

Na marginesie XX-lecia członkostwa Polski w Unii Europejskiej¹

Wprowadzenie

Wskazywany w tytule opracowania jubileusz członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej (RP) w UE jest okazją do tego, aby m.in. przybliżyć stanowisko nauki prawa publicznego, w tym zwłaszcza nauki prawa administracyjnego, na określone kwestie w przedmiotowym zakresie. Ze zrozumiałych względów wpływ UE, uprzednio Wspólnot Europejskich, i jej dorobku (*acquis communautaire*) na administrację publiczną, prawo administracyjne, działalność i kontrolę władzy wykonawczej *etc.* oraz jednocześnie sytuację jednostki i społeczeństwa był i jest wyjątkowo znaczny i znaczący. Prowadzone analizy dotyczą różnych szczegółowych zagadnień. Na kanwie europejskich wpływów na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce Jerzy Korczak podkreśla, że na ogół w rozważaniach nad skutkami akcesji unijnej w aspekcie funkcjonowania administracji publicznej podnosi się przede wszystkim kwestię europeizacji prawa administracyjnego, rzadziej zaś uwzględniamy takie wartości, jak europejska kultura prawa i jej wpływ na prawo oraz jego stosowanie w wymiarze krajów członkowskich UE². W ramach poniższych rozważań będziemy starać się przybliżyć niektóre wypowiedzi piśmiennictwa, z różnych okresów, odnoszące się do określonych aspektów oddziaływania UE na krajową przestrzeń prawnoadministracyjną.

* Prof. dr hab. Karol Kiczka, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: [0000-0002-3056-024X](https://orcid.org/0000-0002-3056-024X).

¹ Publikacja przygotowana w ramach Projektu GOSPOSTRATEG.IX-001G/22: „Opracowanie założeń zintegrowanego systemu gromadzenia i przetwarzania wiedzy ratowniczej dla faz: przygotowania, zapobiegania, reagowania i odbudowy, na potrzeby ochrony przeciwpożarowej i ochrony ludności”.

² J. Korczak, *Europejskie wpływy na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] K. Kiczka, T. Kocowski, W. Małecki (red.), *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa profesora Leona Kieresa*, AUWr No 3833, PPIA 2018, t. CXIV, s. 327.

Przegląd poglądów prawoznawstwa

Janusz Łętowski zwracał uwagę, że wejście Polski do Rady Europy spotkało się u nas z powszechnym aplauzem. Autor uwypukla, że uznano to zresztą za fakt oczywisty, bowiem, jak często powtarzano w różnych wypowiedziach, w Europie byliśmy od zawsze, a jedynie narzucony z zewnątrz ustrój totalitarny uniemożliwiał nam nie tylko pełne potwierdzenie owej okoliczności, lecz także korzystanie z dobrodziejstw, jakie miałyby dawać automatycznie owa przynależność³. Uprzednio Rada Europy łączyła tylko 12 państw i to o pewnych zbliżonych założeniach politycznych, gospodarczych i społecznych. Już w ramach tej „zachodniej” dwunastki powstawały częste spory i konflikty. Teraz szykują się do oficjalnej „europeizacji” nie tylko państwa dawnego europejskiego bloku wschodniego, ale i republiki jugosłowiańskie, a co najważniejsze – republiki stworzone na gruzach Związku Radzieckiego. Otóż „zjednoczona Europa” obejmująca takie bogactwo państw, o tak odmiennych historiach, społeczeństwach, religiach, zwyczajach, gospodarkach, sposobach myślenia *etc.* to już będzie – w opinii J. Łętowskiego – twór jakościowo zgoła inny od dotychczasowej „europejskiej dwunastki”. Będą się rodzić nowe problemy, których treści, jakości i skali nawet nie można dziś przewidzieć. Europeizacja zdaniem Autora rodzi konieczność dostosowania polskiego prawa publicznego do tzw. standardów europejskich. W dziedzinie administracji publicznej można wyróżnić w opinii autora kilka płaszczyzn, którymi do tej pory zajmowała się Rada Europy. Do akcentowanych J. Łętowski zalicza: a) procedury kształtowania się (wypracowywania) decyzji administracyjnej oraz wszelkich działań administracji, których przedmiotem jest jednostka, łącznie z odpowiedzialnością administracji za szkody wyrządzone w majątku obywateli; b) dostęp do informacji będącej w posiadaniu organów administracji; c) ochrona jednostki przed nadużywaniem danych gromadzonych przy pomocy komputerów⁴.

Także w publikacji o europejskim prawie administracyjnym i europeizacji krajowego prawa administracyjnego S. Biernat akcentuje doniosłą rolę prawa uchwalanego przez Radę Europy i związanego z nim doświadczenia prawnego. Jest odczuwalne według tego Autora znaczenie prawa tworzonego w ramach Rady Europy zarówno dla prawa organizacyjnego (ustrojowego) administracji publicznej, materialnego prawa administracyjnego, jak i postępowania admi-

³ J. Łętowski, *Rada Europy o postępowaniu administracyjnym*, Annales UMCS. Sec. G 1993, vol. XL, s. 93. Zob. L. Garlicki, *Reczkowicz p. Polsce, czyli o sojuszu europejskich Trybunałów*, [w:] A. Kozłowski (red.), *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, Wrocław 2022, s. 119-131.

⁴ J. Łętowski, *op. cit.*, s. 94.

nistracyjnego oraz sądowej kontroli administracji państw należących do Rady Europy i będących stronami Konwencji, w tym Polski⁵. Trzeba bowiem pamiętać – jak pisze H. Izdebski – że to Rada Europy pierwsza wprowadziła „europejską” terminologię i symbole, jak też wybrała Strasburg na swoją siedzibę. „Mniejsza” Europa, w postaci Unii i jej instytucjonalnych poprzedniczek, przejęła to wszystko od Rady Europy, oczywiście za jej zgodą. Jedynym aspektem działalności Rady Europy, który wydaje się stosunkowo dobrze znany w Polsce, w opinii Autora, czasem może lepiej, niż w wielu „starych” państwach członkowskich, jest funkcjonowanie, w jej ramach, instytucji ochrony praw człowieka, w postaci Europejskiej Komisji Praw Człowieka⁶ i – zwłaszcza – Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Polska, pisze dalej H. Izdebski, stając się członkiem Rady Europy, od razu uznała prawo swoich obywateli do składania indywidualnej skargi do Europejskiej Komisji Praw Człowieka i obowiązkową jurysdykcję Trybunału⁷.

Zbigniew Leoński we wprowadzeniu do zbioru opracowań poświęconych głównie wpływowi prawa unijnego pisze, że umowną kwestią jest, jak ujmować pojęcie „europeizacji polskiego prawa administracyjnego” – bowiem owa „europeizacja” może być rozumiana niejednolicie. Po pierwsze, chodzić tu może o przenoszenie na nasz grunt instytucji prawnych, które wykształciły się w Europie Zachodniej. W gruncie rzeczy byłby to powrót do tradycji z okresu międzywojnia, kiedy to polska myśl prawnicza oraz ustawodawstwo sięgały do tradycji kulturowych wykształconych na zachodzie Europy, wszakże modyfikowanych z upływem czasu. Po wtóre, w opinii Z. Leońskiego określenie „europeizacja” można by rezerwować tylko dla takich procesów kształtowania instytucji polskiego prawa administracyjnego, które są charakterystyczne dla UE. Takie pojmowanie „europeizacji” nie pokrywa się w pełni z pierwszym pojęciem, gdyż obejmuje tylko instytucje wykształcone na potrzeby funkcjonowania określonej struktury ponadpaństwowej – UE oraz prawa unijnego. Przy tym może tu chodzić o okres dostosowawczy przed wejściem Polski do UE oraz okres rozpoczynający się od momentu, kiedy Polska znalazła się w strukturach unijnych. W pierwszym okresie Układ Europejski zawarty między Polską a Wspólnotami Europejskimi z dnia 16 grudnia 1991 r. zobowiązywał nas do

⁵ S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, „Studia Prawno-Europejskie” 2002, t. VI, s. 71. Zob. M. Safjan, *Zasada (prawo?) dobrej administracji w systemach krajowych*, [w:] A.P. Skoczylas, W. Piątek, W. Sawczyn (red.), *Ius est ars boni et aequi. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2021, s. 459-470.

⁶ Należy zaznaczyć, że Europejska Komisja Praw Człowieka została zlikwidowana w 1998 r.

⁷ H. Izdebski, *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa 1996, s. 6.

„zbliżenia” przepisów prawnych do obowiązujących w Unii. Sposób „europeizowania” polskiego prawa administracyjnego po wejściu Polski do Unii po 1 maja 2004 r. ma już inny charakter i dotyczy funkcjonowania instytucji prawa administracyjnego w strukturze ponadpaństwowej – UE. Byłoby to „europejskie prawo administracyjne”. Być może, jak wskazuje dalej Z. Leoński, również inne pojmowanie „europeizacji” polskiego prawa administracyjnego jest tu uzasadnione. Cele badawcze nie mogą w tym zakresie stawiać barier poznawczych. Można zatem powiedzieć, że każde z zaproponowanych ujęć jest uprawnione i możliwe w ramach badań naukowych reprezentantów nauki prawa administracyjnego⁸.

Jednocześnie według P. Chmielnickiego dostosowanie krajowych regulacji do prawodawstwa europejskiego jest problemem istotnym, ale nie kluczowym, jaki stoi przed polską nauką prawa administracyjnego⁹. Europeizacja prawa odbywała się i odbywa nadal, w opinii Autora, przede wszystkim na mocy rozstrzygnięć politycznych i poprzez działalność aparatu administracji centralnej, który naukę prawa stawia – niestety, zbyt często – w roli biernego obserwatora poczynąń ustawodawcy. Nie może jednak zastąpić nauki prawa w jej najważniejszej roli – jako źródła „modernizacji” zasad i instytucji prawa administracyjnego. Tylko nauka prawa, pisze dalej P. Chmielnicki¹⁰, może skutecznie odpowiedzieć na chaos legislacyjny, pomijanie standardów „dobrego prawa”, bezkrytyczne przenoszenie obcych wzorów instytucji prawnych do porządku krajowego, przechodzenie do porządku dziennego nad rudymmentarnymi zasadami porządku prawnego. Prawo administracyjne można zdaniem P. Chmielnickiego określić jako tę gałąź nauk prawnych, która zobligowana jest do położenia szczególnego nacisku na adekwatność wypracowanych koncepcji do szybko zmieniającej się sytuacji społecznej¹¹.

Z kolei pojęcie „europejska przestrzeń administracyjna” (*European Administrative Space – EAS*) według J. Supernata jest używane na oznaczenie modelu administracji publicznej, który można określić jako europejski (*a common European model*). Autor zwraca uwagę, iż model ten raz jest modelem normatywnym (preskryptywnym), innym razem modelem opisowym (deskryptywnym),

⁸ Z. Leoński, *Wprowadzenie*, [w:] Z. Janku et al. (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 13-14. Por. M. Kraśniewski, *Model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich. Problematyka prawna*, Warszawa 2023, s. 320-322.

⁹ P. Chmielnicki, *Problem regulacji ustroju jednostek samorządu terytorialnego za pomocą aktów wewnętrznych (z uwzględnieniem postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego)*, [w:] Z. Janku et al. (red.), *op. cit.*, s. 114.

¹⁰ *Ibidem*, s. 114.

¹¹ *Ibidem*.

a ponadto – modelem analitycznym, który służyć ma sprawdzeniu teoretycznej hipotezy. Niemniej w każdym z wydzielanych ujęć dotyczy konwergencji administracyjnej, czyli konwergencji idącej w kierunku powszechnych (wspólnych czy podobnych) rozwiązań administracyjnych w miejsce wcześniejszych odrębności administracyjnych. Europejska przestrzeń administracyjna czy konwergencja administracyjna jest zatem – jak przekonuje J. Superat – przeciwieństwem idiosynkratycznych narodowych (państwowych) systemów administracyjnych, w których struktura (zasady, formy, standardy itd.) administracji publicznej odzwierciedla historię, tożsamość, tradycję oraz różne osobliwości społecznego i państwowego rozwoju. Idea wykształcającej się europejskiej przestrzeni administracyjnej ma swoje korzenie, jego zdaniem, w tradycji europejskiego kontynentalnego prawa publicznego i w koncepcji klasycznego czy starego publicznego zarządzania¹².

Według I. Lipowicz europeizacja administracji publicznej może być także rozpatrywana jako część erozji suwerenności państwa, ponieważ to ono traci część władztwa nad własnymi organami publicznymi – krajową władzą wykonawczą. Administracja publiczna bowiem swoje normy i swój punkt odniesienia, w zapatrywaniu Autorki, znajduje już gdzie indziej – w szerszej płaszczyźnie europejskiej. Przykładem stopniowego przenikania ogólnych standardów i wzorców może być już dorobek konwencyjny Rady Europy. Ratyfikowane konwencyjne, takie jak EKSL czy konwencja nr 108 w sprawie ochrony danych osobowych, są mniejszością wobec – jak stwierdza I. Lipowicz – licznych standardów typu *soft law* wywierających wpływ głównie na kandydatów UE. Proces ten nasila się w samej administracji unijnej. Należy jednak postawić pytanie w zapatrywaniu Autorki: czy administracja sieciowa, którą obecnie jesteśmy tak zafascynowani, nie spowoduje w skali europejskiej zatarcia odpowiedzialności za podejmowanie decyzji przez administrację publiczną¹³.

W domenie wpływu procesów globalizacji na pozycję i funkcje administracji publicznej we współczesnym świecie doktryna zaznacza procesy umiędzynarodowienia administracji publicznej. Te związane są z integracją w ramach Wspólnot Europejskich, ale także wzrostem roli i znaczenia współpracy międzynarodowej i przejmowaniem niektórych funkcji administracji publicznej poszczególnych państw przez organizacje międzynarodowe. W tym pierwszym przypadku można mówić – jak pisze Z. Niewiadomski – o zjawisku kształtowania się europejskiej administracji publicznej, z jednej strony przejmującej część

¹² J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)*, [w:] Z. Janku *et al.* (red.), *op. cit.*, s. 78.

¹³ I. Lipowicz, *Europeizacja administracji publicznej*, RPEiS 2008, z. 1, s. 8-9.

funkcji administracyjnych państw członkowskich, z drugiej zaś wymuszającej wspólną realizację innych zadań. Jeżeli chodzi o organizacje międzynarodowe, to i te coraz częściej „anektują” niektóre zadania krajowych administracji publicznych. Oczywiście to wszystko, pisze dalej Z. Niewiadomski, następuje za zgodą poszczególnych państw. Nie umniejsza to jednak faktu, że zmianie ulega zakres działania krajowych administracji publicznych. Autor zauważa, że następuje rozpraszanie funkcji administracji pomiędzy instytucje krajowe i międzynarodowe, a to powoduje, że nie sposób przejść obojętnie nad tymi procesami, poszukując istoty współczesnej administracji publicznej. Jesteśmy obserwatorami przekształceń administracji na skalę, której nie sposób przecenić. Zmieniają się zadania administracji publicznej oraz sposób realizacji tychże zadań publicznych. Kształtują się określone standardy w tym zakresie. Niemalą rolę w tej kwestii odgrywają międzynarodowe sądy i trybunały. W szczególności nie do przecenienia jest orzecznictwo TSUE, z prawotwórczą funkcją jego orzecznictwa, zjawiska niespotykanego dotąd w naszej kulturze prawnej¹⁴.

Na kanwie wzmiankowanego przez Z. Niewiadomskiego wzrostu znaczenia głosu judykatury w zakresie urzeczywistniania porządku prawnego jest sporne w opinii D. Dąbek, jak dalece sięgać może wykładnia proeuropejska¹⁵, pojawia się tu bowiem problem uprawnień sądów krajowych do wychodzenia poza literalne brzmienie prawa stanowionego, w tym wypadku poza polskie prawo stanowione. Problem ten jest tu zresztą dodatkowo skomplikowany na tle specyficznego skutku wiążącego dyrektyw. W tym kontekście w zapatrywaniu Autorki niektórzy podkreślają, że wykładnia proeuropejska nie ma charakteru bezwzględnego i powinna mieć miejsce wyłącznie wtedy, gdy wykładnia językowa nie prowadzi do odpowiedzi w przedmiocie treści przepisów polskiego prawa. W szczególności więc znajdzie zastosowanie, gdy przepisy prawa UE nie zostały w pełni włączone do polskiego porządku prawnego i powodują niejasności interpretacyjne, ale nie powinna mieć miejsca wtedy, gdy będzie to prowadziło do rezultatów sprzecznych z efektami wykładni językowej, bowiem mogłoby to doprowadzić do niedopuszczalnej wykładni *contra legem*. Zdaniem D. Dąbek można by uznać ten pogląd za zasadny, ale jedynie co do niektórych

¹⁴ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 32. Por. B. Wojciechowski, *Ważenie wartości konstytucyjnych i europejskich w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] J. Chlebny (red.), *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 24-39.

¹⁵ D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 392. Zob. N. Półtorak, *Skuteczność i wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] A.P. Skoczylas, W. Piątek, W. Sawczyn (red.), *op. cit.*, s. 411-429.

przypadków dokonywania wykładni prawa wewnętrznego w świetle brzmienia i celu nienależycie implementowanej dyrektywy: tych mianowicie, gdy obywatel stosuje się do dyspozycji wadliwie implementowanej normy krajowej, uznając, że jest ona dla niego korzystniejsza. Sąd krajowy według Autorki nie ma wówczas prawa do dokonywania wykładni proeuropejskiej tej normy w sposób prowadzący do wykładni *contra legem* prawa krajowego i nakładania na obywatela obowiązków wynikających tylko z samej dyrektywy. W przekonaniu D. Dąbek wynika to z zasady wertykalnej skuteczności dyrektyw. Praktyka pokazuje, że polskie sądy administracyjne wielokrotnie zmuszone były omawianą zasadę stosować¹⁶.

Jak wiadomo, ustawodawcy przysługuje dość szeroki margines swobody m.in. przy stanowieniu norm podatkowych. Odnosna samodzielność, w opinii R. Hausera, ma jednakże charakter względny, bowiem ustawodawca, stanowiąc normy prawne określające podatki, zobowiązany jest do respektowania norm konstytucyjnych i norm wynikających z prawa UE. W minionych latach – co uwypukla Roman Hauser – niemalże wszystkie pytania prejudycjalne skierowane do TSUE odnosiły się do wątpliwości sądów administracyjnych co do zgodności przepisów polskiego prawa podatkowego z postanowieniami prawa UE¹⁷.

Leon Kieres badał m.in. oddziaływanie prawa unijnego na kształt władzy wykonawczej w państwie. Zagadnienia ustroju państw członkowskich nie należą, jak pisze Autor, do przedmiotu zainteresowania ustawodawcy unijnego. Ramy prawne współpracy ogarniają przede wszystkim zagadnienia podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na rynku europejskim. Pogląd ten zdaniem Autora zachowuje także swoją aktualność w związku z postępującym wkraczaniem prawa pierwotnego oraz aktów prawa wtórnego na obszary, które pozostawały poza przedmiotem szczególnej uwagi ugrupowania integracyjnego i podmiotu prawa (UE), np. sprawy bezpieczeństwa, wymiar sprawiedliwości czy pozycja jednostki wobec władz publicznych. Stanowisko o pozostawieniu problematyki prawnoustrojowej w kręgu dominacji suwerennych kompetencji państw członkowskich uwzględnia – w opinii L. Kieresa – również sytuację samorządu terytorialnego w organizacji członków UE. Raczej mogliśmy obserwować, jak określa Autor, defensywną postawę wspólnot gospodarczych wobec tej problematyki. Prawnomiędzynarodowe regulacje omawianej problematyki należały do domeny Rady Europy. Europejska Wspólnota Gospo-

¹⁶ *Ibidem*, s. 392-393.

¹⁷ R. Hauser, „Sprawiedliwość” podatkowa, [w:] A. Jamróz (red.), *Państwo prawa. Parlamentaryzm. Sądownictwo konstytucyjne. Pamięci Profesora Zdzisława Czeszejki-Sochackiego*, Białystok 2012, s. 108-111.

darcza, obecnie UE, raczej rejestrowała wyniki współpracy państw członkowskich Rady Europy – tak co do zbliżania (harmonizacji) pozycji samorządu terytorialnego w systemach ustrojowych państw członkowskich, jak i współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego. Jeżeli można mówić o zainteresowaniu wspólnot europejskich samorządem terytorialnym – pisze dalej L. Kieres – to uwzględniano ich sytuację prawną wewnętrzną oraz ustaloną w aktach międzynarodowych (EKSL) przede wszystkim w związku z pewnymi wyzwaniami i celami współpracy, co także dotyczyło pozycji państw kandydujących (stowarzyszonych)¹⁸.

Uchwalenie KPPUE otworzyło – jak eksponuje J. Korczak – po raz pierwszy w jej art. 41 zinstytucjonalizowane prawo obywateli państw wspólnotowych do dobrej administracji (*right to good administration*). Sprowadzało się ono głównie do prawa domagania się od organów i instytucji Unii bezstronnego, zgodnego z prawem rozpatrzenia bez zbędnej zwłoki sprawy wniesionej do danego organu lub instytucji z jednej strony, a z drugiej – do obowiązku spoczywającego na tych organach i instytucjach oraz zatrudnionych w nich funkcjonariuszach właściwego, zgodnego z prawem załatwienia sprawy obywatela. Rozwinięciem tej zasady w jego opinii stało się uchwalenie przez Parlament 6 września 2001 r. Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji (EKDA), który zawiera również wiele standardów określających właściwą relację między instytucjami i ich urzędnikami a jednostkami w kontaktach, jakie zachodzą między nimi podczas realizacji zadań administracji publicznej. Wydaje się jednak na tle wskazanych rozwiązań prawa unijnego, że przyjęte w nich prawo do dobrej administracji nie powinno być jedynie sprowadzane do tzw. dobrych praktyk administracyjnych w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych. Również nie powinno się, jak pisze dalej J. Korczak, ograniczać tego zakresu pojęciowego do formułowanych w doktrynie polskiej nauki administracji postulatów kultury administrowania, a więc pewnych czynników kształtujących właściwą postawę funkcjonariuszy publicznych w kontaktach z obywatelami. Prawo do dobrej administracji to także prawo do administracji przyjaznej, czyli przejrzystej organizacyjnie, kompetentnej i samodzielnej w zakresie załatwianych spraw. Logiczność struktur organizacyjnych, ich konsekwencja i stabilność to – jak trafnie zauważa J. Korczak – cechy administracji publicznej równie ważne jak zasada praworządności, zakazu dyskryminacji, współmierności czy bezstronności.

¹⁸ L. Kieres, *Prawo europejskie wobec samorządu terytorialnego*, [w:] R.P. Krawczyk, M. Stec (red.), *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, Warszawa 2013, s. 20. Zob. J. Korczak, *Wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. III, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023, s. 743-781.

Zważywszy zaś na miejsce, jakie we współczesnej administracji publicznej zajmuje samorząd terytorialny, a zwłaszcza, że to właśnie z organami samorządu terytorialnego przeciętny obywatel ma najczęściej kontakt, należy zwrócić uwagę na cechy ustroju samorządu terytorialnego, do których postulaty takie można odnieść. Jednym z przejawów wpływu EKDA na funkcjonowanie polskich samorządów stały się, zdaniem przywoływanego Autora, kodeksy etyki przyjmowane na początku w poszczególnych gminach, a z czasem także i powiatach, przy czym były to zarówno kodeksy etyki pracowników samorządowych, jak i kodeksy etyki radnych. Trzeba zatem zwrócić uwagę na formę wprowadzania tego typu regulacji z uwzględnieniem uwarunkowań prawnych działań odnoszących się do pracowników samorządowych i do radnych¹⁹.

Wnioski końcowe

Przegląd wybranych poglądów krajowej nauki prawa administracyjnego pozwala stwierdzić, że przejawiała ona od dawna żywe zainteresowanie różnicowaną tematyką oddziaływania Rady Europy i UE (Wspólnot Europejskich) na polską przestrzeń prawnoadministracyjną. Akcesja unijna, jak trafnie stwierdził J. Korczak, proces ten jeszcze bardziej rozwinęła i wzbogaciła o płaszczyznę kontaktów wewnątrzunijnych oraz udział w procesach integracyjnych²⁰. Trzeba stwierdzić, że analizowano zarówno ogólne, jak i szczegółowe zagadnienia charakterystyczne dla zajmującej nas dyscypliny naukowej. Badane były i są zwłaszcza tradycyjne i nowe instytucje prawa administracyjnego – materialnego, procesowego i ustrojowego – również w perspektywie aplikowania złożonego (multicentrycznego) systemu prawa, który podlega procesowi ciągłych przemian wynikających z współczesnych wyzwań cywilizacyjnych o różnym zasięgu²¹. Założyć należy, iż odnośna tematyka ma już ugruntowane miejsce w domenie aktywności poznawczej administratywistów, dla których dobro jednostki w tych europejskich (unijnych) uwarunkowaniach powinno nadal zajmować należną mu pozycję w relacji do interesu publicznego.

¹⁹ J. Korczak, *op. cit.*, s. 328-329.

²⁰ *Ibidem*, s. 349.

²¹ C. Mik, *Agresja Rosji na Ukrainę i jej konsekwencję dla rządów prawa na poziomie międzynarodowym. Szkic problematyki*, [w:] A. Kozłowski (red.), *op. cit.*, s. 429-469. Por. P. Florek, *Pomoc na rzecz Ukrainy dzięki współpracy OSP Józefów i SGSP*, [w:] M. Wojakowska, R. Fellner, R. Piec (red.), *Technologiczne, techniczne i strategiczne innowacje w ratownictwie*, Warszawa 2023, s. 149-176.

