

**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 ŚWIETLE
UNIJNYCH SWOBÓD
PRZEDSIĘBIORCZOŚCI
I ŚWIADCZENIA USŁUG**

Inga Kawka

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



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 urzędzeń 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 83 z 30.3.2010, 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 zarządzania 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.	Telekomunikacja Polska 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. Ruskowski, *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 jednorodnego 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 dźwignię 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 osiągnięcia, 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 ograniczenia 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 wniosek administracji z innego państwa członkowskiego kontroli działalności usługodawców. Odbywa 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 opóźnić 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 elektroniczną procedurę administracyjnych.

W rozdziale trzecim przeanalizowano też wpływ prawa unijnego stanowiącego w dziedzinie swobodnego świadczenia usług i prowadzenia działalności usługowej na ustroj 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; *Przeptyw 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. Craiga, *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.s.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).

Inga Kawka – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa i Nauk o Administracji Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie; stypendystka m.in. King's College w Londynie (2007) oraz Uniwersytetu Aix-Marseille (2000); laureatka nagrody Fundacji Promocji Prawa Europejskiego (2008); redaktor naczelna „Rocznika Administracji Publicznej”; autorka publikacji z zakresu prawa Unii Europejskiej oraz publicznego prawa gospodarczego, w tym monografii: *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej* (Kraków 2006), *Zasady dobrego rządzenia w prawie Unii Europejskiej* (Kraków 2011).

- W monografii przeanalizowano funkcjonowanie rynku wewnętrznego w dziedzinie usług w świetle polskiego i unijnego porządku prawnego.
- Książka umożliwi Czytelnikom zapoznanie się z:
 - unijnym prawem pierwotnym i wtórnym (m.in. z dyrektywą usługową, dyrektywą o uznawaniu kwalifikacji i sektorowymi aktami prawnymi) oraz orzeczeniami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o swobodach przedsiębiorczości i świadczeniu usług,
 - polskimi aktami prawnymi (m.in. z ustawą o swobodzie działalności gospodarczej i ustawą o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) oraz orzecznictwem sądów polskich o prowadzeniu gospodarczej działalności usługowej i tymczasowym świadczeniu usług.
- Publikacja przeznaczona jest dla pracowników administracji publicznej, sędziów, prokuratorów, adwokatów i radców prawnych zajmujących się prawem Unii Europejskiej, prawem publicznym gospodarczym oraz administracyjnym, a także dla nauczycieli akademickich, studentów i doktorantów.

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-8050-8



9 788326 480508

Cena 99 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl



9788326480508 W01P01