

KAROL KICZKA
Uniwersytet Wrocławski

ADMINISTRACJA GOSPODARCZA W WARUNKACH UNII EUROPEJSKIEJ

1. WPROWADZENIE

Administracja gospodarcza jest elementem władzy publicznej w państwie. Ustrój (organizację) oraz działalność (funkcjonowanie) władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym określają przede wszystkim normy konstytucyjne¹. Ustrojowy porządek prawny w niejednakowy sposób dookreśla (konkretyzuje) poszczególne ogniwa władzy publicznej. Władza ustawodawcza i władza sądownicza są wyznaczone na poziomie konstytucyjnym w sposób, nazwijmy, zaawansowany w tym znaczeniu, że jest wiadome, kto ustanawia normy prawne oraz kto sprawuje wymiar sprawiedliwości². Odmienne podejście Konstytucji dotyczy władzy wykonawczej, nie wszystkie bowiem jej człony na poziomie norm ustrojowych mają jednakowe unormowanie. Tytułem przykładu wskażmy na zróżnicowany zakres wypowiedzi Konstytucji mających z jednej strony za przedmiot obligatoryjne składowe władzy wykonawczej, np. administrację rządową, samorząd terytorialny, a z drugiej strony zdecentralizowane formy władzy publicznej wpływającej na działalność gospodarczą, np. samorząd zawodowy zawodów zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji RP).

Stanowisko Unii Europejskiej (UE) w rozważanej kwestii zostało wyartykułowane zwłaszcza w prawie pierwotnym. Unia Europejska — w świetle traktatu o Unii Europejskiej — szanuje równość państw członkowskich wobec traktatów, a także ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 78, poz. 483, sprost. Dz.U. z 2001r. Nr 28, poz. 319 z późn. zm.), dalej: Konstytucja RP, Konstytucja. Por. J. Boć, *Konstytucja a prawo administracyjne*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2011, z. 2, s. 70; L. Kieres, *Konstytucyjne publiczne prawo gospodarcze*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2014, z. 2, s. 191.

² A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Państwo i Prawo 1998, nr 7, s. 3. Por. J. Grabowski *et al.*, *Publiczne prawo gospodarcze. System prawa administracyjnego*, t. 8A, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.

strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego³.

Autonomia instytucjonalna — jak pisze Nina Półtorak — oznacza swobodę państw członkowskich w kształtowaniu struktur publicznych wykonujących zobowiązania wynikające z prawa unijnego. Obejmuje oczywiście również samodzielność państwa w kształtowaniu swoich struktur na potrzeby udziału w sprawach unijnych, a więc przede wszystkim udziału w procesie decyzyjnym i instytucjach UE. Zasada autonomii instytucjonalnej zdaniem autorki wskazuje na możliwość swobodnego wyboru organów rządowych, samorządowych czy nawet prywatnych, które mają wykonywać obowiązki unijne, a także wyposażenia ich w odpowiednie kompetencje. Swoboda ta nie jest oczywiście całkowita, jest bowiem ograniczana przede wszystkim przez akty prawa unijnego — tam, gdzie istnieje regulacja unijna, nie ma autonomii, lecz działa zasada pierwszeństwa. W obszarach, w których państwa członkowskie mogą, wobec braku regulacji prawa UE, działać samodzielnie, tę swobodę, jak wskazuje N. Półtorak, ograniczają unijne standardy. Standard ten wymaga przede wszystkim skutecznego i terminowego wykonania zobowiązań wynikających z prawa unijnego. Krajowe organy muszą więc funkcjonować w taki sposób, aby ów standard zapewnić. Dlatego też prawo unijne nie wskazuje, co do zasady, konkretnych organów krajowych odpowiedzialnych za wykonanie danych zobowiązań ani nie nakazuje centralnego czy zdecentralizowanego ich wykonania. Jednocześnie, zdaniem Półtorak, przy braku spełnienia standardu unijnego państwo członkowskie do usprawiedliwienia naruszenia prawa UE nie może powoływać się na zasady podziału kompetencji czy dotyczące funkcjonowania danych organów państwa⁴.

Potwierdza to Jerzy Supernat. W państwach członkowskich UE, zauważa wspomniany autor, trudno stwierdzić zaawansowaną konwergencję w kierunku jednego strukturalnego modelu administracji publicznej. Jerzy Supernat zasadnie przyjmuje, iż nie ma w UE poparcia w kwestii narzucenia państwom członkowskim jednolitego — unitarnego — rozwiązania administracyjnego w obszarze prawa ustrojowego. Takie czynniki społeczne, jak: polityka, prawo i orzecznictwo sądowe, przyniosły wiele zmian, które ograniczyły liczbę możliwych rozwiązań

³ Art. 4 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. C 326 z 26.10.2012, s. 13–46), dalej: TUE. Por. *Konstytucja gospodarcza Unii Europejskiej. Aksjologia*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2010; K. Kiczka, *Konstytucjonalizacja publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, red. L. Kieres, Wrocław 2010, s. 121.

⁴ N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 53–54.

organizacyjnych, niemniej jednak stworzona konwergencja jest ograniczona. Krajowym organom administracji publicznej w opinii J. Supernata została pozostawiona znacząca władza dyskrecjonalna, a intensywne kontakty między przedstawicielami państw i konkurencja między narodowymi modelami nie przekreśliły utrzymywania się strukturalnej różnorodności⁵.

Na tle zarysowanych zagadnień odnoszących się do organizacji władzy publicznej, w tym administracji publicznej, wskażmy, iż celem niniejszego opracowania jest przegląd i zbadanie zawartości — niektórych — źródeł podejmujących tematykę administracji gospodarczej w warunkach UE. Administracja gospodarcza to jednostki składowe władzy wykonawczej, które mają zadania i kompetencje wypełniane w domenie stosunków gospodarczych. Przez „warunki UE” rozumiemy wpływ elementów zawartych w *acquis* na budowę (organizację) i działalność analizowanego fragmentu polskiej władzy publicznej. Zrealizowanie założonego celu może stanowić odniesienie do poszerzenia i pogłębienia prowadzonych dotąd badań w zakresie znaczenia dorobku wspólnotowego (unijnego)⁶ dla organizacji i funkcjonowania krajowej administracji gospodarczej w warunkach UE.

Podkreślmy, że nazwa (termin) *acquis*, do niedawna *acquis communautaire* — jak zaznacza Rudolf Ostrihansky — nie jest zdefiniowany w prawie pierwotnym UE, mimo że pojęcie „dorobek” pojawia się w tym znaczeniu w art. 20 ust. 4 TUE, natomiast w tekście angielskim występuje tu słowo *acquis*⁷. Zdzisław Brodecki pisze, że termin *acquis* oznacza wiedzę lub doświadczenie życiowe⁸. Z tego powodu powszechnie uważa się *acquis communautaire* za dorobek UE („dorobek unijny”), na który składają się określone elementy: porządek prawny, zasady prawne i orzecznictwo. Autor podkreśla, że jest to ujęcie statyczne, które często zniekształca obraz rzeczywistości. Nie można zapomnieć, że *acquis* ma też inne znaczenie i oznacza „coś” w fazie embrionalnego rozwoju. Dynamiczne ujęcie przemian zachodzących w UE ma głębszy sens i dlatego w kontekście integracji europejskiej właściwym pytaniem jest: *quo vadis?* Z. Brodecki przypomina, że *acquis communautaire* obejmuje swym zakresem prawo i politykę⁹. Śledząc rozwój *acquis communautaire*, można według Z. Brodeckiego dostrzec dwie zasadnicze tendencje. Pierwsza to dążenie do zintegrowania wewnętrznych źródeł prawa unijnego z prawem krajowym w celu wzmocnienia UE. Autor pisze

⁵ J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna. (Zarys problematyki)*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku *et al.*, Poznań 2005, s. 85. Por. C. Kosikowski, M. Eteł, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Białystok 2014.

⁶ Por. art. 2 pkt 2 lit. a Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

⁷ R. Ostrihansky, *Stanowienie i stosowanie prawa Unii Europejskiej — czy rzeczywiście niezgodne ze standardami państwa demokratycznego?* Forum Prawnicze 2010, nr 2, s. 21. Por. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. C 326 z 26.10.2012, s. 47–390).

⁸ Z. Brodecki, *Prawo europejskiej integracji*, Warszawa 2001, s. 28.

⁹ *Ibidem*.

w związku z tym o próbie stworzenia nowej wersji *common law* na obszarze bez wewnętrznych granic. Druga tendencja to integracja prawa państw stowarzyszonych z prawem unijnym w celu rozszerzenia obszaru UE, w której Z. Brodecki upatruje próby stworzenia nowej wersji *ius gentium*¹⁰.

2. W SPRAWIE ADMINISTRACJI GOSPODARCZEJ

Administracja gospodarcza jest częścią władzy publicznej. Jej udział w kształtowaniu stosunków gospodarczych jest uwarunkowany zaangażowaniem władzy publicznej w obszarze gospodarki. Administracja gospodarcza wraz z władzą ustawodawczą i władzą sądowniczą, jak trafnie uwypukla C. Kosikowski¹¹, współuczestniczy w oddziaływaniu na stosunki społeczne w dziedzinie gospodarowania. Administracja gospodarcza działa w imieniu władzy publicznej. Przez władzę publiczną wpływającą na działalność gospodarczą należy w aktualnych warunkach ustrojowych rozumieć Rzeczpospolitą Polską (RP) i swoistą organizację międzynarodową — Unię Europejską¹². Zakresy oddziaływania RP oraz UE — odrębnych podmiotów władzy publicznej — na stosunki gospodarcze determinowane są głównie kompetencjami wyłącznymi i dzielonymi określonymi w TFUE.

Administracja gospodarcza należy, jak przyjmuje C. Kosikowski, do kategorii podmiotów czynnych publicznego prawa gospodarczego. Podmioty czynne wypełniają zadania państwa w stosunku do gospodarki na podstawie norm publicznego prawa gospodarczego w imieniu RP i/lub UE. Zadania i kompetencje podmiotów czynnych publicznego prawa gospodarczego, zdaniem autora, są ułożone w taki sposób, że powinny realizować powinności władzy publicznej wobec gospodarki oraz równocześnie umożliwiać korzystanie podmiotom biernym publicznego prawa gospodarczego z uprawnień oraz wypełnianie obowiązków wobec władzy publicznej i innych uczestników społecznej gospodarki rynkowej¹³.

Pomimo, co akcentowano wyżej, że administracja gospodarcza nie jest wyczerpująco określona przez ustrojodawcę, to w rozważaniach nad administracją gospodarczą muszą być uwzględniane uwarunkowania konstytucyjne. Odnosze-

¹⁰ *Ibidem*, s. 29.

¹¹ C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 86.

¹² P. Saganek, *Podział kompetencji pomiędzy Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie*, Warszawa 2002; *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej. Konferencja Wydziałowa Wydziału Prawa i Administracji UM, 28 luty 2003 r.*, red. E. Piontek, Warszawa 2003; *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat Akcesyjny i jego skutki*, red. S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz, Zakamycze 2003; K. Wojtowicz, *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

¹³ C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej...*, s. 51.

nie postanowień konstytucji do sfery gospodarczej postulowano jednoznacznie w wypowiedziach nauki prawa zajmującej się tymi zagadnieniami.

W aktualnych warunkach ustrojowych C. Kosikowski¹⁴ uwypukla, że organizacja wykonywania funkcji władzy publicznej wobec gospodarki z jednej strony może, a nawet w dużej mierze musi nawiązywać do istniejącej już w państwie i określonej konstytucyjnie organizacji władz publicznych. Wówczas mamy do czynienia z podziałem zadań i kompetencji opartym na kryterium ustrojowym. Z drugiej zaś strony podział ten, zdaniem przywoływanego autora, ma zbyt ogólny charakter, aby mógł uwzględniać swoiste (specyficzne) wymagania w wykonywaniu zadań państwa wobec gospodarki. W związku z tym podział zadań władzy publicznej wobec gospodarki powinien zdaniem C. Kosikowskiego być oparty na kryterium organizacyjnym, które jest rozwinięciem repartycji opartej na kryterium ustrojowym. Jego zdaniem istnieje jednak konieczność traktowania organizacji wykonywania funkcji państwa w odniesieniu do gospodarki w sposób specjalny i osadzony na innych kryteriach niż kryterium ustrojowe i organizacyjne. Za podstawę organizacji służyć powinny, według autora, funkcje władzy publicznej wobec gospodarki, a organizacja wypełniania tych funkcji powinna opierać się na kryterium funkcjonalnym. C. Kosikowski przyjmuje, że w relacji do władzy publicznej o gospodarce sterowanej dyrektywnie pełnione są funkcje zarządzania gospodarką narodową, natomiast w społecznej gospodarce rynkowej władza publiczna realizuje funkcje interwencjonizmu gospodarczego¹⁵.

Także w uprzednich warunkach ustrojowych — gospodarki państwowej — nauka publicznego prawa gospodarczego uwzględniała konstytucyjny kontekst norm prawnych kierowanych do gospodarki. Tytułem przykładu Ludwik Bar pisał: „Wprawdzie w 1976 r. wpisano do Konstytucji PRL zasadę ustrojową głoszącą, że przedsiębiorstwa państwowe gospodarują częścią mienia ogólnonarodowego, a załogi uczestniczą w zarządzaniu — ale nie rozwinięto i nie zrealizowano tej zasady przez poświęcenie jej niezbędnych ustaw. Czy należałoby to uznać za proces cykliczny? Zarysowuje się problem społeczny o ogromnym znaczeniu, który wymaga rzetelnego zbadania i analizy oraz wyciągnięcia wniosków”¹⁶. Wyrazem wzmiankowanego podejścia jest także stanowisko T. Rabskiej w kontekście podmiotów administracji gospodarczej: „Przyjęcie znów pojęcia podmiotu administracji gospodarczej stwarza niewątpliwie trudności w wyborze kryterium jego wyodrębnienia. Przy czym pojęcie to musi być dostatecznie szerokie, skoro w jego zakres wchodzić mają różne rodzajowo jednostki organizacyjne. Spośród różnych kryteriów najodpowiedniejsze dla ustalenia podmiotowości w sferze zarządzania gospodarką narodową wydaje się kryterium treści działania, wydedu-

¹⁴ *Ibidem*, s. 86; *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005.

¹⁵ C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej...*, s. 86.

¹⁶ L. Bar, *Rola ustawy w realizacji reformy gospodarczej*, Państwo i Prawo 1985, nr 5, s. 8–9. Por. np. art. 20 Konstytucji RP.

kowane i sprawdzalne w świetle norm prawnych, począwszy od postanowień konstytucyjnych. Konstytucja określa treść działalności gospodarczej państwa — rozwijanie życia gospodarczego¹⁷.

W dążeniu do właściwego ukazania administracji gospodarczej w doktrynie publicznego prawa gospodarczego wyróżnia się administrację gospodarczą w określonych znaczeniach. W ujęciu przedmiotowym administracja gospodarcza oznacza, jak pisze K. Strzyczkowski, wynikającą z norm materialnego publicznego prawa gospodarczego działalność organów administracji publicznej w zakresie ingerencji publicznej w gospodarkę¹⁸. Przedmiotowy aspekt administracji gospodarczej uwypukla zwłaszcza: oczekiwany, niepasywny sposób zachowania się („działalność”); podstawy prawne tej działalności („normy materialne”) i swoisty przedmiot oddziaływania („gospodarka”). Ponadto rozważany kontekst administracji gospodarczej pozwala oddzielić, pomimo pewnych obszarów granicznych, administrację gospodarczą od innych domen aktywności administracji publicznej (np. administracji szkolnictwa wyższego, spraw zagranicznych, kultury i dziedzictwa narodowego)¹⁹. Ujęcia przedmiotowego administracji gospodarczej nie należy, jak mierniam, ograniczać tylko do norm materialnego publicznego prawa gospodarczego w zazwyczaj przyjmowanym rozumieniu, gdyż nie są one konieczne przy spełnianiu każdej „ingerencji publicznej w gospodarkę”. Normy materialne w tzw. tradycyjnym rozumieniu są to normy niezbędne, aby kształtować uprawnienia i obowiązki przedsiębiorców, np. w dziedzinie reglamentacji gospodarczej. Tak rozumiane normy materialne nie są konieczne do podejmowania każdej działalności przez administrację gospodarczą, np. w sferze planowania gospodarczego czy polityce gospodarczej (por. art. 71 ust. 1 Konstytucji RP). Tym samym podstawy prawne działalności administracji gospodarczej są zróżnicowane i uzależnione od natury stosunków gospodarczych, nie mogą jednak wykraczać poza regułę legalizmu. Organy administracji gospodarczej winny, co rozwinie my niżej, działać na podstawie prawa i w granicach prawa.

Administracja gospodarcza w znaczeniu podmiotowym to organy administracji publicznej (państwowej, rządowej, samorządu terytorialnego) oraz podmioty publiczne i podmioty prywatne, które w oparciu o zróżnicowane podstawy prawne oddziałują na stosunki gospodarcze (samorząd zawodowy, samorząd gospodarczy, agencje wykonawcze etc.). Z założenia pojęcie podmiotowe administracji gospodarczej, zdaniem K. Strzyczkowskiego²⁰, wyklucza tożsamość organów administracji publicznej i organów administracji gospodarczej. Podstawowym kryterium podziału jest rodzaj organów, co pozwala wyodrębnić organy administracji powszechnej, samorządowej i gospodarczej. W ujęciu podmiotowym

¹⁷ T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa-Poznań 1973, s. 51.

¹⁸ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 120.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, s. 121.

administrację gospodarczą tworzą organy wykonujące zadania publiczne o charakterze publicznej ingerencji w stosunku do gospodarki. W stosunku do podmiotowego ujęcia administracji gospodarczej w nauce publicznego prawa gospodarczego zgłaszane są zastrzeżenia²¹ — w zakresie jego ograniczonej użyteczności — z uwagi na niezawieranie w ujęciu podmiotowym administracji gospodarczej podmiotów (jednostek organizacyjnych) niewchodzących w skład struktury organizacyjnej państwa („zakres pojęciowy podmiotów publicznoprawnych”)²².

Kolejnym ujęciem administracji gospodarczej jest podejście funkcjonalne. Na marginesie należy zaznaczyć, że omawiane tutaj rozumienie administracji gospodarczej nawiązuje do znanego z ogólnego postępowania administracyjnego funkcjonalnego pojęcia organu administracji publicznej. Funkcjonalny wymiar nie ogranicza organu administracji publicznej tylko do płaszczyzny ustrojowej (organizacyjnej), lecz przyjmuje, że przez organ administracji publicznej rozumie się ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy państwowe i inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych²³.

Administracja gospodarcza w ujęciu funkcjonalnym, jak pisze K. Strzykowski²⁴, oznacza wykonywanie na podstawie publicznego prawa gospodarczego funkcji interwencjonizmu publicznego w sferze gospodarki bez względu na status prawny podmiotów ją realizujących. Takie rozumienie administracji gospodarczej, określane też ujęciem przedmiotowo-funkcjonalnym, zespala przedstawiane wyżej wymiary przedmiotowy i podmiotowy administracji gospodarczej²⁵. Przyłączyć należy się do poglądu przyjmującego, że ujęcie funkcjonalne właściwie oddaje w aktualnym stanie prawnym naturę administracji gospodarczej²⁶. Władza wykonawcza jest zróżnicowaną „podmiotowo” składową władzy publicznej i porządek prawny nie powierza zadań i kompetencji w sferze gospodarczej tylko określone podmiotowi (elementowi) władzy wykonawczej²⁷.

Administracja gospodarcza to wykonywanie przez podmioty o zróżnicowanym statusie prawnym funkcji interwencjonizmu publicznego w obszarze stosunków gospodarczych na podstawie publicznego prawa gospodarczego. W skład ad-

²¹ *Ibidem*, s. 122.

²² *Ibidem*.

²³ B. Adamiak, *Aspekty podmiotowe regulacji prawa procesowego*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 98.

²⁴ *Ibidem*, s. 122–123.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*, s. 123.

²⁷ C. Banasiński, *Organizacja administracji właściwej w sprawach gospodarki*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 104.

ministracji gospodarczej wchodzi organy administracji publicznej oraz podmioty (jednostki organizacyjne), które upoważnione są do oddziaływania na stosunki gospodarcze. Upoważnienie to wynikać może z mocy prawa powszechnie obowiązującego lub określonych szczegółowych tytułów prawnych (np. porozumień, wyznaczeń).

Centralną pozycję w ramach administracji gospodarczej zajmują organy administracji gospodarczej (emanacje publicznej władzy wykonawczej), którym dla ich obsługi prawo przydziela określone urzędy. Urzędy nie mają własnych ani też powierzonych zadań i kompetencji. Organy administracji gospodarczej znajdują się w strukturze organizacyjnej państwa i samorządu terytorialnego (organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym) oraz są organami podmiotów (jednostek organizacyjnych) znajdujących się poza strukturą organizacyjną państwa i samorządu terytorialnego (np. organy samorządów zawodowych, organy agencji wykonawczych, organy niektórych państwowych osób prawnych).

Pozycja prawna (status prawny) organów administracji gospodarczej wyznaczona prawem ustrojowym oddziałuje niejednolicie na stopień samodzielności prawnej tych organów w dziedzinie wykonywania zadań i kompetencji wynikających z publicznego prawa gospodarczego²⁸. Z jednej strony wyróżniamy organy administracji gospodarczej funkcjonujące w warunkach wyraźnej zależności organizacyjnej, jak np. organy administracji rządowej (zwłaszcza: kierownictwo, nadzór hierarchiczny). Wzmiankowana zależność organizacyjna, określana układem kierownictwa instytucjonalnego, ma źródło w szczególnym prawnie sformalizowanym stosunku organizacyjnym zespalaającym podmioty kierujące i podmioty kierowane w zinstytucjonalizowaną strukturę działalności państwa²⁹. Z drugiej strony wydzielamy organy administracji gospodarczej, których samodzielność jest biegunowo odmienna ze względu na niewystępowanie wzmiankowanej specyficznej więzi organizacyjnej (np. organy jednostek samorządu terytorialnego, organy samorządów zawodowych, niezależne organy regulacyjne). Sygnalizowany aspekt pozycji ustrojowej organów administracji gospodarczej wpływa znacząco na samodzielność realizacji przez te organy zadań i kompetencji wynikających z norm publicznego prawa gospodarczego. Organy administracji gospodarczej, będąc organami podmiotów (jednostek organizacyjnych) pełniących funkcje administracji gospodarczej w RP i UE, mają zróżnicowaną pozycję prawną oraz niejednorodne zadania i kompetencje. Do organów administracji gospodarczej

²⁸ J. Boć, *Założenia badawcze struktur administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 181.

²⁹ Por. J. Jeżewski, *Prawo administracyjne w sferze działań wewnętrznych administracji*, [w:] *Funkcjonowanie układów podstawowych*, red. T. Kuta, Wrocław 1985, s. 208.

można w zasadzie zastosować podziały (klasyfikacje) odnoszone do organów administracji publicznej w prawie administracyjnym³⁰.

Administracja gospodarcza od dawna — co istotne dla zagadnienia ujętego w tytule opracowania — ulega szeroko ujmowanemu procesowi oddziaływania dorobku unijnego, w tym w szczególności prawa UE³¹. Wpływ prawa UE następuje — co rozwiniemy niżej — w publicznym prawie gospodarczym w zróżnicowanym zakresie i zasięgu na płaszczyźnie prawa materialnego, ustrojowego i proceduralnego³².

3. NIEKTÓRE PRZEJAWY ODDZIAŁYWANIA DOROBKU UNIJNEGO NA ADMINISTRACJĘ GOSPODARCZĄ

Wskażmy, iż do 15 października 1996 r. koordynacją procesu integracji Polski z UE zajmował się specjalnie w tym celu powołany Pełnomocnik Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej. Do zadań wspomnianego Pełnomocnika powołanego 26 stycznia 1991 r. na mocy uchwały Rady Ministrów³³ należało:

1) harmonizowanie i koordynowanie procesów adaptacyjnych i integracyjnych Polski ze Wspólnotami Europejskimi oraz sprawowanie kontroli nad przebiegiem tych procesów,

2) inicjowanie i organizowanie prac oraz działań mających na celu kształtowanie warunków służących integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi, zwłaszcza w sferze gospodarczej, prawnej oraz instytucjonalno-organizacyjnej,

3) koordynacja przedsięwzięć związanych z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem pomocy zagranicznej dla Polski.

Następnie po powołaniu Komitetu Integracji Europejskiej (KIE) występujące wcześniej formy współpracy i fora uzgodnień międzyministerialnych się zmieniły. Uzgodnienia co do priorytetów integracyjnych zostały w kompetencjach KIE. W celu lepszej koordynacji działań integracyjnych odbywały się regularne spotka-

³⁰ Por. K. Kiczka, *Ustrój i zadania administracji gospodarczej*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 528 i n.

³¹ Por. M. Kulesza, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w RP. Uwagi wstępne na tle postanowień traktatu rzymskiego i Układu o Stowarzyszeniu*, [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej*, Studia Iuridica, t. 32, Warszawa 1996, s. 148; K. Strzyczkowski, *Prawo pomocy publicznej dla przedsiębiorców (wstępna charakterystyka)*, PUG 2001, nr 12, s. 8.

³² Por. sporządzony w Brukseli w dniu 16 grudnia 1991r. Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi (Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 z późn. zm.). *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, Warszawa 2011.

³³ Uchwała Rady Ministrów nr 11/91 z dnia 26 stycznia 1991 r. M. Kępiński, *Obowiązek zbliżania ustawodawstwa Polski do przepisów obowiązujących w Unii Europejskiej w świetle Układu Europejskiego*, Przegląd Legislacyjny 1998, nr 1–2, s. 11.

nia dyrektorów komórek ds. integracji europejskiej usytuowanych w instytucjach rządowych, wobec czego Międzyresortowy Zespół ds. Układu Europejskiego przestał działać. Komitet Integracji Europejskiej utworzony został na podstawie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej³⁴. Prezes Rady Ministrów przewodniczył Komitetowi, który był naczelnym organem administracji rządowej do spraw programowania i koordynowania polityki integracji z UE³⁵. Takie wzmocnienie instytucjonalne jest wyrazem wagi, jaką polski rząd przywiązywał do integracji europejskiej.

Komitet Integracji Europejskiej podejmował działania mające na celu przygotowanie społeczeństwa polskiego, w tym kadr administracji publicznej, do procesu integracji. Priorytetowym bieżącym zadaniem było przygotowanie Polski do negocjacji w sprawie członkostwa w UE. Komitet koordynował związane z tym prace prowadzone przez ministerstwa i inne jednostki organizacyjne administracji rządowej. Działania obejmowały różne etapy: od określenia obszarów negocjacyjnych i zidentyfikowania potencjalnych problemów w tym procesie, przez tworzenie odpowiedniego zaplecza specjalistycznego i organizacyjnego do negocjacji, po określenia mandatu negocjacyjnego.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że w okresie przedakcesyjnym adaptowanie treści prawa unijnego zgodnie z Układem Europejskim wymogło zwłaszcza istotne przeobrażenia w obrębie organizacji i działalności administracji gospodarczej.

Przejawem wpływu prawa unijnego na krajowe struktury administracji gospodarczej jest np. Inspekcja Transportu Drogowego. Główny Inspektor Transportu Drogowego, zauważa Dominik Tyrawa³⁶, jest instytucją, która wypełnia zobowiązania międzynarodowe państwa polskiego, w tym wypadku związane z akcesją do UE. Utworzenie tej wyspecjalizowanej służby wynikało z konieczności zapewnienia uczciwej konkurencji w transporcie drogowym, poprawy bezpieczeństwa ruchu i ochrony środowiska. U podstaw takich działań należy wskazać dążenia polskiego ustawodawcy do wypracowania najlepszych norm prawnych, mających przestrzegać zasad uczciwej konkurencji na rynku przewozów drogowych, a zarazem służyć do poprawy bezpieczeństwa ruchu i ochrony środowiska. W organizowaniu Inspekcji Transportu Drogowego, podaje D. Tyrawa, uczestniczyli eksperci z Francji i Niemiec, którzy w ramach projektu bliźniaczego PHARE PL

³⁴ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz.U. Nr 116, poz. 555). Por. P. Daranowski, *Zagadnienie bezpośredniej skuteczności Układu Europejskiego w krajowym systemie prawnym*, Państwo i Prawo 1996, nr 4–5, s. 59; G. Rydlewski, *Problemy europeizacji administracji publicznej*, Służba Cywilna 2004/2005, nr 9, s. 11.

³⁵ C. Banasiński, *Model administracji właściwej w sprawach integracji Polski z Unią Europejską*, [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej*, Studia Iuridica 32, Warszawa 1996, s. 31.

³⁶ D. Tyrawa, *Główny Inspektor Transportu Drogowego*, [w:] *Administracja publiczna*, t. I, Warszawa 2012, s. 1141.

9908.01 — „Przygotowanie podstaw prawnych i utworzenie Inspekcji Transportu Drogowego” doradzali w sprawach określenia zakresu zadań i organizacji Inspekcji Transportu Drogowego, szkolenia kandydatów i wdrożenia środków informacyjnych. Analogiczne formacje działają na terenie państw UE, między innymi we Francji, w Niemczech, Belgii i Wielkiej Brytanii i właśnie w procesie tworzenia Inspekcji wykorzystano doświadczenia tychże służb. Inspekcja Transportu Drogowego stała się także członkiem Europejskiej Kontroli Drogowej. Europejska Kontrola Drogowa to międzynarodowa organizacja skupiająca państwa członkowskie UE, której główne zadania to przede wszystkim: poprawa efektywności działalności kontrolnej w transporcie drogowym na terenie UE; wymiana informacji; koordynacja działań kontrolnych i prowadzenie wspólnych szkoleń inspektorów; przyczynianie się do poprawy poziomu przestrzegania prawa oraz promowania uczciwej konkurencji w zakresie transportu drogowego³⁷.

Przyjęcie ustawy o transporcie drogowym³⁸ ustanawiającej Inspekcję Transportu Drogowego było warunkiem koniecznym, jak stwierdza Dominik Tyrawa, akcesji państwa polskiego do UE. Przepisy wskazanego krajowego aktu normatywnego w okresie przed akcesją oceniano jako realizację założeń polskiego stanowiska negocjacyjnego w obszarze „Polityka Transportowa” i Priorytetu 9 Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa (NPPC 2000). Ustawą o transporcie drogowym implementowano do prawa krajowego wiele aktów normatywnych prawa wspólnotowego (w części aktualnie nieobowiązującego)³⁹.

Interesujące kwestie odnośnie do wpływu prawa unijnego na kształt krajowych struktur administracji gospodarczej podejmuje piśmiennictwo w zakresie specyficznych rządowych organów administracji publicznej, jakimi są krajowe organy administracji gospodarczej, nazywane w obiegu naukowym, między innymi, administracyjnymi organami regulacyjnymi⁴⁰. Na podkreślenie zasługuje w tym miejscu, że regulatorzy — o czym piszą Krzysztof Jaroszyński i Marek Wierzbowski — mogą być traktowani jako forma wykonywania administracji europejskiej. Utworzenia niezależnych organów regulacyjnych o tak obszernych kompetencjach wymagały od nas przepisy unijne. Normy wspólnotowe zakładają, że ich istnienie przyczyni się do rozwoju konkurencji i wspólnego rynku poprzez wzajemną współpracę państw oraz ich współpracę z Komisją Europejską.

³⁷ D. Tyrawa, *Główny Inspektor Transportu Drogowego...*, s. 1142.

³⁸ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, z późn. zm.).

³⁹ D. Tyrawa, *Główny Inspektor Transportu Drogowego...*, s. 1139–1141.

⁴⁰ T. Woś, *Niezależne organy regulacyjne w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Zagadnienia prawne*, Kraków 1980; M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005; M. Wierzbowski, *Niezależne organy regulacyjne*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, Warszawa 2005, s. 102; I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej*, Kraków 2006; W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008; R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej*, Bydgoszcz 2009.

Przykładowo, wskazuje się, iż implementacja dyrektywy 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego z 26 czerwca 2003 r., dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 96/92/WE²⁵, determinuje istnienie prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Natomiast dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej determinuje powołanie prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z 16 grudnia 2002 r. — co podkreślają K. Jaroszyński i M. Wierzbowski — w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 101 i 102 TFUE wymagają powołania prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Z kolei powołanie Komisji Nadzoru Finansowego nastąpiło na drodze implementacji różnych dyrektyw. We wszystkich wskazywanych przez autorów przypadkach przepisy unijne nakładają oczywiście obowiązek istnienia krajowego organu administracji publicznej o określonych kompetencjach, bez konkretyzacji jego nazwy i relacji z innymi organami państwowymi⁴¹.

Innym przejawem oddziaływania dorobku unijnego na ustrój administracji gospodarczej jest administracja lotnicza. Polska Agencja Żeglugi Powietrznej jest zupełnie nowym według K. Kędziory tworem w strukturach szeroko pojętej krajowej administracji lotniczej⁴². Instytucja ta nie ma swojego odpowiednika w poprzednim stanie prawnym, regulującym system publicznej administracji lotniczej w Polsce⁴³. Polska Agencja Żeglugi Powietrznej jest odrębną od Skarbu Państwa osobą prawną typu fundacyjnego, wykonującą ustalone we wskazywanej ustawie zadania publiczne⁴⁴. Konieczność utworzenia odpowiedniej służby żeglugi powietrznej powstała wraz przyjęciem rozporządzenia nr 549/2004 ustanawiającego ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej⁴⁵ oraz rozporządzenia nr 550/2004 w sprawie zapewnienia służb nawigacji lotniczej

⁴¹ K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne*, System Prawa Administracyjnego, t. VI, red. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 310. Por. A. Kisielewicz, *Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2002; A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002; *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002; *Granice samodzielności wspólnot samorządowych. Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Baranów Sandomierski 22–25 maja 2005 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2005.

⁴² Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz.U. Nr 249, poz. 1829 z późn. zm.).

⁴³ K. Kędziora, *Polska Agencja Żeglugi Powietrznej*, [w:] *Administracja publiczna*, t. I, s. 1183.

⁴⁴ Por. T. Woś, *Niezależne organy regulacyjne...*; R. Waśniewski, *Agencja Nieruchomości Rolnych jako podmiot administrujący*, [w:] *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga Jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, red. J. Dobkowski, Olsztyn 2007, s. 513; P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje administracyjne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. VI, s. 407.

⁴⁵ Rozporządzenie nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiającego ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz.Ur. UE L 96 z 31 marca 2004 r., s. 1, z późn. zm.).

w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej⁴⁶, a także rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 2096/2005 ustanawiającego wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej⁴⁷. Rozporządzenie nr 549/2004 stanowi, że inicjatywa jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej ma na celu poprawę istniejących standardów bezpieczeństwa ruchu lotniczego, ma przyczynić się do zrównoważonego rozwoju systemu transportu lotniczego oraz poprawić ogólne funkcjonowanie systemu zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej w ramach ogólnego ruchu lotniczego w Europie, mając na względzie spełnienie wymagań wszystkich użytkowników przestrzeni powietrznej. W związku ze wzmiankowanymi regulacjami UE w opinii K. Kędziory na mocy prawa krajowego⁴⁸ polski ustawodawca powołał instytucję zapewniającą służby żeglugi powietrznej — Polską Agencję Żeglugi Powietrznej⁴⁹.

Rozporządzenie nr 550/2004 nałożyło na państwa członkowskie, jak podkreśla autor, obowiązek zagwarantowania zapewnienia służb ruchu lotniczego na zasadzie wyłączności w określonych w przestrzeni powietrznej poszczególnych państw członkowskich. W tym celu każde państwo członkowskie miało wyznaczyć instytucję zapewniającą służbę ruchu lotniczego w jego przestrzeni powietrznej, mającą ważny certyfikat uznawany na obszarze UE. Przepis ów zakładał, że państwa członkowskie UE, będące jednocześnie członkami Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, utworzą lub wyznaczą już istniejące instytucje jako wyłącznie właściwe w danym państwie do wykonywania zadań z zakresu służby ruchu lotniczego. Ponadto rozporządzenie nr 550/2004 stanowi, że w celu zapewnienia służb transgranicznych państwa członkowskie gwarantują, iż ich krajowe systemy prawa nie uniemożliwiają zgodności z niniejszym artykułem, wymagając, aby instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego w przestrzeni powietrznej będącej w gestii tego państwa członkowskiego: 1) stanowiły własność bezpośrednią lub przez udziały większościowe tego państwa członkowskiego lub jego obywateli, 2) miały swoją siedzibę lub były zarejestrowane na terytorium tego państwa członkowskiego, lub 3) wykorzystywały wyłącznie infrastrukturę znajdującą się w tym państwie członkowskim. Wyliczenie to stanowiło, stwierdza K. Kędziora, minimalne wymagania pozycji prawnej instytucji pełniącej funkcję służby ruchu lotniczego⁵⁰.

⁴⁶ Rozporządzenie nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewnienia służb nawigacji lotniczej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz.Urz. UE L 96 z 31 marca 2004 r., s. 10, z późn. zm.).

⁴⁷ Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 2096/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. ustanawiające wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej (Dz.Urz. UE L 335 z 21 grudnia 2005 r., s. 13, z późn. zm.).

⁴⁸ Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz.U. Nr 249, poz. 1829 z późn. zm.).

⁴⁹ K. Kędziora, *Polska Agencja Żeglugi...*, s. 1185.

⁵⁰ *Ibidem*.

Na kanwie przykładowo wskazanych wyżej zmian w obrębie organizacji administracji gospodarczej⁵¹ zaakcentujemy wybrane przekształcenia w ramach polskich podstaw prawnych zaszłe w rezultacie *acquis communautaire* — zmiany — między innymi w dziedzinie ogólnego postępowania administracyjnego⁵², Ordynacji podatkowej⁵³ oraz postępowania sądownoadministracyjnego⁵⁴. Mamy na względzie wprowadzone do polskich podstaw prawnych przepisów prawa, stanowiących podstawę do odpowiednich działań ze strony organów administracji publicznej oraz sądów administracyjnych w związku z decyzjami administracyjnymi. Dodanie do krajowych podstaw prawnych odnośnych regulacji ma kluczowe znaczenie dla właściwego wyznaczania sytuacji prawnej jednostki prawem unijnym⁵⁵.

Wyjątkowego uwypuklenia wymaga także sformułowanie — przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej — przesłanek wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych⁵⁶. Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził, że zasada lojalnej współpracy wynikająca obecnie z art. 4 ust. 3 TUE nakłada na organ administracji gospodarczej obowiązek wzruszenia definitywnej (ostatecznej) decyzji administracyjnej, jeśli zostaną spełnione następujące przesłanki: 1) organ administracji publicznej musi być, zgodnie z prawem krajowym, uprawniony do uchylecia decyzji administracyjnej, 2) decyzja administracyjna powinna być utrzymana w mocy wyrokiem sądu krajowego orzekającego w ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 TFUE, 3) wyrok sądu krajowego, w świetle orzecznictwa TSUE powstałego po dacie jego wydania, opiera się na błędnej interpretacji prawa unijnego, a sąd krajowy nie wystąpił z pytaniem prejudycjalnym do TSUE, 4) zainteresowany podmiot powinien niezwłocznie wystąpić do organu administracji publicznej po zapoznaniu się z orzeczeniem TSUE⁵⁷.

⁵¹ Por. K. Kiczka, *Organy administracji publicznej będące sądami krajowymi w rozumieniu art. 267 TFUE*, [w:] *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, red. A. Błaś, J. Boć, Wrocław 2014, s. 103.

⁵² Por. art. 145b ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.).

⁵³ Por. art. 240 § 1 pkt 11 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.).

⁵⁴ Por. art. 124 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.).

⁵⁵ Por. M. Taborowski, *Wzruszenie definitywnej decyzji administracyjnej naruszającej prawo UE ze względu na zasadę lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) — glosa do wyroku TS z 12.02.2008 r. w sprawie C-2/06 Willy Kemper KG Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, Europejski Przegląd Sądowy 2013, nr 5, s. 40.

⁵⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie C-453/00, *Kühne & Heitz NV przeciwko Productschap voor Pluimvee en Eieren*, ECR 2004, s. I-837, określane dalej jako sprawa Kühne & Heitz.

⁵⁷ Por. M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2012, s. 210.

Niezależnie od przytaczanych przykładowo przemian w ramach krajowych podstaw prawnych zaznaczymy — zachodzące w wyniku oddziaływania niewiążących instrumentów UE — przekształcenia określonych treści powszechnie obowiązującego prawa polskiego. Mam niniejszym na względzie oddziaływanie unijnych — niewiążących — różnej kategorii i charakteru niejednorodnych „aktów” (dokumentów), jak np. zalecenia, opinie, komunikaty, rekomendacje, strategie, programy oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE⁵⁸.

4. WNIOSKI

Przeprowadzone rozważania dają podstawę do stwierdzenia, że administracja gospodarcza w Polsce już od okresu przedakcesyjnego pozostaje pod wpływem dorobku unijnego⁵⁹. Przemiany zachodzą w zakresie prawnych podstaw działania (prawo materialne), procedur (normy proceduralne) oraz organizacji (ustroju) administracji gospodarczej. Oddziaływanie dorobku unijnego jest stałym procesem, który powinien być przedmiotem zainteresowania nauki oraz praktyki w celu optymalnego dla Polski wypełniania zobowiązań integracyjnych w ramach UE. Powyższe stawia dalsze wyzwania przed nauką publicznego prawa gospodarczego w obrębie materii wyznaczonych tytułem opracowania.

ECONOMIC ADMINISTRATION WITHIN THE EUROPEAN UNION

Summary

This article offers an analysis of current Polish economic administration under a new situation resulting from the establishment and operation of the European Union. Economic administration is an element of a public authority system, and its functions and place in society are determined by legal order. Poland's membership in the European Union, together with the previous adjustment period, has considerably changed our economic administration. This analysis concludes that the impact of the Union *acquis* on Polish economic administration is a process which should be carefully observed by academics and practitioners alike.

⁵⁸ J. Supernat, *Miejsce i znaczenie soft law w prawie publicznym Unii Europejskiej*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 439; A. Wróbel, *Komentarz*, [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, t. III. *Art. 189–314*, red. A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, Warszawa 2010, s. 635.

⁵⁹ Por. S. Biernat, M. Niedźwiedź, *Znaczenie prawa międzynarodowego i unijnego dla prawa administracyjnego i administracji publicznej w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, t. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 106; K. Kiczka, *Krajowy organ administracji publicznej w prawie unijnym*, Wrocław 2013, s. 345.