

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu  
kkarpus@umk.pl

KAROLINA KARPUS

## Zasady stosowania prawa unijnego w działalności polskich organów administracji publicznej

---

Rules of Application of EU Law and the Activity of Polish Public Administration

### WPROWADZENIE

Pojęcie służby publicznej rozumiane jest niejednoznacznie. Często jest ono zawężane np. głównie do pracowników służby cywilnej i prawa urzędniczego. Chcąc zakreślić zakres opracowania, należy się odwołać do dwóch przykładów rozumienia tego pojęcia, które poznawczo będą użyteczne w omawianym aspekcie. Po pierwsze, „służbę publiczną” można rozumieć jako działalność funkcjonariuszy publicznych, którzy „realizują władzę w odniesieniu do innych, bez względu na to, czy jest to władza stanowienia prawa, sądownicza, wykonawcza czy też każda inna władza realizowana przez osoby zaufania publicznego”<sup>1</sup>. Skupiając się już tylko na samej władzy wykonawczej, dodać można, że w przypadku administracji publicznej (a więc w najogólniejszym ujęciu: organów, zakładów i innych form organizacyjnych) proponuje się dwie interpretacje pojęcia „służba publiczna”: szeroką („każde działanie [...] podejmowane w sposób legalny, dające jednostce gwarancję stabilności, pewności i ciągłości działania instytucji publicznych”) oraz wąską („wykonywanie zadań publicznych polegających na dostarczaniu usług jednostkom wchodzącym w skład wspólnot”)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Zdyb, *Służba publiczna*, [w:] *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomulowicz, Lublin 2003, s. 349.

<sup>2</sup> M. Kisała, *Administracja jako służba publiczna*, [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011, s. 134–135.

Uzyskanie przez państwo polskie członkostwa w Unii Europejskiej, poprzedzone okresem przedakcesyjnym, stanowiło moment przełomowy w różnych płaszczyznach, z których jedną z najważniejszych jest płaszczyzna prawna. System prawa unijnego, charakteryzowany przez Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) jako „autonomiczny porządek prawny”<sup>3</sup>, głęboko rezonuje z systemem prawa narodowego państwa członkowskiego. Relacja ta prowadzi (co jest dostrzegalne po ponad dekadzie polskich doświadczeń) do nowych zjawisk i wyzwań zarówno w procesie stanowienia prawa, jak i jego stosowania. Polska administracja publiczna w obliczu tych zmian stoi przed koniecznością ponownego zdefiniowania swojej roli jako służby publicznej, przede wszystkim w związku z przyjęciem nowych obowiązków (terenowej administracji Unii Europejskiej), których realizacja wymaga wypracowania przemyślanej strategii w zakresie stosowania dwóch systemów prawa – unijnego i polskiego.

#### ZAPEWNIENIE EFEKTYWNOŚCI PRAWA UE JAKO OBOWIĄZEK ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO

Koncentrując się na drugim ze wskazanych wyżej procesów – stosowaniu prawa UE w państwie członkowskim – można zauważyć, że o ile rola sądów państwa członkowskiego w zapewnieniu efektywności prawa unijnego w państwie członkowskim jest w pełni dostrzeżona i analizowana nie tylko w judykaturze i doktrynie, ale i w świadomości wielu grup członków społeczeństwa, o tyle temu samemu zadaniu spoczywającemu na organach administracji publicznej poświęca się jedynie ułamek tej uwagi. Tymczasem należy przypomnieć, że tzw. zasady stosowania prawa UE są wiążące dla wszystkich organów państwa członkowskiego stosujących prawo<sup>4</sup>, w której to grupie obok organów administracji rządowej i administracji samorządowej znajdują się również pozostałe podmioty administrujące. Na tym tle zwraca się uwagę na obowiązujący w UE model stosowania prawa unijnego, w ramach którego administracja publiczna państw członkowskich pełni funkcję administrowania w podwójnej roli, a więc również jako terenowa admini-

<sup>3</sup> P. Craig, G. De Búrca, *EU Law. Text, Cases, and Materials*, Oxford 2002, s. 276–277.

<sup>4</sup> N. Półtorak, *Zasada efektywnego wykonywania prawa Unii w sferze administracyjnego, pośredniego wykonywania prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2014, s. 188; K. Łuczak, *Wybrane zagadnienia prounijnej wykładni prawa administracyjnego*, [w:] *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012, s. 96–97, 124–126; G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 94–98 (ten autor niuansuje jednakże swoją ocenę konsekwencji związania tymi zasadami organów administracji publicznej w porównaniu sądów państwa członkowskiego).

stracja unijna<sup>5</sup>. Z tego względu znajomość prawa UE i zasad jego stosowania stała się dla administracji publicznej państwa członkowskiego kwestią fundamentalną. Z perspektywy krajowej stosowanie prawa UE może przybierać następującą postać: 1) stosowanie bezpośrednie (podstawą prawną wydania aktu administracyjnego jest akt unijny, np. rozporządzenie), 2) stosowanie pośrednie (na podstawie przepisów implementujących dyrektywy, zjawisko „europeizacji” prawa administracyjnego), 3) stosowanie w znaczeniu szerokim (podejmowanie wszelkich czynności służących wykonaniu zobowiązań wynikających z prawa unijnego)<sup>6</sup>.

Jednocześnie analizowana problematyka ściśle łączy się ze zjawiskiem „multicentryczności systemu prawa” (w tym prawa administracyjnego), czyli sytuacji kreowania prawa przez różne równoległe ośrodki władzy prawodawczej<sup>7</sup>. Jak zauważa M. Wilbrandt-Gotowicz:

[...] złożoność systemu multicentrycznego, składającego się z systemu prawnego UE i krajowych porządków prawnych, łączy się [...] z rezygnacją z postrzegania różnych centrów stanowienia prawa w kategoriach hierarchiczności, nie eliminuje jednak relacji hierarchicznych pomiędzy normami prawnymi obowiązującymi w ramach poszczególnych podsystemów<sup>8</sup>.

Konsekwencją funkcjonowania organów administracji publicznej państwa członkowskiego UE w takim systemie jest zmiana wzorca postępowania, warunkowana zasadą efektywności (*effet utile*), stanowiącą w świetle orzecznictwa TSUE podstawowy mechanizm zapewnienia skuteczności prawa unijnemu. Wskazuje się, że obecnie zasada ta znajduje swoje ujęcie w prawie pierwotnym UE – w pierwszej kolejności w art. 197 ust. 1 TFUE<sup>9</sup>, w myśl którego „skuteczne wdrażanie prawa Unii przez Państwa Członkowskie, mające istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania Unii, jest uznawane za sprawę będącą przedmiotem wspólnego zainteresowania”<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> M. Koszowski, *Niepewność jednostki wobec stosowania klauzul generalnych w multicentrycznym systemie prawa administracyjnego*, [w:] *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2014, s. 119–120.

<sup>6</sup> M. Woźniak, *Administracja publiczna wobec prawa wspólnotowego (aspekty organizacyjne i kompetencyjne)*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbrowicz, Wrocław 2009, s. 509–512.

<sup>7</sup> E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4, s. 3.

<sup>8</sup> M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Warszawa 2017.

<sup>9</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2 ze zm.), dalej jako: TFUE.

<sup>10</sup> A. Sołtys, *Obowiązek wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym jako instrument zapewnienia efektywności prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2015; U. Šadl, *The Role of Effet Utile in Preserving the Continuity and Authority of European Union Law: Evidence from the Citation Web of the Pre-Accession Case Law of the Court of Justice of the EU*, “European Journal of Legal Studies” 2015, No. 1, s. 22–24.

## ZASADY STOSOWANIA PRAWA UE W PAŃSTWIE CZŁONKOWSKIM

Zasada efektywności, wyrażająca w ocenie TSUE podstawowy wzorzec relacji prawa UE i prawa państw członkowskich oraz łączona z zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE<sup>11</sup>), nie stanowi mechanizmu charakterystycznego tylko dla UE. Wskazuje się na jej zakorzenienie w prawie rzymskim (*ut res magis valeat quam pereat* – „lepiej, by rzecz była ważna, niżby miała zginąć”), jak również na obecność w międzynarodowym prawie publicznym<sup>12</sup>. Ocena charakteru zasady efektywności nastrocza trudności. Wskazuje się między innymi, że jest to „idea” stojąca ponad zasadami ogólnymi prawa UE<sup>13</sup> czy też „metazasada” interpretacji prawa UE: „[...] wskazówka, niebędąca sama w sobie metodą wykładni”<sup>14</sup>. Zasada efektywności jako „metazasada” realizowana jest przez „środki”, „mechanizmy”, które bywają nazywane „zasadami stosowania prawa UE”. Pojęcie to bywa rozumiane niejednolicie. Przykładowo M. Niedźwiedź proponuje jego szerokie ujęcie, wskazując, że zasady stosowania prawa unijnego w krajowym porządku prawnym wyznaczają granice ingerencji prawa unijnego w proces stosowania tego prawa w krajowym porządku prawnym (zasada autonomii instytucjonalnej, zasada autonomii proceduralnej, zasady ogólne prawa UE, prawa podstawowe zagwarantowane w Karcie Praw Podstawowych UE)<sup>15</sup>. Z kolei węższe rozumienie pojęcia „zasad stosowania prawa UE” odnosi się bezpośrednio do problemu kolizji norm i obejmuje następujące zasady: zasadę pierwszeństwa prawa UE przed prawem krajowym państwa członkowskiego i zasadę bezpośredniego stosowania prawa UE, zasadę skutku bezpośredniego, wykładnię efektywną (zgodną, prounijną), zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego za naruszenie prawa unijnego<sup>16</sup>.

Z punktu widzenia omawianego zagadnienia bliższą uwagę należy poświęcić trzem z nich: pierwszeństwa, skutku bezpośredniego i wykładni efektywnej. Przypomnieć można, że w Konstytucji RP<sup>17</sup> zostały ujęte postanowienia nawią-

<sup>11</sup> Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864 ze zm.), dalej jako: TUE.

<sup>12</sup> S. Mayr, *Putting a Leash on the Court of Justice? Preconceptions in National Methodology v Effet Utile as a Meta-Rule*, „European Journal of Legal Studies” 2012, No. 2, s. 7–8; A. Szpak, *O wykładni międzynarodowego prawa traktatowego i zwyczajowego (z uwzględnieniem międzynarodowego prawa humanitarnego)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 1, s. 77.

<sup>13</sup> M. Adamczak-Retecka, *Efektywność jako zasada prawa wspólnotowego*, [w:] *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, red. C. Mik, Toruń 2007, s. 151–152.

<sup>14</sup> S. Mayr, *op. cit.*, s. 16.

<sup>15</sup> M. Niedźwiedź, *Administracyjne wykonywanie prawa Unii Europejskiej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, s. 167–168.

<sup>16</sup> A. Sołtys, *op. cit.*; S. Majkowska-Szulc, *Wpływ Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na praktykę polskich sądów*, [w:] *Orzecnictwo w systemie prawa*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008, s. 25–28.

<sup>17</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

zujące do zasady pierwszeństwa prawa UE<sup>18</sup> w odniesieniu do źródeł prawa pierwotnego UE (art. 91 ust. 2 Konstytucji) i źródeł prawa pochodnego UE (art. 91 ust. 3), wyznaczające regułę ich pierwszeństwa przed ustawą i aktami niższego rzędu. W tym ujęciu jedynie art. 8 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi punkt sporny (podobnie jak w innych państwach członkowskich) przy ocenie zakresu zasady pierwszeństwa prawa UE<sup>19</sup>. Z kolei wykładnia efektywna i zasada skutku bezpośredniego prawa UE<sup>20</sup> zwracają uwagę na pragmatyczny wymiar zasady efektywności, gdyż zmierzają do maksymalizacji szans podmiotu indywidualnego na uzyskanie realnej ochrony prawnej wynikającej z prawa unijnego w relacji z władzami państwa członkowskiego na możliwie wczesnym etapie procesu stosowania prawa UE w tym państwie. Z uwagi na charakter prawny dyrektywy jako źródła prawa UE ta potrzeba w szczególności intensywny sposób rysowała się na tle zagadnienia jej transpozycji do porządku krajowego. Odwołując się, tytułem przykładu, do orzeczenia w sprawie 103/88 (*Fratelli Costanzo*, pkt 30–31), można wskazać, że TSUE, rozpoznając tę potrzebę, opierał się na następującym przekonaniu:

Ważne jest, by zauważyć, że powodem, dla którego podmiot indywidualny może, w okolicznościach wskazanych powyżej, powoływać się na postanowienia dyrektywy w postępowaniu przed sądem krajowym, jest to, że zobowiązania wynikające z tych postanowień są wiążące dla wszystkich władz państwa członkowskiego. Co więcej, przyjęcie, że podmiot indywidualny może powoływać się na postanowienia dyrektywy spełniające warunki określone powyżej, w postępowaniu przed sądem krajowym, chcąc uzyskać orzeczenie przeciwko władzom administracyjnym, i jednocześnie utrzymywanie, że władze te nie są zobowiązane do stosowania tych postanowień dyrektywy i do odstąpienia od zastosowania sprzecznych z nimi norm prawa krajowego, byłoby wzajemnie sprzeczne. Dlatego też w przypadku, gdy spełnione są wskazane przez Trybunał warunki umożli-

<sup>18</sup> Zob. wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 *Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L.*, ECLI: ECLI:EU:C:1964:66; wyrok Trybunału z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI: ECLI:EU:C:1970:114; wyrok Trybunału z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA*, ECLI: ECLI:EU:C:1978:49.

<sup>19</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 308–309; wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK ZU 2005, nr 5A, poz. 49.

<sup>20</sup> Zob. wyrok Trybunału z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen*, ECLI: ECLI:EU:C:1963:1; wyrok Trybunału z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41/74 *Yvonne van Duyn przeciwko Home Office*, ECLI: ECLI:EU:C:1974:133; wyrok Trybunału z dnia 5 kwietnia 1979 r. w sprawie 148/78 *Postępowanie karne przeciwko Tullio Ratti*, ECLI: ECLI:EU:C:1979:110; wyrok Trybunału z dnia 19 stycznia 1982 r. w sprawie 8/81 *Ursula Becker przeciwko Finanzamt Münster-Innenstadt*, ECLI: ECLI:EU:C:1982:7; wyrok Trybunału z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 14/83 *Sabine von Colson i Elisabeth Kamann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI: ECLI:EU:C:1984:153; wyrok Trybunału z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie 103/88 *Fratelli Costanzo SpA przeciwko Comune di Milano*, ECLI: ECLI:EU:C:1989:256.

wiążące podmiotowi indywidualnemu powoływanie się na postanowienia dyrektywy przed sądem krajowym, wszystkie organy administracji, włączając w to organy administracji zdecentralizowanej, jak samorząd gminny, są zobowiązane do stosowania tych postanowień.

Z kolei w odniesieniu do wykładni efektywnej, której przyporządkowuje się status wykładni *secundum legem*, wyznaczający tym samym granice jej zastosowania<sup>21</sup>, Trybunał w sprawie 14/83 (*von Colson*, pkt 26) wskazał m.in.:

[...] wynikający z dyrektywy obowiązek państw członkowskich osiągnięcia jej celu oraz ujęte w art. 5 Traktatu [art. 4 ust. 3 TUE – K.K.] zobowiązanie przedsięwzięcia wszystkich odpowiednich środków, ogólnych lub szczególnych, dla zapewnienia wykonania tego obowiązku, jest wiążące dla wszystkich władz państwa członkowskiego, w tym dla sądów w zakresie ich kognicji. W związku z tym, przy stosowaniu prawa krajowego, a w szczególności postanowień prawa krajowego implementujących dyrektywę [...], sądy krajowe są zobowiązane do interpretacji prawa krajowego w świetle brzmienia i celu dyrektywy, by osiągnąć skutek wskazany w ustępie 3 art. 189 [art. 288 TFUE – K.K.].

Obowiązek dokonywania wykładni efektywnej spoczywa na wszystkich organach państwa członkowskiego stosujących prawo<sup>22</sup>, niezależnie od inicjatywy zainteresowanego podmiotu indywidualnego. Z tego względu, z punktu widzenia podmiotu chcącego uzyskać korzyści wynikające z prawa unijnego, mechanizm odzwierciedlony w zasadzie skutku bezpośredniego przedstawia się atrakcyjniej głównie z tego powodu, że powierza zainteresowanemu bezpośrednio samodzielną inicjatywę poszukiwania ochrony prawnej jego interesów. W tej sytuacji spełnienie wymogów tzw. testu skutku bezpośredniego przez ten podmiot wiąże organ stosujący prawo, zobowiązując do określenia sytuacji prawnej tego konkretnego podmiotu indywidualnego na podstawie wskazanej normy prawa unijnego. Test ten charakteryzowany jest przez TSUE w następujący sposób:

[...] państwo członkowskie, które nie przyjęło środków wymaganych dyrektywą w przewidzianym czasie, nie może podnosić faktu niewykonania zobowiązań wynikających z dyrektywy w sporze z podmiotami indywidualnymi. Stąd też, gdy postanowienia dyrektywy są, w kontekście ich przedmiotu, bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, mogą być one, przy nieprzyjęciu środków implementujących w przewidzianym terminie, powoływane przeciwko każdej normie krajowej niespójnej z dyrektywą lub w zakresie, w którym postanowienia definiują uprawnienia podmiotów indywidualnych względem państwa<sup>23</sup>.

Podsumowując powyższe obserwacje, należy jeszcze raz podkreślić, że wiązanie administracji publicznej państwa członkowskiego wskazanymi zasadami

<sup>21</sup> L. Morawski, *op. cit.*, s. 307.

<sup>22</sup> D. Miąsik, *Zasady prawa Unii Europejskiej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, s. 81–82.

<sup>23</sup> Zob. sprawa 8/81 (*Becker*), pkt 24–25.



stanowiło i stanowi nadal ich element *sine qua non*. Twierdzenie to znajduje swoje uzasadnienie wprost w treści orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawach, na kanwie których te konstrukcje prawne były kształtowane.

### UWAGI KOŃCOWE

Pojęcie służby publicznej w przypadku administracji publicznej państwa członkowskiego UE musi, ze względów obiektywnych kształtowanych zobowiązaniami międzynarodowymi przyjętymi przez to państwo członkowskie i wykonywanymi z pełnym poszanowaniem zasady *pacta sunt servanda*, być poszerzone o tę część działalności funkcjonariuszy publicznych, która obejmuje funkcję terenowej administracji unijnej. Podstawowym paradygmatem wyznaczającym właściwy sposób realizacji tej funkcji jest zasada efektywności prawa UE, a w szczególowym ujęciu – zasady stosowania tego prawa w państwie członkowskim.

Pełnienie służby publicznej w wymiarze ponadkrajowym w stanie multicentryczności systemu prawa łączy się z szeregiem wyzwań, które pomimo ponad dekady członkostwa Polski w UE nie maleją. Katalog tych wyzwań otwiera nadal, co musi budzić pytania o właściwe pojmowanie służby publicznej w aktualnych okolicznościach, podstawowy postulat znajomości drugiego z podsystemów prawa – prawa UE, w tym zasad jego stosowania. Co więcej, w związku z postępującą europeizacją prawa, w tym zwłaszcza w formie *top-down* (proces oddziaływania prawa europejskiego na prawo krajowe<sup>24</sup>), administracja publiczna państwa członkowskiego musi dostrzegać i właściwie interpretować konsekwencje takich zjawisk, jak np. rosnąca presja na zasadę autonomii proceduralnej, kształtowanie się europejskiego standardu postępowania czy recepcja Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji.

W przypadku samej zasady efektywności oraz zasad stosowania prawa UE prawidłowe rozumienie przez administrację polską roli jako służby publicznej winno zakładać, jak się wydaje, porzucenie postawy pasywnej (niejednokrotnie po prostu ignorującej obowiązki wynikające z tych zasad) na rzecz dobrze rozumianego aktywizmu. Obejmuje on, po pierwsze, pogłębioną znajomość samych zasad i ich realizację przez administrację, a nie tylko sądy, w codziennym funkcjonowaniu w obszarach właściwych (sprawy mieszczące się w zakresie tzw. kompetencji wyłącznych UE i dzielonych). Dotychczasowy dostrzegalny nadal opór w tym zakresie, który nie jest zjawiskiem charakterystycznym tylko dla administracji polskiej, godzi w przyjęte zobowiązania członkowskie. Wydaje się, że wynika on po części z przyzwyczajień powstałych na tle problematyki bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, a zwłaszcza popularności postulatu jednolitości stosowania

<sup>24</sup> M. Niedźwiedź, *op. cit.*, s. 179.

prawa przez administrację, zniechęcającego do samodzielności w tym aspekcie<sup>25</sup>. Postawa ta, słusznie określana przez krytyków jako „biurokratyczny legalizm”, nie może być przenoszona na obszar stosowania prawa UE w państwie członkowskim, gdyż jest nie do pogodzenia z wypracowaną przez TSUE doktryną współistnienia dwóch podsystemów: prawa UE i państwa członkowskiego. Po drugie, właściwie rozumiany aktywizm administracji państwa członkowskiego na omawianym polu wymaga także wypracowania spójnej i konsekwentnie rozwijanej odpowiedzi krajowej na wynikające z zasad stosowania prawa UE konsekwencje. Słusznie wskazuje się tu m.in. na takie wątki, jak relacja tych zasad do gwarancji wynikających z zasady pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej<sup>26</sup>. Te pytania winny wzbudzić należyłą uwagę ustawodawcy i przedstawicieli doktryny prawa, a wypracowane odpowiedzi winny stać się elementem wskazanego aktywizmu administracji publicznej.

#### BIBLIOGRAFIA

- Adamczak-Retecka M., *Efektywność jako zasada prawa wspólnotowego*, [w:] *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, red. C. Mik, Toruń 2007.
- Craig P., Búrca G. De, *EU Law. Text, Cases, and Materials*, Oxford 2002.
- Kisała M., *Administracja jako służba publiczna*, [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011.
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Koszowski M., *Niepewność jednostki wobec stosowania klauzul generalnych w multicyntycznym systemie prawa administracyjnego*, [w:] *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2014.
- Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Łętowska E., *Multicyntryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4.
- Łuczak K., *Wybrane zagadnienia prounijnej wykładni prawa administracyjnego*, [w:] *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012.
- Majkowska-Szulc S., *Wpływ Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na praktykę polskich sądów*, [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008.
- Mayr S., *Putting a Leash on the Court of Justice? Preconceptions in National Methodology v Effet Utile as a Meta-Rule*, “European Journal of Legal Studies” 2012, No. 2.

<sup>25</sup> Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 23–24.

<sup>26</sup> *Idem*, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 48–50.



- Miąsik D., *Zasady prawa Unii Europejskiej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2014.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Niedźwiedz M., *Administracyjne wykonywanie prawa Unii Europejskiej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2014.
- Półtorak N., *Zasada efektywnego wykonywania prawa Unii w sferze administracyjnego, pośredniego wykonywania prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2014.
- Sołtys A., *Obowiązek wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym jako instrument zapewnienia efektywności prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
- Szpak A., *O wykładni międzynarodowego prawa traktatowego i zwyczajowego (z uwzględnieniem międzynarodowego prawa humanitarnego)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 1.
- Šadl U., *The Role of Effet Utile in Preserving the Continuity and Authority of European Union Law: Evidence from the Citation Web of the Pre-Accession Case Law of the Court of Justice of the EU*, “European Journal of Legal Studies” 2015, No. 1.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2 ze zm.).
- Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864 ze zm.).
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Warszawa 2017.
- Woźniak M., *Administracja publiczna wobec prawa wspólnotowego (aspekty organizacyjne i kompetencyjne)*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK ZU 2005, nr 5A, poz. 49.
- Wyrok Trybunału z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen*, ECLI: ECLI:EU:C:1963:1.
- Wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 *Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L.*, ECLI: ECLI:EU:C:1964:66.
- Wyrok Trybunału z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI: ECLI:EU:C:1970:114.
- Wyrok Trybunału z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41/74 *Yvonne van Duyn przeciwko Home Office*, ECLI: ECLI:EU:C:1974:133.
- Wyrok Trybunału z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA*, ECLI: ECLI:EU:C:1978:49.
- Wyrok Trybunału z dnia 5 kwietnia 1979 r. w sprawie 148/78 *Postępowanie karne przeciwko Tullio Ratti*, ECLI: ECLI:EU:C:1979:110.
- Wyrok Trybunału z dnia 19 stycznia 1982 r. w sprawie 8/81 *Ursula Becker przeciwko Finanzamt Münster-Innenstadt*, ECLI: ECLI:EU:C:1982:7.
- Wyrok Trybunału z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 14/83 *Sabine von Colson i Elisabeth Kamann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI: ECLI:EU:C:1984:153.
- Wyrok Trybunału z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie 103/88 *Fratelli Costanzo SpA przeciwko Comune di Milano*, ECLI: ECLI:EU:C:1989:256.
- Zdyb M., *Slużba publiczna*, [w:] *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz, Lublin 2003.

## SUMMARY

Perceiving public administration of Poland in its role as “public service” authority during the EU membership period must be interlinked with rethinking this issue in the light of new responsibilities – as the EU territorial administration. Making EU law effective is one of the most fundamental of such responsibilities and concerns equally the process of application of the law by administrative organs of the Member State, in accordance with the set of rules of application of EU law (e.g. doctrine of supremacy of the EU law). Polish public administration in its activity still, despite the period of over the decade of the EU membership, takes a wary approach to this issue. In the meanwhile, the reality of the “multicentric legal system” and progressing process of the Europeanisation of national law results in stronger need to present the proactive approach without which Polish public administration cannot properly function in its role as “public service” authority.

**Keywords:** doctrine of supremacy of EU law; doctrine of direct effect; public administration of the EU Member State

## STRESZCZENIE

Pełnienie służby publicznej przez administrację publiczną w Polsce w dobie członkostwa w Unii Europejskiej musi łączyć się z przemyśleniem tej roli w świetle nowych obowiązków – terenowej administracji unijnej. Zapewnienie efektywności prawa Unii Europejskiej jest podstawowym z tych obowiązków, dotyczącym również procesu stosowania prawa przez organy administracji państwa członkowskiego poprzez modelowe rozwiązania odzwierciedlone w zasadach stosowania prawa UE w państwie członkowskim (m.in. zasadzie pierwszeństwa). Polska administracja publiczna w swojej działalności nadal, pomimo ponad dekady członkostwa w UE, prezentuje stanowisko zachowawcze. Tymczasem funkcjonowanie w warunkach multicentryczności systemu prawa w połączeniu z postępującą europeizacją prawa krajowego sprawia, że przykładowe pełnienie służby publicznej przez administrację wymaga w tym zakresie przyjęcia postawy aktywnej.

**Słowa kluczowe:** zasady pierwszeństwa prawa unijnego; zasada skutku bezpośredniego; administracja publiczna państwa członkowskiego UE