

Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w działaniu organów administracji publicznej

Zasada pierwszeństwa stosowania prawa Unii Europejskiej przez organy administracji publicznej związana jest ze zjawiskiem europeizacji prawa administracyjnego, rozumianego jako proces wpływu i przenikania do krajowego porządku prawnego prawa unijnego. Z członkostwa Polski w Unii Europejskiej wynikają obowiązki bezpośrednio stosowania norm prawa unijnego oraz respektowania w ramach prawa krajowego standardów rozwiązań ustanawianych przez organy UE¹. J. Jagielski podkreśla, że ta droga europeizacji jawi się klarownie na tle konstytucyjnej regulacji systemu źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej². Zgodnie z art. 91 Konstytucji RP³ ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowiące jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. A. Wróbel wskazuje, że zasada pierwszeństwa jest niezbędna do funkcjonowania unijnego porządku prawnego oraz jego jednolitego obowiązywania i stosowania. Normy prawa unijnego powinny mieć bowiem jednakową moc prawną we wszystkich państwach członkowskich⁴.

Zasada bezpośredniego stosowania prawa unijnego wynika z przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵, który w art. 288 stanowi, że „W celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane

¹ J. Jagielski, *Europeizacja prawa administracyjnego materialnego (na przykładzie prawa migracyjnego)*, [w:] Z. Janku [et al.] (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 36.

² *Ibidem*, s. 37.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.

⁴ A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego. System prawa administracyjnego*, t. 3, Warszawa 2014, s. 67.

⁵ Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 1.

we wszystkich Państwach Członkowskich. Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów. Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej⁶. W literaturze wyrażony został pogląd, że poszczególne źródła unijnego porządku prawnego mają niejednakową siłę oddziaływania na wewnętrzny porządek prawny, w tym – i na stosowanie prawa administracyjnego. Prawo pierwotne działa z mocą wiążącą norm prawa międzynarodowego, natomiast w ramach prawa pochodnego przejawem najdalej idącego wpływu prawodawcy unijnego na prawo wewnątrzpaństwowe poszczególnych państw członkowskich są rozporządzenia jako instrument unifikacji prawa w całej Unii⁶. Z istoty rozporządzenia unijnego wywodzi się bezpośredni skutek obowiązywania jego przepisów (bezpośrednie obowiązywanie, bezpośrednie stosowanie w wewnętrznym porządku prawnym państwa członkowskiego i bezpośrednia skuteczność)⁷. NSA w wyroku z dnia 1 marca 2012 r. podkreślił, że: zasada bezpośredniego stosowania prawa unijnego wynikająca *expressis verbis* z przepisu art. 288 akapit 2 Traktatu wyprowadzona jest też w drodze wykładni art. 91 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z którego wywodzi się nie tylko zasadę bezpośredniego stosowania rozporządzeń unijnych, ale też zasadę pierwszeństwa tych rozporządzeń w wypadku kolizji z ustawami. „W przypadku rozbieżności pomiędzy przepisami prawa krajowego a prawem unijnym, jeżeli tej rozbieżności nie da się usunąć w drodze wykładni, to zastosowanie ma zasada pierwszeństwa prawa unijnego i to niezależnie od rangi porównywanych norm”⁸. Sądy administracyjne zwracają także uwagę na ochronę praw jednostki w relacjach z organami administracji publicznej. NSA w wyroku z dnia 11 marca 2010 r. wyraził pogląd, że: „Podmiot ma prawo, w sprawie indywidualnej, do powoływania się na obowiązujący Polskę przepis prawa międzynarodowego, pomimo że nie został on w Polsce opublikowany w Dzienniku Ustaw. A zatem podatnik może powoływać się na przepisy Regulaminu Związku Telekomunikacyjnego [Konwencji Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego] i wywodzić z nich korzystne dla siebie skutki prawne”⁹.

Ze względu na klasyczny podział norm prawa administracyjnego można uznać, że zasada pierwszeństwa stosowania prawa Unii Europejskiej przez organy administracji publicznej może być rozpatrywana w różnych płaszczyznach: ustrojowej, materialnej i procesowej, bowiem w każdej z nich znajduje swoje odbicie. Krajowe organy administracji

⁶ J. Jagielski, *op. cit.*, s. 38–39.

⁷ A. Wróbel, *op. cit.*, s. 64; T. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011, s. 83–100.

⁸ II GSK 295/11, LEX nr 1137935.

⁹ I FSK 92/09, LEX nr 594292.

publicznej w tych płaszczyznach bezpośrednio i pośrednio wykonują prawo unijne oraz współdziałają z innymi organami przy wykonywaniu zadań administracji europejskiej (w takich formach jak: wymiana informacji, dochodzenie należności pieniężnych, wszczynanie postępowań na wniosek organów innych państw członkowskich).

1. W płaszczyźnie ustrojowej

Organy administracji publicznej są związane zasadą pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej tak jak krajowe organy sądowe. Należy zgodzić się z poglądem K. Kiczki, że rezultatem europeizacji krajowego organu administracji publicznej stały się przede wszystkim pierwszoplanowe zmiany zaistniałe w zakresie organizacji administracji publicznej w państwie (ustrojowe prawo administracyjne)¹⁰. J. Supernat podkreśla natomiast, że obecny model administracji publicznej, który można określić jako europejski, nazywany jest europejską przestrzenią administracyjną¹¹.

W płaszczyźnie ustrojowej prawa administracyjnego przepisy unijne wprowadziły nowe rozwiązania w strukturze organów administracji publicznej. W niektórych obszarach prawa (np. w prawie celnym, prawie konkurencji, prawie rolnym) zmieniły się relacje między organami administracji rządowej państw członkowskich, osłabione zostały wewnętrzne sieci powiązań i zależności, przy równoczesnym wzmocnieniu powiązań o charakterze transgranicznym¹². Należy podkreślić, że przepisy unijne odgrywają zasadniczą rolę w prawie celnym, w którym suwerenność w dziedzinie tworzenia prawa została przekazana podmiotom unijnym, przy pozostawieniu polskim organom tylko suwerenności w zakresie stosowania przepisów prawa celnego¹³. B. Kowalczyk wskazuje złożoną strukturę administracji właściwej w sprawach ochrony cudzoziemców, na którą składa się administracja międzynarodowa, administracja unijna (agencje regulacyjne, sieci organów) oraz zeuropeizowana administracja krajowa¹⁴. Wykonywanie prawa Unii zapewniają niezależne krajowe organy regulacyjne (takie jak: Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, Prezes Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych i inne

¹⁰ K. Kiczka, *Krajowy organ administracji publicznej w prawie unijnym*, Wrocław 2013, s. 141.

¹¹ J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)*, [w:] Z. Janku [et al.] (red.), *op. cit.*, s. 78.

¹² S. Dudzik, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na administrację rządową na przykładzie kooperacyjnego modelu stosowania wspólnotowego prawa konkurencji*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz (red.), *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, Kraków 2003, s. 257.

¹³ K. Włodkowski, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w prawie celnym*, „Prawo i Podatki” 2011, nr 11, s. 22.

¹⁴ B. Kowalczyk, *Polski system azylowy*, Wrocław 2014, s. 65–100.

organy centralne). T. Jędrzejewski stwierdza, że powstanie w warunkach polskich organów regulacyjnych było wynikiem przyjęcia prawodawstwa unijnego, zakładającego funkcjonowanie niezależnych organów mających na celu nadzorowanie i regulowanie gospodarki w najistotniejszych dla każdego państwa członkowskiego obszarach, tzw. sektorach infrastrukturalnych¹⁵. Organy regulacyjne są ściśle powiązane z administracją europejską, a w zakresie realizacji prawa Unii Europejskiej stanowią jej aparat wykonawczy¹⁶. M. Stahl słusznie zauważa, że koncepcja sieci organów publicznych odpowiedzialnych za stosowanie prawa unijnego w wyznaczonym zakresie zakłada, iż uczestniczące w niej podmioty nie są związane więzami nadrzędności i podporządkowania¹⁷.

W nauce podkreśla się także wpływ prawa unijnego na strukturę terenowej administracji rządowej i jej rozbudowę przez tworzenie wyspecjalizowanych pionów tej administracji (np. zmiany w organizacji Inspekcji Weterynaryjnej¹⁸).

Znaczącą sferą bezpośredniego stosowania przepisów Unii Europejskiej są sprawy przyznawania środków (pomocy finansowej) pochodzących z funduszy europejskich. Ustawy określające tryb uruchamiania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej bezpośrednio nawiązują do odpowiednich rozporządzeń unijnych. Przykładem regulacji wskazującej na stosowanie przez organy administracji publicznej zasady pierwszeństwa prawa UE jest ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁹, określająca sposób prowadzenia polityki rozwoju, podmioty realizujące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi. Zgodnie z art. 2 u.p.r. przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Politykę rozwoju prowadzą: Rada Ministrów, samorząd województwa oraz samorząd powiatowy i gminny. Artykuł 3 a pkt 1 c u.p.r. stanowi, że minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego koordynuje realizację strategii rozwoju współfinansowanych ze środków budżetu państwa lub środków rozwojowych pochodzących z Unii Europejskiej lub z innych źródeł zagranicznych, m.in. przez wykonywanie, o ile ustawa nie stanowi inaczej, zadań państwa członkowskiego Unii Europejskiej określonych w przepisach UE dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz w umowie partnerstwa;

¹⁵ T. Jędrzejewski, *Organy i funkcje regulacyjne administracji w relacji pomiędzy Unią Europejską i porządkami krajowymi*, „Toruńskie studia polsko-włoskie” 2013, nr IX, s. 288.

¹⁶ *Ibidem*, s. 298.

¹⁷ M. Stahl, *Wpływ prawa europejskiego na polskie ustrojowe prawo administracyjne*, [w:] Z. Janku [et al.] (red.), *op. cit.*, s. 65.

¹⁸ J. Maćkowiak, *Wpływ prawa wspólnotowego na strukturę terenowej administracji rządowej w Polsce*, [w:] Z. Janku [et al.] (red.), *op. cit.*, 191–192.

¹⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, w skrócie: u.p.r.

Należy zauważyć, że ustawa o polityce rozwoju, przez odesłanie do bezpośredniego stosowania przepisów unijnych, wprowadziła nowe rozwiązania ustrojowe w zakresie konstrukcji organów wykonujących zadania w zakresie rozdziału środków w pierwszej instancji oraz organów odwoławczych. Artykuł 5 u.p.r. definiuje pojęcie „instytucji zarządzającej”, „instytucji pośredniczącej”, „instytucji wdrażającej” i „instytucji audytowej”. Instytucja pośrednicząca oznacza organ administracji publicznej lub inną jednostkę sektora finansów publicznych, której została powierzona, w drodze porozumienia zawartego z instytucją zarządzającą, część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego; instytucja pośrednicząca pełni funkcje instytucji pośredniczącej w rozumieniu art. 2 pkt 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999²⁰. Projekt jest przedsięwzięciem realizowanym w ramach programu operacyjnego na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie, zawieranej między beneficjentem a instytucją zarządzającą, instytucją pośredniczącą lub instytucją wdrażającą.

Innym przykładem obowiązywania zasady pierwszeństwa przepisów unijnych w aspekcie ustrojowym są rozwiązania prawne przyjęte w ustawie z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej²¹. Ustawa ta określa dodatkowe kompetencje ministra finansów, który wykonuje zadania związane z uruchamianiem środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, określone dla państwa członkowskiego i właściwego organu w rozporządzeniu nr 1290/2005 oraz rozporządzeniu Komisji (WE) nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczania rachunków EFRG i EFRROW²², w tym m.in. w zakresie: przyznawania jednostce organizacyjnej akredytacji i tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej w rozumieniu art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1290/2005 oraz sprawowania stałego nadzoru nad agencjami płatniczymi, o którym mowa w art. 2 rozporządzenia nr 885/2006.

Europejskie rozwiązania ustrojowe wpłynęły również na szczególny model kontroli rozstrzygnięć administracyjnych, odmienny od konstrukcji przyjętych do tej pory w polskim prawie procesowym. Na przykład na podstawie art. 30 b u.p.r. wnioskodawcy, w przypadku negatywnej oceny jego projektu, przysługuje środek odwoławczy w postaci

²⁰ Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006 r., s. 25–78.

²¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1065 ze zm.

²² Dz. Urz. UE L 171 z 23.06.2006 r., s. 90, zwane „rozporządzeniem nr 885/2006”.

protestu. Protest jest wnoszony do właściwej instytucji zarządzającej w terminie 14 dni od dnia doręczenia wnioskodawcy informacji o ocenie negatywnej. Właściwa instytucja zarządzająca rozpatruje protest z uwzględnieniem art. 60 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. Informacje otrzymane przez wnioskodawcę dotyczące oceny jego wniosku, a także w trakcie trwania procedury odwoławczej, nie stanowią decyzji administracyjnej (art. 30 g u.p.r.).

W zakresie prawa ustrojowego szczególną rolę spełniają akty europejskie, które wpływają na zmiany strukturalne w administracji publicznej „z uwagi na konieczność realizacji określonych polityk wspólnotowych, określają ogólnie zasady i formy wykonania zadań i w sposób ramowy zasadnicze cechy rozwiązań organizacyjnych w sferze wykonywania tych zadań”²³. Tego rodzaju standardy europejskie zostały wyraźnie określone w prawie samorządu terytorialnego. Źródłem zasad ustrojowych dla wspólnot samorządowych jest w tym zakresie niewątpliwie Europejska Karta Samorządu Lokalnego²⁴. L. Kieres podkreśla, że przyjęte w EKSL rozwiązania można uznać za dyrektywy kierunkowe, które są rozwinięte w aktach prawa wewnętrznego²⁵. Jedną z najważniejszych zasad Unii Europejskiej, znajdującą odbicie w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego, jest zasada subsydiarności, zgodnie z którą nie należy powierzać jednostce większej tego, co może efektywnie zrobić jednostka mniejsza. Zadania administracji samorządowej powinien zatem wykonywać organ najbliższy obywatelowi²⁶.

2. W płaszczyźnie materialnej

W płaszczyźnie materialnego prawa administracyjnego, kształtującego uprawnienia i obowiązki jednostki, obowiązywanie zasady pierwszeństwa nie jest stałe i równomierne. Materialne prawo unijne oddziałuje na obszary funkcjonowania administracji publicznej z różnym stopniem intensywności. Należy zaznaczyć, że są kategorie zadań administracji, w których szczególnie widoczny jest wpływ prawa unijnego na rozstrzygnięcia

²³ M. Stahl, *op. cit.*, s. 66.

²⁴ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego została sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., a ratyfikowana przez Polskę w 1994 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607. W 2006 r. został sprostowany błąd w tłumaczeniu nazwy: z „Terytorialnego” na: „Lokalnego”. B. Dolnicki wyraźnie podkreśla, że EKSL nie jest elementem prawa unijnego. Jest to dokument Rady Europy; B. Dolnicki, *Czy polskie ustawodawstwo samorządowe odpowiada standardom europejskim?*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 9, s. 11.

²⁵ L. Kieres, *Problematyka prawnoadministracyjna statusu pracowników samorządowych*, [w:] Z. Janku [et al.] (red.), *op. cit.*, s. 162.

²⁶ Szerzej: R. Cybulska, *Zasada subsydiarności w polskim prawie samorządowym na tle Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, [w:] Z. Janku [et al.] (red.), *op. cit.*, s. 260–266.

krajowych organów administracji publicznej. I są też takie sfery, jak prawo osobowe (np. zmiana imion i nazwisk), w których ten wpływ nie jest zauważalny.

W literaturze wskazano, że jedną z najszybciej rozwijających się dziedzin unijnego prawa publicznego jest tzw. „prawo regulacyjne, które dotyczy sektorów sieciowych gospodarki, a więc sektorów, w których działalność gospodarcza jest prowadzona przy wykorzystaniu sieci infrastrukturalnych (tzn. sieci telekomunikacyjnych, energetycznych, pocztowych i kolejowych)”²⁷. Organy administracji publicznej stosują bezpośrednio przepisy unijne przede wszystkim w sferze prawa celnego, podatkowego, gospodarczego, telekomunikacyjnego, transportowego, ochrony środowiska²⁸, żywnościowego, farmaceutycznego²⁹, weterynaryjnego, ochrony danych osobowych³⁰, polityki rozwoju. Zasada pierwszeństwa ma szczególne znaczenie w realizacji europejskiej polityki spójności, definiowanej jako działania mające na celu usunięcie, przy wykorzystaniu instrumentów prawnych i finansowych, dysproporcji w rozwoju gospodarczym i społecznym regionów w UE oraz zapewnienie zrównoważonego rozwoju jej obszarów³¹. Jako przykład może posłużyć kompetencja Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do wydawania decyzji w sprawie przyznania pomocy finansowej ze środków z budżetu Unii Europejskiej. Materialną podstawą prawną tego rozstrzygnięcia jest Rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego, będące częścią prawa unijnego, a zatem jako źródło powszechnie obowiązującego prawa i część krajowego porządku prawnego podlega bezpośredniemu stosowaniu z mocy art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 1 Konstytucji RP³².

J. Jagielski zauważa, że jeden z charakterystycznych kierunków europeizacji naszego prawa materialnego stanowi „nurt praw i wolności człowieka i obywatela”³³. Zasada pierwszeństwa prawa unijnego jest szczególnie widoczna w obszarach, które dotyczą

²⁷ M. Szydło, *Relacje pomiędzy Komisją Europejską a krajowymi organami regulacyjnymi. Czy nowy model administracji europejskiej?*, [w:] Z. Janku [et al.] (red.), *op. cit.*, s. 209.

²⁸ Obowiązuje unijna podstawa administracyjnej odpowiedzialności odszkodowawczej za straty w środowisku. Szerzej: J. Boć, *Kilka uwag w sprawie dostosowywania unormowań krajowych do prawa unijnego w sferze odpowiedzialności za szkody w środowisku*, [w:] Z. Janku [et al.] (red.), *op. cit.*, s. 237–239.

²⁹ Zob. E. Frankiewicz, M. Szewczyk, *Ograniczenia w zakresie reklamy produktów leczniczych wynikające z prawa unijnego i ich implementacja w ustawodawstwie polskim*, [w:] Z. Janku [et al.] (red.), *op. cit.*, s. 287–293.

³⁰ J. Bujny, *Zakaz przetwarzania danych medycznych w świetle rozwiązań europejskich i polskich*, [w:] Z. Janku [et al.] (red.), *op. cit.*, s. 240–248.

³¹ M. Rudnicki, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Poznań 2000, s. 30; W. Miemieć (red.), *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce. Aspekty prawnofinansowe*, Wrocław 2012, s. 11.

³² NSA podkreślił, że brak jest jakiegokolwiek podstaw normatywnych do analizy możliwości bezpośredniego stosowania tego rozporządzenia w obszarze prawa krajowego; zob. uzasadnienie wyroku NSA z dnia 1 marca 2012 r., II GSK 295/11, LEX nr 1137935.

³³ J. Jagielski, *op. cit.*, s. 41.

pozycji jednostki, takich, jak m.in. ochrona mniejszości narodowych³⁴, wolność zgromadzeń, swoboda wyznania i religii, wolność prasy, dostęp do informacji publicznej, sytuacja prawna cudzoziemców, uchodźców i in.³⁵

Na pierwszeństwo stosowania prawa Unii Europejskiej przez organy podatkowe w sprawach dotyczących VAT, interpretacji indywidualnych czy powstania obowiązku podatkowego zwracają uwagę sądy administracyjne. NSA w wyroku z dnia 21 maja 2014 r. słusznie podkreślił, że: „Organ wydając interpretację powinien uwzględnić orzecznictwo TSUE. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej nie tylko sądy, ale też inne organy przy interpretacji przepisów krajowych opartych na regulacjach unijnych powinny brać pod uwagę wykładnię prawa dokonaną przez TSUE w tym zakresie. W przypadku interpretacji wynika to także z treści art. 14e § 1 o.p.”³⁶. Przepisy ordynacji podatkowej³⁷ przy stosowaniu niektórych instytucji prawnych wskazują wprost na konieczność stosowania przepisów unijnych. Artykuł 14e § 1 ordynacji podatkowej stanowi, że: „Minister właściwy do spraw finansów publicznych może, z urzędu, zmienić wydaną interpretację ogólną lub indywidualną, jeżeli stwierdzi jej nieprawidłowość, uwzględniając w szczególności orzecznictwo sądów, Trybunału Konstytucyjnego lub Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości”. Zawiadomienie o zmienionej interpretacji indywidualnej doręcza się podmiotowi, któremu w danej sprawie interpretacja została wydana.

Z prawa unijnego mogą bezpośrednio wynikać sankcje administracyjne³⁸ dla podmiotów niewykonujących obowiązków publicznoprawnych. NSA w wyroku z dnia 24 września 2009 r. wskazał, że: „Rozwiązanie prawne przyjęte w art. 91 ust. 1 Konstytucji umożliwia wyprowadzenie sankcji za naruszenie obowiązków publicznoprawnych, wynikających z rozporządzeń wspólnotowych, gdyż stanowią naruszenie obowiązków wynikających z Traktatu Akcesyjnego z 2003 r. dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, a więc umowy międzynarodowej”³⁹.

Rozważając zasadę pierwszeństwa prawa unijnego w płaszczyźnie materialnego prawa administracyjnego, należy zgodzić się z poglądem, że rozszerzanie „przestrzeni przedmiotowej prawa materialnego niesie ze sobą także wpływ na treści merytoryczne”⁴⁰. Zasada pierwszeństwa stosowania prawa unijnego wpływa na rozwój materialnego

³⁴ M. Kotulski, *Europejskie standardy ochrony mniejszości narodowych*, [w:] Z. Janku [et al.] (red.), *op. cit.*, s. 382–390.

³⁵ *Ibidem*, s. 41.

³⁶ I FSK 904/13, LEX nr 1478732.

³⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm., w skrócie: o.p.

³⁸ Zob. A. Dobaczewska, *Sankcje administracyjne z tytułu porozumień naruszających konkurencję i warunki ich łagodzenia*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. I, Wrocław 2014, s. 247–262.

³⁹ II GSK 75/09, LEX nr 597066.

⁴⁰ J. Jagielski, *op. cit.*, s. 42.

prawa administracyjnego, bowiem prawo europejskie posługuje się pojęciami i konstrukcjami prawnymi, które są nowe na tle krajowych rozwiązań prawnych (np. w dziedzinie prawa o cudzoziemcach⁴¹).

3. W płaszczyźnie procesowej

Nowoczesna regulacja administracyjnego prawa procesowego ma na celu „zagwarantowanie prawa do dobrej administracji za pomocą otwartej, efektywnej i niezależnej administracji w oparciu o europejskie prawodawstwo dotyczące postępowania administracyjnego” (zgodnie z zaleceniem 1 Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej⁴²). W płaszczyźnie procesowej prawa administracyjnego zasadnicze znaczenie ma obowiązywanie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁴³ (KPP). Artykuł 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej zmienionego Traktatem z Lizbony stanowi, że: „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak traktaty”. Najważniejszą zasadą wynikającą z karty jest prawo do dobrej administracji⁴⁴ (*right to good administration*) unormowane w art. 41 KPP, które ma bezpośrednie zastosowanie w całym obszarze krajowego prawa administracyjnego. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii (ust. 1). Prawo to obejmuje: a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację, b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej, c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji (ust. 2). Elementem prawa do dobrej administracji jest nadto prawo jednostki domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzonej przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji (ust. 3) oraz

⁴¹ *Ibidem*, s. 43.

⁴² 2012/2024 (INI)

⁴³ Dz. U. UE C 303/1 z 14.12.2007 r.

⁴⁴ Szerzej: H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A. H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011; C. Franchini, *European Principles Governing National Administrative Proceedings*, <http://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol68/iss1/9/> [dostęp 12.04.2015]; J. Sozański, *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej*, Toruń 2012, s. 336–338; Z. Kmieciak, *Europejska formuła prawa do dobrej administracji – aspekt procesowy*, [w:] Z. Janku [et al.] (red.), *op. cit.*, s. 337 i n.

zwrócenia się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków traktatów i prawo do uzyskania odpowiedzi w tym samym języku (ust. 4).

Należy stwierdzić, że w krajowym postępowaniu administracyjnym – kodeksowym i pozakodeksowym – mają bezpośrednie zastosowanie zasady europejskiego prawa administracyjnego. W literaturze wyrażane jest stanowisko, że unijne zasady ogólne mają rangę prawa pierwotnego⁴⁵ i w istocie stanowią „ogólne prawo administracyjne” Unii⁴⁶. Należy zauważyć, że zasady prawa Unii Europejskiej w sprawie dobrej administracji są rozproszone i znajdują się w wielu różnych źródłach: prawie pierwotnym, orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości⁴⁷, prawodawstwie pochodnym, *soft law* oraz jednostronnych zobowiązaniach instytucji unijnych. Zasady te są stosowane zarówno w postępowaniu orzekającym, jak i wykonawczym. Obok zasady prawa do dobrej administracji w postępowaniach o charakterze administracyjnym obowiązują także zasady: wynikająca z art. 20 KPP zasada równości (równego traktowania), prawo do sądu (art. 47 KPP) oraz zasada niedyskryminacji (art. 21 KPP). Również w postępowaniu egzekucyjnym w administracji granice stosowania przymusu egzekucyjnego wyznaczają zasady wywodzone z przepisów unijnych. Zasadą o charakterze naczelnym jest zasada poszanowania i ochrony godności człowieka (art. 1 KPP), będąca najwyższą wartością w katalogu praw i wolności⁴⁸. Przy stosowaniu środków przymusu egzekucyjnego należy respektować prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego wynikające z art. 6 KPP oraz ochronę prawa własności i jej dopuszczalne ograniczenia (art. 17 KPP). Artykuł 17 ust. 1 zd. 2 KPP stanowi, że: „Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny”. Z prawa do dobrej administracji wywodzi się

⁴⁵ N. Emiliou, *The Principle of Proportionality in European Law. A comparative Study*, London–The Hague–Boston 1996, s. 120.

⁴⁶ R. Streinz, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002, s. 197.

⁴⁷ P. Marcisz zauważa, że w rzeczywistości takie zasady, jak: pierwszeństwo, skutek bezpośredni, wykładnia pronijna czy odpowiedzialność odszkodowawcza – ani nie figurują w traktacie, ani też nie wynikają z niego w sposób konieczny. Uznaje się, że powodem powołania jakiejś zasady była potrzeba rozstrzygnięcia kwestii, o której traktat milczał; P. Marcisz, *Koncepcja tworzenia prawa przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 230.

⁴⁸ Obowiązek należytego tzn. godnego traktowania każdego człowieka staje się wyznacznikiem działania wszystkich władz publicznych; M. Jabłoński, *Rozważania na temat znaczenia pojęcia godności człowieka w polskim porządku konstytucyjnym*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 91; zob. też: J. Krukowski, *Godność człowieka podstawą konstytucyjnego katalogu praw i wolności jednostki*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 42–50; W literaturze niemieckojęzycznej podkreśla się, że zasada poszanowania godności człowieka jest zasadą uniwersalną; A. Klose, *Menschenwürde als universales Ordnungsprinzip*, [w:] R. Weiler, *Die Wiederkehr des Naturrechts und die Neuevangelisierung Europas*, Wien 2005, s. 242–260.

zasadę proporcjonalności, wynikającą z zasady państwa prawnego, „służącą ograniczeniu do niezbędnych granic uciążliwości ingerencji administracyjnej w sferę praw jednostki”⁴⁹. Nakładanie sankcji administracyjnych oraz stosowanie przymusu egzekucyjnego powinno się odbywać z zachowaniem zasady proporcjonalności, postulującej adekwatność celu do zastosowanego środka⁵⁰.

Standardy funkcjonowania dobrej administracji zostały określone także w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji⁵¹, który ma jednak wyłącznie charakter zaleceń dla administracji krajowej. Kodeks określa m.in. zasadę praworządności (art. 4), zasadę równego traktowania i zakaz dyskryminacji (art. 5), zasadę proporcjonalności (art. 6), zakaz nadużywania uprawnień, (art. 7), zasadę bezstronności i niezależności (art. 8 ust. 2), zasadę obiektywizmu, (art. 9), zasadę ochrony zaufania (art. 10), zasadę uczciwości (art. 11), zasadę uprzejmości (art. 12), zasadę udzielania odpowiedzi na pisma w języku obywatela (art. 13); obowiązek przekazania sprawy do właściwego organu (art. 15), zasadę wysłuchania i prawo do czynnego udziału na każdym etapie postępowania (art. 16), zasadę sprawności postępowania (art. 17), obowiązek uzasadnienia decyzji (art. 18), obowiązek zamieszczenia w decyzji, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki, pouczenia o środkach zaskarżenia (art. 19), obowiązek niezwłocznego powiadomienia o decyzji jednostek, których praw lub interesów decyzja dotyczy (art. 20), zasadę ochrony danych osobowych (art. 21), zasadę udzielania informacji (art. 22) oraz zasadę dostępu do dokumentów (art. 23)⁵².

Pierwszeństwo stosowania europejskich zasad ogólnych w postępowaniu administracyjnym gwarantuje realizację idei „dobrej i skutecznej”⁵³ administracji publicznej, sprawiedliwości proceduralnej, zasadę pewności prawnej (zaufania), bezstronności, efektywności i autonomii proceduralnej, uproszczenia i odformalizowania procedur oraz zapewnienia przejrzystości⁵⁴ postępowania administracyjnego. Europejskie rozwiązania prawne mają zagwarantować prawo do dobrej administracji⁵⁵, prawo do rzetelnego

⁴⁹ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.

⁵⁰ D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 4, s. 59.

⁵¹ Przyjęty 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski. Szerzej: J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks dobrej administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Biuro RPO, Warszawa 2002; J. Supernat, *Dobra administracja w prawie Unii Europejskiej*, [w:] J. Sługocki (red.), *op. cit.*, s. 666–668.

⁵² Szerzej: A. Krawczyk, *Postępowanie administracyjne i sądowe w sprawach unijnych*, [w:] Z. Janku [et al.] (red.), *op. cit.*, s. 210 i n.

⁵³ Szerzej: Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 25–26; Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 94–135.

⁵⁴ Z. Kmiecik, M. Królikowska-Olczak, *Finlandia*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Kraków 2005, s. 107; J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013, s. 152–155.

⁵⁵ Rekomendacja CM/Rec (2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji, przyjęta w dniu 20 czerwca 2007 r. Zob. Z. Kmiecik, *Problem funkcji i metody*

procesu, odpowiednie standardy ochrony praw jednostki w toku postępowania i po jego zakończeniu oraz realizację zasady proporcjonalności⁵⁶ (zgodnie z którą administracja powinna podejmować decyzje dotyczące praw i interesów osób tylko w razie potrzeby i w zakresie wymaganym do osiągnięcia zamierzonego celu).

W aspekcie procesowym bezpośrednie stosowanie przepisów unijnych znajduje odzwierciedlenie także w niektórych rozwiązaniach prawnych przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego⁵⁷ i ordynacji podatkowej. Ordynacja podatkowa w art. 3 pkt 2 nawiązuje do zasady pierwszeństwa z art. 91 Konstytucji RP, wyjaśniając, że pod pojęciem przepisów podatkowych rozumie się przepisy ustaw podatkowych, postanowienia ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umów o unikaniu podwójnego opodatkowania oraz ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską innych umów międzynarodowych dotyczących problematyki podatkowej, a także przepisy aktów wykonawczych wydanych na podstawie ustaw podatkowych. R. Mastalski podkreśla, że porządek prawny Unii Europejskiej odgrywa znaczącą rolę w procesie stosowania prawa podatkowego (jego źródeł i wykładni) funkcjonującego na terytorium Polski. W wykładni i stosowaniu prawa podatkowego istotną rolę odgrywają zasady ogólne prawa unijnego, wyprowadzane nie tylko z prawa pierwotnego, ale także z zasad przyjętych przez ustawodawstwo, doktrynę i orzecznictwo państw członkowskich⁵⁸.

Organy podatkowe są związane bezpośrednio przepisami Konwencji o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych z dnia 25 stycznia 1988 r.⁵⁹, która określa formy tej współpracy. Artykuł 1 konwencji stanowi, że pomoc administracyjna obejmuje: wymianę informacji, w tym jednoczesną kontrolę podatkową i udział w jednoczesnej kontroli podatkowej za granicą, pomoc w egzekucji, w tym działania zabezpieczające i dostarczanie dokumentów. W postępowaniu podatkowym przy doręczeniach pism polskich organów podatkowych poza terytorium Polski w krajach Unii Europejskiej organy stosują rozwiązania prawne z ordynacji podatkowej. Zgodnie z art. 154 a § 1 o.p. organ podatkowy może wystąpić do władzy państwa członkowskiego Unii Europejskiej właściwej w sprawach podatkowych z wnioskiem o doręczenie pisma, gdy doręczenie właściwe lub za pośrednictwem komunikacji elektronicznej, osobie przebywającej na terytorium tego państwa nie jest możliwe lub gdy powodowałoby nieproporcjonalne

rekonstruowania zasad ogólnych k.p.a., „Państwo i Prawo” 2009, s. 9, s. 3–14; G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 38–39.

⁵⁶ Szerzej: J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, Toruń 2007, s. 67–95.

⁵⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.

⁵⁸ R. Mastalski, *Komentarz do art. 3*, [w:] B. Adamiak [et al.], *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2013*, Wrocław 2013, s. 36–37.

⁵⁹ Dz. U. z 1998 r. Nr 141, poz. 913 ze zm.

trudności. Wnioski o doręczenie przekazywane są obcej władzy za pośrednictwem organu wyznaczonego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Artykuł 154 a § 5 o.p. stanowi, że wniosek o doręczenie przesyła się za pomocą środków komunikacji elektronicznej, przy użyciu standardowego formularza, według wzoru określonego w załączniku nr 3 do rozporządzenia Komisji (UE) nr 1156/2012 z dnia 6 grudnia 2012 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonywania niektórych przepisów dyrektywy Rady 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania⁶⁰. W przypadku braku możliwości przekazania wniosku o doręczenie za pomocą środków komunikacji elektronicznej wniosek przesyła się w formie pisemnej. Skutek doręczenia pisma za pośrednictwem obcej władzy jest oceniany na podstawie przepisów prawa wewnętrznego państwa, do którego wystąpiono z wnioskiem o doręczenie⁶¹.

Okoliczności związane z bezpośrednim stosowaniem przepisów umów międzynarodowych oraz przepisów unijnych stanowią przesłanki wznowienia postępowania podatkowego. Zgodnie z art. 240 § 1 o.p. w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli:

- zgodnie z punktem 9) – ratyfikowana umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania lub inna ratyfikowana umowa międzynarodowa, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, ma wpływ na treść wydanej decyzji,
- zgodnie z punktem 10) – wynik zakończonej procedury wzajemnego porozumiewania lub procedury arbitrażowej, prowadzonych na podstawie ratyfikowanej umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania lub innej ratyfikowanej umowy międzynarodowej, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, ma wpływ na treść wydanej decyzji,
- zgodnie z punktem 11) – orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ma wpływ na treść wydanej decyzji.

B. Adamiak podkreśla, że przesłanką prawidłowości decyzji administracyjnej jest zgodność aktu normatywnego, na podstawie którego została ona wydana, z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą⁶². Jeżeli w dniu wydania decyzji obowiązywała umowa międzynarodowa, wydanie decyzji bez uwzględnienia postanowień ratyfikowanej umowy międzynarodowej stanowi rażące naruszenie prawa, które jest podstawą stwierdzenia nieważności decyzji. Natomiast jeżeli po wydaniu decyzji umowa międzynarodowa weszła do krajowego porządku prawnego, a jej postanowienia wpływają na

⁶⁰ Dz. Urz. UE L 335 z 07.12.2012 r., s. 42.

⁶¹ Szerzej: P. Pietrasz, [w:] C. Kosikowski, L. Etel (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa Lex 2013.

⁶² B. Adamiak, *Zgodność aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą – jako przesłanka prawidłowości decyzji administracyjnej*, „Przełęcz Sądowy” 2007, nr 1, s. 3.

treść decyzji, strona może żądać wznowienia postępowania podatkowego⁶³. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 marca 2008 r. zauważył, że w takim przypadku: „Przesłanką do wznowienia postępowania nie może być powołanie się na inny niż umowa międzynarodowa akt prawny. W szczególności podstawa taką nie może być dyrektywa Rady Unii”⁶⁴. Dopuszczalne jest wznowienie postępowania, jeżeli orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ma wpływ na treść wydanej decyzji. Ta podstawa weryfikacji ostatecznej decyzji podatkowej wynika z obowiązywania w porządku prawnym państw członkowskich jednolitego prawa Unii Europejskiej⁶⁵.

Analiza rozwiązań prawnych prowadzi do wniosku, że prawo Unii Europejskiej ma zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia spraw administracyjnych. Przejawem obowiązywania zasady pierwszeństwa prawa unijnego wobec prawa państw członkowskich w płaszczyźnie ustrojowej jest powstanie nowych organów w systemie administracji publicznej. W aspekcie prawa materialnego widoczne są obszary silnego działania zasady pierwszeństwa i obszary słabszego jej oddziaływania. Prawo unijne niewątpliwie poszerzyło podstawy prawne działania polskiej administracji publicznej⁶⁶. W części procesowej prawa administracyjnego widoczna jest modyfikacja obowiązujących postępowań i wprowadzenie nowych konstrukcji procesowych. Kontrolę stosowania zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej we wszystkich płaszczyznach sprawują w toku instancji organy odwoławcze, poza tokiem instancji – organy orzekające w trybach nadzwyczajnych, natomiast w stosunku do rozstrzygnięć ostatecznych – sądy administracyjne. Należy uznać, że konstytucyjna zasada pierwszeństwa stosowania prawa Unii Europejskiej, bezpośrednie obowiązywanie jego norm oraz nakaz prounijnej wykładni prawa niewątpliwie poszerza i utrwała gwarancje ochrony praw jednostki w prawie administracyjnym.

⁶³ B. Adamiak, *Komentarz do art. 240*, [w:] B. Adamiak [et al.], *op. cit.*, s. 1028.

⁶⁴ I SA/Wr 1327/07, LEX nr 467964.

⁶⁵ B. Adamiak, *Komentarz...*, s. 1029.

⁶⁶ K. Kiczka, *op. cit.*, s. 343.