jedynie w pewnych dziedzinach, kiedy jest to konieczne do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego lub w ramach niektórych polityk UE (np. wspólna polityka rolna, polityka spójności), ustawodawca unijny przewiduje rozwiązania szczególne dotyczące funkcjonowania organów administracji publicznej państw członkowskich.

Pojęcie administracji europejskiej może być rozumiane wąsko (tak jak w przypadku art. 289 TFUE) i obejmować działania o charakterze wykonawczym i organizacyjnym podejmowane przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE, takie jak: Rada, Komisja oraz agencje europejskie za pomocą aparatu urzędniczego. Jest to rozumienie terminu „administracja europejska” z pominięciem krajowych organów administracji publicznej stosujących prawo UE. Razem z administracją unijną stanowią one administrację europejską *sensu largo*.

Nowością są również postanowienia art. 197 TFUE ustanawiające podstawę prawną do współpracy między administracją krajową i unijną w zakresie wymiany informacji oraz urzędników. Jednak środki podejmowane w tym zakresie nie mogą służyć harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich, a pomoc oferowana przez UE ma charakter fakultatywny i nie musi być przyjęta przez administrację krajową.

Traktat z Lizbony w szczególności nie przyznał kompetencji prawodawcy unijnemu do wydania wiążącego aktu prawnego, który regulowałby procedurę administracyjną, zgodnie z którą krajowe organy administracyjne miałyby stosować prawo UE⁹⁰. Jednakże większość zasad dotyczących europejskiego prawa administracyjnego ma swoje źródło w orzecznictwie TS. W swoich wyrokach TS sformułował m.in. następujące zasady: praworządności działania administracji, proporcjonalności podejmowanych przez nią działań, pewności prawnej, ochrony uzasadnionych oczekiwań, niedyskryminacji, dobrej administracji, prawo do bycia wysłuchanym, zanim decyzja zostanie podjęta przez organ władzy publicznej, prawo dostępu do akt sprawy, tajności kontaktów z prawnikiem. Traktaty stanowią zatem ramy dla dalszego rozwoju prawa administracyjnego w ustawodawstwie wtórnym i w orzecznictwie TS⁹¹.

Prawo unijne ma charakter wielopoziomowy. Jest to prawo uporządkowane, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa UE, ale jednocześnie otwarte strukturalnie na wzajemne wpływy w relacjach wertykalnych (Unia – państwa członkowskie) i horyzontalnych (między państwami członkowskimi)⁹². Przykładem tego jest tworzenie zasad ogólnych unijnego prawa administracyjnego. Źródłem inspiracji dla Trybunału Sprawiedliwości przy formułowaniu tych zasad było przede wszystkim prawo administracyjne państw członkowskich oraz umowy międzynarodowe służące ochronie praw człowieka, w szczególności Europejska Konwencja Praw Człowieka z 1950 r.⁹³. Trybunał, czerpiąc wzorce z wymienionych źródeł, poszukiwał zawsze rozwiązań najbardziej odpowiadających unijnemu porządkowi prawnemu, właściwych celom Unii i służących ich realizacji⁹⁴.

Początkowo prawo administracyjne UE pozostawało pod znacznym wpływem rozwiązań francuskich. Na przykład ochrona prawna jednostek na podstawie art. 230 TWE (obecnie art. 263 TFUE) odpowiadała tej przysługującej na podstawie prawa francuskiego. Pod wpływem

⁹⁰ J. Schwarze, *Droit administratif européen*, wyd. 2, Bruxelles 2009, s. 121.

⁹¹ *Administrative Law under European Influence*, red. J. Schwarze, Baden-Baden 1996, s. 17.

⁹² M.P. Chiti, *Esiste un diritto pubblico europeo? Una domanda retorica*, *Revista catalana de dret públic* 2010, nr 41, s. 127 i n.

⁹³ S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej* (w:) *Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 186.

⁹⁴ J. Schwarze, *Administrative Law...*, s. 17.

prawa niemieckiego wprowadzono do prawa europejskiego zasadę proporcjonalności oraz ochronę uzasadnionych oczekiwań. Natomiast po przystąpieniu do Wielkiej Brytanii Wspólnoty⁹⁵ prawo tego państwa wspierane przez prawo niemieckie przyczyniło się do rozszerzenia proceduralnych gwarancji jednostek w postępowaniu administracyjnym. Przystąpienie do Unii państw skandynawskich o długiej tradycji otwartości życia publicznego wpłynęło na zwiększenie przejrzystości działalności instytucji UE. Prawo państw skandynawskich miało wpływ również na funkcjonowanie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, szczególnie ze względu na piastującego ten urząd Fina – Jacoba Södermana.

Źródłem inspiracji dla rozwoju europejskiego prawa administracyjnego są tradycje prawne poszczególnych krajowych systemów prawa administracyjnego⁹⁶. Jednocześnie następuje fenomen odwrotny, tzn. prawo Unii ma wpływ na krajowe porządki prawne, wywołując ich europeizację. Fenomen ten nazywany jest w literaturze konwergencją prawa⁹⁷. Można ją zdefiniować jako tendencję do wzajemnego przenikania się prawa krajowego i unijnego.

J. Supernat, omawiając konwergencję rozwiązań administracyjnych, wyróżnia dwa jej rodzaje: konwergencję przez atrakcyjność, która oznacza uczenie się oraz dobrowolne naśladowanie rozwiązań administracyjnych postrzeganych jako najlepsze np. ze względu na funkcjonalność lub prawomocność, oraz konwergencję przez narzucenie modelowego rozwiązania wbrew woli zainteresowanych i stanowisku administracji w danej dziedzinie. Szczególną postacią „narzucenia modelowego rozwiązania” jest konieczność przyjęcia pewnych standardów w administracji w celu przystąpienia do organizacji międzynarodowej⁹⁸. W przypadku unijnego porządku prawnego i krajowych ustawodawstw konwergencja zachodzi więc na podstawie obu tych mechanizmów.

⁹⁵ J. Schwarze, *Droit administratif...*, s. 81 i n.

⁹⁶ *Ibidem*, s. 84.

⁹⁷ K. Sobieralski, *Ogólne uwagi na temat europeizacji polskiego sądownictwa administracyjnego* (w:) *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 575; J. Schwarze, *The Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States* (w:) *The Europeanisation of Law: the Legal Effects of European Integration*, red. F. Snyder, Oxford 2000, s. 165.

⁹⁸ J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna* (w:) *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 81.

Artykuł 197 TFUE przewiduje np. dobrowolną współpracę między administracją państw członkowskich a administracją UE, a niektóre rozwiązania prawne, stosowane w porządkach prawa krajowego, wynikają z aktów unijnego prawa wiążącego i mają charakter heteronomiczny. Natomiast wpływ prawa państw członkowskich na prawo UE ma przede wszystkim charakter konwergencji przez atrakcyjność. Na przykład TS w swoim orzecznictwie, czerpiąc inspirację z tradycji prawnych państw członkowskich, wybierał rozwiązania najbardziej funkcjonalne oraz przystające do systemu prawnego UE. Wynikająca z europeizacji integracja krajowych porządków prawa administracyjnego jest także skutkiem organizacji administracji europejskiej oraz współpracy między organami administracji publicznej, sądami administracyjnymi państw członkowskich oraz instytucjami UE.

1.4. Konsekwencje europeizacji prawa krajowego

Konsekwencją europeizacji prawa są zmiany w krajowych katalogach źródeł prawa powszechnie obowiązującego, które wynikają z konieczności skutecznego przestrzegania i wykonywania w państwach członkowskich unijnego prawa traktatowego, rozporządzeń oraz zasad ogólnych wyrażonych nie tylko w Traktatach, ale również w orzecznictwie TS. Powoduje to wzrost liczby aktów prawnych stanowiących podstawę działania krajowych organów stosujących prawo, które nie są ustanawiane przez parlamenty państw członkowskich⁹⁹. Również w wypadku transpozycji dyrektyw do prawa krajowego parlamenty krajowe mają małe pole manewru. Mogą jedynie dostosowywać rozwiązania w nich zawarte do tradycji prawnych i kontekstu krajowego. Dodatkowo, aby przyspieszyć implementację, w wielu krajach istnieje tendencja do wdrażania dyrektyw za pomocą aktów prawnych o charakterze wykonawczym wydawanych przez egzekutywę¹⁰⁰.

W literaturze prawniczej wymienia się negatywną i pozytywną integrację systemów prawnych państw członkowskich¹⁰¹. Niektórzy auto-

⁹⁹ J. Ziller, *L'européisation du droit...*, s. 9.

¹⁰⁰ B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, s. 282.

¹⁰¹ F.W. Scharpf, *Negative and positive integration in the political economy of European welfare states*, The Robert Florence 1995, s. 1; V.P. Maarten, *Negative and Positive*