

I. ARTYKUŁY

IRENA LIPOWICZ

EUROPEIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Europeizacja administracji publicznej nie może być rozpatrywana tylko w kontekście nauki prawa administracyjnego, ani nawet nauki administracji. Zarządzanie publiczne (*governance*) jest pojęciem, które zaczyna wypierać w naukach ekonomicznych, politologii i teorii zarządzania węższe, bardziej precyzyjne, a stosowane w naukach prawnych pojęcie administracji publicznej¹. Musi być przedmiotem troski fakt, że pojęcia te zaczynają się rozmiąć teoretycznie i badawczo. Analityczny nurt badań nad zarządzaniem publicznym, inspirowany przez OECD i Bank Światowy, dotyczył tych tematów, którymi zajmuje się także nauka prawa administracyjnego: decentralizacji, modelu państwa obywatelskiego, sieciowej administracji, ekonomizacji administracji oraz regionalnej integracji, której formą jest UE. Wyprzedza jednak naukę prawa administracyjnego w możliwości realizacji swoich wniosków badawczych, które stają się szybko zaleceniami OECD lub Banku Światowego, albo częścią prawa europejskiego, choćby jako *soft law*. Przy tym typowe jest w literaturze przypisywanie nauce prawa publicznego, np. przez niektóre studia nauki zarządzania, wąskiego, hierarchicznego podejścia, które już od dawna nie jest rzeczywistością². Z opisanego stanu pochodzą jednak realne trudności badawcze: europeizacja administracji publicznej powinna być omówiona w szerszym kontekście zarządzania publicznego i jego płaszczyzny integracyjnej. Jest to tym ważniejsze, że przez długi czas europeizacja była postrzegana tylko w kontekście europeizacji norm i wspólnych organów normodawczych oraz konsultacyjnych. Administracja – jak wierzono – miała pozostać przede wszystkim administracją narodową.

I. ASPEKTY NORMATYWNE, STRUKTURALNE I FUNKCJONALNE

Niniejsze opracowanie poświęca uwagę zarówno aspektom normatywnym, jak i strukturalnym i funkcjonalnym. Europeizacja administracji w sposób

¹ J. Boć, *Założenia badawcze struktur administracji publicznej*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Kraków 2006, s. 181 i n.

² Szerzej o koncepcji zarządzania wielopasmowego zob. K. Szczerski, *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego*, Warszawa 2005, s. 6 i n.; por. materiały ostatniego zjazdu Katedr Prawa Administracyjnego *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa-Kraków 2007, s. 7 i n., tu zwłaszcza J. Supernat, *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, s. 207 i n., oraz podejście systemowe omówione przez E. Schmidta-Assmanna i W. Hoffmana-Riema w *Verwaltungsorganisationsrechts als Steuerungsresource*, Baden-Baden 1997.

najbardziej oczywisty dotyczyła warstwy normatywnej³. Długo twierdzono jednakże, że struktury krajowej administracji publicznej będą „uchronione” – przynajmniej przez najbliższych kilkanaście lat – przed procesem europeizacji.

W płaszczyźnie strukturalnej dostrzegamy dwa różne aspekty europeizacji rozumianej w wąskim tego słowa znaczeniu, a więc jako wpływ Unii Europejskiej. Po pierwsze, jest to sytuacja, w której prawo europejskie bezpośrednio przewiduje utworzenie organów lub instytucji. W większości chodzi tutaj o organy, które poświęcone są regulacji, oraz o organy, które sprawują kontrolę. W przypadku organów zajmujących się funduszami europejskimi, mamy do czynienia raczej z funkcją kontrolną lub doradczą⁴. Organy te mogą być tworzone na poziomie wspólnotowym (np. jako aparat pomocniczy Komisji) albo krajowym. W niniejszym opracowaniu nie zajmuję się klasyczną administracją unijną, taką jak np. dyrekcje generalne.

Stopień europeizacji administracji w poszczególnych krajach UE jest różny, w zależności od stopnia zaawansowania integracji. Jest on właściwie procesem sterowanym z zewnątrz, jednak poszczególne kraje jako aktorzy tego procesu mają pośredni wpływ na tempo nie tyle zmian prawa materialnego i procesowego Unii, ile na zmiany strukturalne. Następuje to w dwojakim tego słowa znaczeniu: z jednej strony przez przyśpieszanie lub opóźnianie kompatybilności struktur organów krajowych ze strukturami unijnymi oraz przyśpieszanie lub opóźnianie zmian struktur zalecanych przez organy Unii Europejskiej, z drugiej – zabieganie o uzyskanie siedziby przynajmniej jednej agencji unijnej, czyli części nowej, rozproszonej administracji wspólnej⁵. Równocześnie kształtuje się nowy obszar „sieciovych”, równoległych połączeń administracji publicznej poszczególnych krajów członkowskich. Stałe komunikowanie się różnych organów administracji według przynależności branżowej, kooperacja, wymiana doświadczeń, opracowywanie listy „dobrych praktyk”, wreszcie wymiana doświadczeń w zakresie kontroli i audytu przynosi nową jakość strukturalną. Struktury „wypełniają się” niejako same normami *soft law*, wyjaśnieniami, pomocą techniczną, instrukcjami. Nowi członkowie Unii recypują ponadto dobrowolnie elementy praktyki, a niekiedy i teorii z krajów, z którymi są związani porozumieniami twinningowymi, czyli porozumieniami „bliźniaczymi” służącymi unowocześnieniu struktur administracyjnych⁶.

Europeizacja administracji może być także rozpatrywana jako część erozji suwerenności państwa, ponieważ to ono traci część władztwa nad własną władzą wykonawczą. Administracja bowiem swoje normy i swój punkt odniesienia znajduje już gdzie indziej – w szerszej płaszczyźnie europejskiej. Przykładem stopniowego przenikania ogólnych standardów i wzorców może być

³ W. Hoffmann-Riem, *Telekommunikationsrecht als europäisiertes Verwaltungsrecht*, w: *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, red. E. Schmidt-Assmann, W. Hoffmann-Riem, Baden-Baden 1999, s. 191 i n.

⁴ A. Benz, *Verwaltungskooperation im Mehrebenenensystem der EU – Das Beispiel der regionaler Strukturpolitik*, w: *ibidem*, s. 47-48. Zwróćmy uwagę na podejście A. Benza do kwestii zarządzania wielopasmowego (tu: wielopłaszczyznowego).

⁵ E. Chiti, *The emergence of Community administration: the case of European agencies*, „Common Market Law Review” 2000, vol. 37, s. 315-317.

⁶ Por. P. Dąbrowska, *Koncepcja nowego rządzenia w prawie UE a projekt Konstytucji Europejskiej*, w: *Konstytucja dla Europy*, red. S. Dudzik, s. 189-210.

już dorobek konwencyjny Rady Europy. Ratyfikowane konwencje, takie jak Europejska Karta Samorządu Terytorialnego czy konwencja nr 108 w sprawie ochrony danych osobowych, są mniejszością wobec licznych standardów typu *soft law* wywierających wpływ głównie na kandydatów do UE. Proces ten nasila się w samej administracji unijnej⁷.

Należy jednak postawić pytanie, czy administracja sieciowa, którą obecnie jesteśmy tak zafascynowani, nie spowoduje w skali europejskiej zatarcia odpowiedzialności za podejmowanie decyzji. Jej pozytywną stroną jest niewątpliwie włączenie państw narodowych w proces decyzyjny w taki sposób, że zniknąć będzie poczucie obcości albo wyalienowania mniejszych państw. Oznacza to jednak równocześnie, że brak dystansu utrudniać będzie wykrywanie błędów albo skłaniać do ich ukrywania. Należy także przypomnieć, odwołując się do części wstępnej opracowania, że model technokratyczny „nowego rządu” i zarządzania wielopasmowego miał być lekarstwem na deficyt legitymacji demokratycznej administracji europejskiej. Ten model powoduje jednak na razie, także przez swoją niejednoznaczność i otwarty charakter, brak przeprowadzenia do końca zasadniczej ustrojowej dyskusji na temat tego, jak daleko właściwie sięgnąć ma administracja europejska⁸. Istniejące opracowania dotyczące np. regulacji żeglugi powietrznej lub migracji i ochrony granic zewnętrznych UE pokazują nam bardzo interesujące, wyspecjalizowane, szczegółowe rodzaje nowej administracji. Będzie to administracja dość „miękką” w swoich przejawach, tzn. dążąca do samoregulacji i dużego udziału regulacji prywatnej. Równocześnie będzie to administracja coraz potężniejsza w swoim działaniu. Jak wskazuje Hoffman-Riem, struktury sieciowe są – co prawda – elastyczne, ale mogą okazać się zbyt kompleksowe, aby szybko reagować na nowe wyzwania. Ponadto w takich strukturach nieuchronnie „rozwadnia się” odpowiedzialność. Mogą się także wykształcać z nich nowe podmioty władzy o niewystarczającej legitymacji⁹.

Należy postawić pytanie, czy rozproszenie terytorialne z liczbą ponad 20 agencji i innych organów administracji europejskiej w różnych krajach administracji jest jej siłą czy słabością? Pozytywną stroną rozproszenia agencji jest uniknięcie psychologicznego efektu dominacji „Brukseli”. Wielkość administracji w Brukseli niepokoi czasem obywatele Unii, obserwujących ją z zewnątrz. Gdybyśmy jednak wszystkie istniejące organy fachowe i wszystkie agencje umieścili w tym mieście, szok poznawczy byłby o wiele większy. Jednocześnie, z punktu widzenia nauki administracji oraz teorii zarządzania i wprowadzenia przez samą Unię zasady dobrej administracji, tak duże rozczłonkowanie terytorialne zaczyna być poważnym problemem w kontekście sprawności zarządzania, jest zaprzeczeniem efektywności stale postulowanej w dokumentach unijnych.

⁷ Por. interesującą w tej kwestii dyskusję (zwłaszcza R. Schmidt) na forum X polsko-niemieckiego kolokwium prawa administracyjnego (B. Popowska, S. Huber, T. Rabska, H. Bauer), Poznań 1998, s. 32 i n.

⁸ Kompleksowe omówienie zob. *Good Governance in Europe's Integrated Market*, red. C. Joerges, R. Dehousse, Oxford 2001, s. 17 i n.

⁹ W. Hoffmann-Riem, *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts – Perspektiven der Systembildung*, w: *Strukturen...*, s. 379 i n.

Powstało wreszcie pytanie, czy istnieje jakaś maksymalna granica nowo tworzonych agencji? Czy ilość tworzonych podmiotów jest nieograniczona? Nie znajdujemy ani w Traktacie (TWE), ani w traktacie reformującym (lizbońskim) jakiegś górnej granicy liczebności administracji wspólnej¹⁰. Nie mamy też jasnego planu tworzenia konkretnych wspólnych organów europejskich. Trudno ocenić, czy poza stałymi kryzysami politycznymi oraz aktualnością tematów, np. migracji czy kwestii kłęski żywiolowej, istnieją inne powody, dla których stworzono właśnie takie a nie inne agencje. Czy można mówić o jakimś generalnym planie zarządzania publicznego UE? Jeżeli integracja powinna być harmonijna, jeżeli godzimy się na daleko idącą europeizację administracji, jeżeli wreszcie zasada subsydiarności ma tak zasadnicze znaczenie, należałoby zastanowić się, według jakiej zasady tworzone mają być kolejne agencje, oraz czy istnieje model docelowy. Dotychczasowa metoda technokratycznego zarządzania, metoda małych kroków nie sprawdziła się w wystarczającym stopniu¹¹. Sposób dzielenia funduszy strukturalnych oraz innych funduszy unijnych nie musi przecież koniecznie służyć decentralizacji jako podstawowej wartości. Może służyć również recentralizacji. Częścią tej recentralizacji może stać się już nie pierwsza, nie druga, ale dwudziesta piąta agencja. Skoro szanujemy tożsamość krajów unijnych, należy zastanowić się również, jaka docelowa struktura najlepiej taką wspólną tożsamość krajów unijnych i samej Unii wyraża. Natomiast w przypadku modeli konkurujących, który z nich należy wybrać? Dotychczas ta konkurencja przebiega w cichy sposób.

Jest jeszcze jeden aspekt europeizacji struktur administracyjnych. Jeżeli typową cechą reform po okresie komunistycznym w krajach Europy Środkowej była decentralizacja i ponowne scalenie bardzo rozproszonej administracji fachowej, to po kilkunastu latach takiego rozwoju szczegółowość regulacji, dominacja organów fachowych wewnątrz Unii Europejskiej znacznie wzmacnia merytoryczną pozycję resortów wewnątrz państw i dążenia do nadregulacji. Ministerstwa, które muszą odpowiadać szybko na niezwykle szczegółowe zagadnienia dotyczące całej Unii, rozbudowują swoje aparaty pomocnicze. Część tej rozbudowy jest związana ze skomplikowaną komitologią, a więc z procedurą uzgadniania treści przyszłych aktów normatywnych w licznych komitetach UE. Trudno więc mówić o zasadniczej zmianie w tym zakresie. Trudno też sądzić, aby zrównoważyły to kompetencje państw narodowych.

Europeizacja administracji w sensie tworzenia struktur pod naciskiem prawa europejskiego nie prowadzi automatycznie do ich uniformizacji. Np. „równy status kobiet i mężczyzn” został praktycznie wszędzie w UE tak wdrożony, że powstały różnorodne organy zajmujące się tą kwestią – komisje i organy jednoosobowe, wydziały i organy odrębne, pełnomocnicy rządów i pełnomocnicy ministrów. Można twierdzić, że europeizacja administracji w tym znaczeniu staje się bodźcem do tworzenia nowych struktur, ale nie wymusza ich jednolitości. Zjawisko to może nastąpić raczej jako odległy rezultat upowszechnienia administracji sieciowej. Największym problemem euro-

¹⁰ F. Ennert, M. Morawicki, *Prawo europejskie*, Warszawa-Wrocław 1999, s. 26 i n.

¹¹ D. M. Trubek, *Mind the Gap: Law And New Approaches To Governance In The EU*, „EU Law Journal” 2002, nr 8/1, s. 1.

peizacji strukturalnej pozostaje więc otwarty charakter procesu tworzenia agencji europejskich¹². Samo istnienie agencji, nawet bez kompetencji regulacyjnych, wpływa przecież na administrację krajową.

Europeizacja „funkcjonalna”, polegająca na zmianie procedur pod naciskiem wspólnych standardów – przeanalizowana np. na podstawie realizacji prawa do informacji – jest stosunkowo najłatwiejsza do uchwycenia, zwłaszcza od czasu stworzenia Kodeksu dobrej administracji. Analiza tego aktu pokazuje wyraźnie, że europejskie standardy postępowania administracyjnego osiągnęły nowy etap wypracowania wspólnych procedur. Ze względu na znaczne zaawansowanie polskiej legislacji, literatury i orzecznictwa skupionych wokół k.p.a. – ta europeizacja dotyka nas pozornie w stopniu nieznacznym. Prawie wszystkie instytucje „prawa do dobrej administracji” brzmią dla nas bardzo znajomo¹³.

Wdrożenie proponowanych standardów nie wymaga więc od nas większych zmian legislacyjnych¹⁴. Analiza tego zjawiska uwidacznia jednak dwie kwestie: dużo większą wagę uzasadnienia informacyjnych uprawnień człowieka wobec administracji (a nie tylko strony lub osoby na prawach strony) oraz wpisywanie do treści regulacji zagadnień etycznych oraz takich wartości, jak życzliwość i uprzejmość. Powoduje to swoiste „przeciążenie” regulacji prawnej z powodu słabnięcia powszechnie uznanych norm moralnych, ale wskazuje też deficyty w naszym spojrzeniu na polską procedurę, z której zasług jesteśmy dumni. Na tle europejskim wyraźnie staje się nasze zapóźnienie w kwestii form dwustronnych, mediacji i prawa do informacji, jak również uzasadnienia i transparentności wszelkich rozstrzygnięć administracji publicznej¹⁵.

II. ADMINISTRACJA SIECIOWA

Ustalenie zakresu europeizacji administracji jest prostsze w krajach, które niedawno przystąpiły do Unii Europejskiej. W przypadku krajów założycielskich trudno oddzielić wpływ europeizacji, ponieważ występujące praktycznie liczne procedury, organy i struktury kształtowały się pod stałym ciśnieniem rozwijającego się dopiero prawa europejskiego. W nowych państwach unijnych jest to – jako problem badawczy – pozornie prostsze. Jest również łatwiejsze tam, gdzie możemy wyraźnie stwierdzić powstanie nowej agencji administracji unijnej. Jednakże także w przypadku nowych członków

¹² R. Arnold, *Perspektywy prawne powstania konstytucji europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 7, s. 35 i n.

¹³ J. Świątkiewicz, *Europejski kodeks dobrej administracji*, Biuro RPO, Warszawa 2002. Piszę o tym szerzej w: *Prawo do dobrej administracji*, „Kontrola Państwowa” 2000, nr 1, 36 i n.; por. T. Rabska, *Wyzwania administracji publicznej w świetle integracji z Unią Europejską*, w: *Profesjonalizm administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok 2004, s. 56 i n.

¹⁴ Szczegółowo o tym problemie w pracy *Prawo obywatela do dobrej administracji*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1 (Numer specjalny), s. 36; por. Z. Niewiadomski, *Czy prawo do dobrej administracji jest pojęciem normatywnym*, w: *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze zjazdu Katedr Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2003, s. 15 i n.; por. T. Rabska, *Poglądy nauki niemieckiej na prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2002.

¹⁵ Syntetycznie w tej kwestii F. Schoch, *Die europäische Perspektive des Verwaltungsverfahrens und Verwaltungsprozessrechts*, w: *Strukturen...*, s. 279-281.

Unii Europejskiej powstanie kolejnych organów, ich ewolucja albo zasadnicza zmiana, to rezultat złożony. Mógł to być zarówno wynik zmian ustrojowych, jak rezultat globalizacji albo koniecznej modernizacji kraju. Dobrym przykładem może być ochrona danych osobowych w Polsce i regulujące tę ochronę organy. Bez trudu można odkryć wpływ konwencji Rady Europy na powstanie instytucji Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych jako organu niezależnego. Równocześnie prace nad polską ustawą o ochronie danych osobowych o wiele lat wyprzedziły akcesję do Unii, wyprzedziły również dyrektywę unijną. Niezależny organ ochrony danych osobowych nie jest też wcale standardem we wszystkich krajach Unii, również od dawna do niej należących. W szczególności chodzi tu o organ o tak silnej pozycji, że jest wybierany przez parlament i jemu tylko podlega. Ochrona danych osobowych, ochrona prywatności to równocześnie standard prawa unijnego i przepis dyrektywy. Od momentu powstania dyrektywy zmiana strukturalna, jeżeli w jakimś kraju nie nastąpiła, stała się regułą. Trudno jednak w przypadku GODO (Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych w Polsce) uznać go za przykład wymuszonej przez UE europeizacji administracji¹⁶.

W przypadku tradycyjnych struktur administracji, a więc administracji rządowej i samorządu terytorialnego, trudniej odkryć bezpośrednią zmianę strukturalną. Obiecujące ślady odnajdujemy natomiast w dokumentach akcesyjnych. Wśród rezultatów negocjacji i warunków akcesji znajdujemy „funkcjonujące państwo prawne”, „funkcjonującą gospodarkę rynkową”. W pewien sposób przesądza to ukształtowanie struktur, o które może chodzić. Najczęściej jednak znajdujemy postulaty lub wymogi dotyczące wzmocnienia istniejącej administracji w tych częściach, w których miała być ona „narażona” na najczęstszą konfrontację z Unią. Chodzi tu na przykład o obecny w dokumentach akcesyjnych postulat zdecydowanego rozwinięcia ilościowego i jakościowego organów administracji bezpieczeństwa żywności, Inspekcji Weterynaryjnej, higieny pracy, bezpieczeństwa w miejscach pracy. Wysokie standardy, dotyczące zwłaszcza wyspecjalizowanych pracowników, znajdują swoje późniejsze odbicie w zdecydowanym rozwinięciu poszczególnych organów administracji publicznej. Częściej jednak było to wzmocnienie etatowe lub dodanie dodatkowego elementu. Trudno natomiast odnaleźć „osobne” organy administracji publicznej w Polsce, które byłyby wyłącznie rezultatem oddziaływania prawa unijnego. Równocześnie partnerstwo z istniejącymi w tych obszarach agencjami wymusza merytoryczne wzmocnienie administracji krajowej.

Interesującym aspektem europeizacji administracji krajowej były projekty twinningowe. Poszczególne kraje Unii Europejskiej poprzez umowy o partnerstwie wybierały w swoisty sposób pewne elementy administracji państwa przystępującego do Unii i pomagały w jego modernizacji i szkoleniu pracowników. Oznaczało to, że pracownicy administracji, całe organy administracji miały szczególnie częsty kontakt z administracją właśnie tych

¹⁶ Kwestia ta została przeze mnie szerzej omówiona w artykule *Konstytucyjne podstawy ochrony danych osobowych*, Materiały konferencyjne, Lublin 2007; por. ibidem L. Fajgielski i G. Sibiga w dyskusji podczas konferencji.

krajów. W sposób naturalny dochodziło tu do wywierania wpływu. Główną obawą artykułowaną w literaturze jest stworzenie swoistej, „łaciatej” administracji, a więc sytuacja, w której poszczególne administracje krajów unijnych wpływały na różne elementy naszego aparatu administracyjnego. W ten sposób Grecja, która szkoliła pracowników administracji, zderzała się w tradycji administracyjnej np. z Holandią, unowocześniającą nasze posterunki policji i patronującą programom zapobiegania korupcji w administracji państwowej.

Typowym przykładem tego, że nie można w pewnej dominacji prawa unijnego dostrzegać od razu bezpośredniej konsekwencji strukturalnej europeizacji, jest Urząd Antymonopolowy, a następnie Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta. Można go ocenić – tak dzieje się w literaturze na podstawie badań – przede wszystkim jako element wewnętrznej modernizacji polskiej administracji państwowej. Prześledzenie zmiany struktur wewnętrznych tego organu przed i po 1990 r. nie doprowadza nas ani do znaczących odkryć, ani do istotnych różnic. Niewątpliwie po 1991 r. w okresie akcesyjnym można wyraźnie dostrzec, że rośnie liczba pracowników tego organu. Czy stało się w to w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej? Nie znikł przecież sam urząd i nie zmieniła się zasadniczo jego struktura. To, co możemy ocenić jako element europeizacji, to odmienna rola Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Nastąpiła bowiem, prawie równoległe z naszą akcesją, reforma Unii i powstanie sieci ochrony konkurencji (ENC)¹⁷. Mieliśmy w ten sposób do czynienia z sytuacją, w której nie tyle sama akcesja (i to byłby element tezy), ile znacząca ewolucja administracji unijnej i europeizacja tej administracji, w szczególności koncepcja sieciowa, spowodowała umocnienie, nowe kompetencje i rozbudowę struktury (w tym przypadku UOKiK), ale również innych organów administracji¹⁸. Wewnętrzną oznaką dopasowywania się do administracji unijnej jest wręcz zmiana nazw poszczególnych oddziałów Urzędu zgodnie z tą unijną standaryzacją. Z punktu widzenia teoretycznego mamy tu do czynienia ze szczególnie interesującym zjawiskiem. Pozornie mogłoby się wydawać, że w przypadku prawa konkurencji i konsumenta – przecież jednego z najbardziej zeuropeizowanych obszarów – nastąpił nieuchronny upadek znaczenia narodowego organu administracji. Dostrzegamy jednak ciekawsze zjawisko. To właśnie narodowy organ administracyjny otrzymuje już kompetencje do bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego w znacznym obszarze. Jego wewnętrzna pozycja wobec reszty aparatu administracyjnego i wobec parlamentu zmienia się w sposób interesujący. Mamy tutaj do czynienia z tak zwanym systemem równoległych kompetencji.

¹⁷ Por. J. Supernat, *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Polska, Warszawa-Kraków 2007, s. 207-229; *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawno-ekonomiczne)*, red. C. Banasiński, UOKiK, Warszawa 2005.

¹⁸ Szerzej por. P. Lissoń, *Funkcje administracji gospodarczej a wyspecjalizowane organy administracji*, w: *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, Poznań 2006, s. 87 i n.

III. SYSTEM RÓWNOLEGLYCH KOMPETENCJI

Narodowe organy ochrony konkurencji mogą stosować równolegle artykuły 81 i 82 Traktatu¹⁹. Komisja jakby dobrowolnie rezygnowała z monopolu rozstrzygnięć, ale wcześniej organy państw unijnych, w tym przypadku organy ochrony konkurencji i konsumentów, stają się organami włączonymi w sam proces podejmowania decyzji. Powstanie takiej sieci to kolejny etap europeizacji, którego teoretycznych konsekwencji nie jesteśmy w stanie do końca jeszcze zrozumieć. Cóż bowiem powstanie? Sieć ta jest określona jako platforma współpracy Komisji z organami krajowymi, ale wywołuje konkretne skutki²⁰.

Powstaje sytuacja, w której Komisja ciągle zachowuje rolę wiodącą w sieci, ale organy narodowe otrzymują silne instrumenty kooperacji. Również pozornie niewładcze, informacyjne narzędzia stają się obecnie bardzo istotne. Stała wymiana informacji w procesie decyzyjnym wpływa na rezultat tego procesu. Koordynacja z kolei jest czymś więcej niż wymianą informacji. Mamy już do czynienia z elementami uzgodnienia, rozstrzygnięcia.

Pozioma współpraca fachowej administracji dotyczy wielu obszarów. To, co widzimy obecnie, nasuwa pewne wątpliwości. Jeżeli bowiem Komisja ma karać, ma brać pod uwagę wykroczenia organów krajowych, to zbyt ściśle splecenie procesu decyzyjnego będzie oznaczało, że traci coś, co określono jako dystans organizacyjny. Upatrywanie w koordynacji i kooperacji, a także administracji sieciowej rozwiązania wszelkich problemów jest pewnym znakiem naszych czasów, ale być może „rozwadniamy” w ten sposób przejrzystą politykę administracyjną organów administracji europejskiej.

Nowym elementem procesu europeizacji publicznej administracji gospodarczej będzie zapowiadane powołanie superregulatora w sprawach telekomunikacji. Z jednej strony – pozwala to mieć nadzieję, po sukcesach w sprawie obniżenia w Europie stawek roamingu, na równorzędną konfrontację z wielkimi koncernami telekomunikacyjnymi, z drugiej oznacza przyznanie się przez UE do porażki koncepcji wstępnej – to przecież narodowe organy regulacyjne miały być całkowicie wystarczające. Jeżeli mimo skomplikowanych sieciowych kontaktów, wzmocnienia przez Komisję licznych norm prawa europejskiego przystępuje się do budowy nowego organu, znowu widoczny jest otwarty charakter tego procesu. Merytoryczne uzasadnienie (walka z monopolami) całkowicie przesłania perspektywę kolejnej ważnej zmiany strukturalnej²¹.

¹⁹ Por. A. Jurkowska, T. Skoczny, *Prawo konkurencji Wspólnoty Europejskiej – Orzecznictwo*, t. 3. Wprowadzenie, Warszawa 2006, s. 35-36.

²⁰ W. Hoffmann-Riem, *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts – Perspektiven der Systembildung*, w: *Strukturen...*, s. 334-335 i n.

²¹ Por. w tej kwestii E. Schmidt-Assmann, *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts Einleitende Problemskizze*, w: *Strukturen...*, s. 41-42.

IV. WYSPECJALIZOWANA ADMINISTRACJA EUROPEJSKA

Reasumując: można wyróżnić dwojaką europeizację A.D. 2007. W przypadku europeizacji administracji, rozumianej jako budowa administracji wspólnotowej w sprawach z zakresu administracji publicznej, mamy do czynienia z postępującym procesem budowy coraz silniejszych i bardziej znaczących agencji²². Ich charakter prawny nie jest do końca skonkretyzowany, ale są one konkretnym zjawiskiem organizacyjnym, osadzonym mocno w rzeczywistości unijnej. Za agencję uważa się w literaturze strukturę organizacyjną²³:

- a) wyodrębnioną jednostką organizacyjną, która nie jest formalnie częścią instytucji lub organów traktatowych,
- b) powoływaną na mocy prawa wtórnego i posiadającą osobowość prawną,
- c) dysponującą własną administracją i budżetem,
- d) mającą własne kompetencje o charakterze kompetencji wspólnotowych.

Od Europejskiej Agencji Kolejowej, przez Agencję ds. Leków i Europejską Agencję Odbudowy, aż do Agencji ds. Zarządzania w Zakresie Współpracy Operacyjnej na Zewnętrznych Granicach UE (Frontex) należy najpierw ustalić siedzibę, a potem kompetencję tej rozproszonej administracji, która stała się trwałym elementem instytucjonalnym Unii. Proponuję więc, aby w tym kontekście nie używać nadal pojęcia europeizacji, ale mówić wprost o wyspecjalizowanej administracji europejskiej wspólnotowej – dla odróżnienia od organów Unii. Wydaje się bowiem, że o ile trwa europeizacja administracji narodowych, administracja unijna, wyposażona w agencje wykonawcze i regulacyjne osiągnęła po prostu następny etap integracji. Agencje posiadają zwykle dyrektora, radę administracyjną i komisje.

Agencje z punktu widzenia UE są elementem decentralizacji (osobowość prawna, własne kompetencje i budżet). Z punktu widzenia członków Unii – centralizacji, ponieważ konkretyzują kompetencje Unii. Agencje ukształtowane jako organy pozastatutowe nie są wciąż jeszcze klasycznymi organami administracyjnymi – zwykle nie wydają decyzji administracyjnych i innych ostatecznych rozstrzygnięć. Organy regulacyjne wydające takie rozstrzygnięcia są wciąż jeszcze wyjątkiem. Tak potężna i samodzielna, choć rozproszona struktura, jak uczy teoria zarządzania, musi znaleźć sobie drogę do bardziej znaczącego miejsca w procesie decyzyjnym, nawet po rezygnacji z pojęcia agencji.

Jedno jest uderzające w analizie poszczególnych organów wspólnej administracji europejskiej. Mimo różnych klasyfikacji według różnorodnych kryteriów

²² Przykładowo: Europejskie Centrum Monitorowania Uzależnień od Narkotyków; por. rozporządzenie Rady nr 302/93 z 8 lutego 1993 r. o utworzeniu Europejskiego Centrum Monitorowania Uzależnień od Narkotyków (OJ 1993, L 214/1); Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, por. rozporządzenie Rady nr 2062/94 z 18 lipca 1994 r. ustanawiające Europejską Agencję Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (OJ 1994, L 216/1); Wspólnotowy Urząd do spraw Odmian Roślin, por. rozporządzenie Rady nr 2100/94 z 27 lipca 1994 r. w sprawie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin (OJ 1994, L 227/1); Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii, por. rozporządzenie Rady nr 1035/97 z 2 czerwca 1997 r. ustanawiające Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (OJ 1997, L 151/1).

²³ M. Niedźwiedz, *Rola agencji europejskich w strukturze Unii Europejskiej*, w: *Konstytucja dla Europy...*, s. 303, daje przejrzysty przegląd problematyki agencji.

jedno wybija się na plan pierwszy: bezpieczeństwo. Europa, mimo próby zatrzymania wielu kompetencji dla administracji narodowych, najłatwiej godzi się na „podzieloną suwerenność” i nowe organy pod wpływem argumentu bezpieczeństwa. Z listy organów nowej administracji europejskiej możemy wyczytać takie pożądane standardy bezpieczeństwa, jak: żywności, lotnictwa, żeglugi, leków, informacji, zdrowia w pracy, produktów chemicznych. Te zagadnienia znajdują się – wraz z określeniem „bezpieczeństwo” – już w nazwach nowych agencji. To nie znaczy, że nie rozwija się dynamicznie druga kategoria (organów regulujących), ale pojęcie ogólnie rozumianego bezpieczeństwa jest najlepszą tarczą dla tworzenia nowych instytucji i odpowiada zapewne wzmożonej potrzebie bezpieczeństwa starzejącego się kontynentu.

Duża część literatury dotyczącej tworzenia agencji poświęcana jest wciąż nowym klasyfikacjom i typologiom – od klasyfikacji „urzędowej” samej Komisji²⁴, dzielącej organy na agencje wykonawcze i agencje regulacyjne, a te z kolei na decyzyjne i wykonawcze, do klasyfikacji Chitiego²⁵, albo tej, którą proponują D. Geradin i N. Petit²⁶. Mają one niewątpliwie znaczenie poznawcze, interesująco porządkują obszary działania wspólnej administracji europejskiej skupionej początkowo na sferze rynku wewnętrznego i kontroli przestrzegania prawa wspólnotowego, a następnie ewoluującej do sfery – jak to określa Chiti – „regulacji społecznej” w celu pogodzenia interesu prywatnego i publicznego, aż do podmiotów odpowiedzialnych za działania w sferze polityki społecznej, choć skupionych głównie na informacji i szkoleniu (Europejska Fundacja Szkolenia, Europejskie Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego. Typową nazwą agencji sfery społecznej jest np. Europejska Fundacja Doskonalenia Warunków Życia i Pracy – nieco pompatyczna w swej nazwie.

Przyjęte w literaturze klasyfikacje nie mają spójnego charakteru – podobnie jak same agencje. Niezwykle trudno znaleźć tu wspólny mianownik. Agencje wykonawcze monitorujące (obserwacyjne) i kooperacyjne (promujące dialog społeczny) dają wrażenie spójności, ale zaraz potem dodaje się do tego agencje „administracyjnego wsparcia dla Komisji”, co już zaburza logikę podziału.

Wszelkie spory klasyfikacyjne nie zmieniają faktu, że tak doniosłe wydarzenia, jak tworzenie nowych organów, miały dosyć wątpliwą podstawę prawną i to umocowaną głównie poprzez orzecznictwo (doktryna Meroni). Podstawą teoretyczną ich tworzenia stała się natomiast przedstawiona na wstępie koncepcja *new governance*, która w swoich założeniach: dużego udziału *soft law* i samoregulacji, otwartej metodzie koordynacyjnej, proceduralizacji regulacji oraz sieciowości (*networking*) rozumianej jako kwintesencja „nowej metody rządzenia” miała uzasadniać takie tworzenie agencji. Cały system prawny administracji, do którego jesteśmy przyzwyczajeni, schodzi powoli przy budowaniu wspólnych struktur administracyjnych na drugi plan jako „klasyczna metoda wspólnotowa”, mówi się nawet o pewnym konflikcie

²⁴ Komunikat Komisji z 11 grudnia 2002 r. „On a Operating Framework for European Regulatory Agencies COM 2002”, 718 final.

²⁵ E. Chiti, op. cit., s. 315-317.

²⁶ D. Geradin, N. Petit, *The Development of Agencies at EU National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform*, 23 „Yearbook of European Law” 2004, s. 43-45.

z „konstytucjonalizmem”, ale przedstawia się to w porównaniu z tradycyjną hierarchiczną administracją jako postęp, jako metodę „miękką”, obliczoną na współpracę z adresatami normy i współdziałanie ze społeczeństwem obywatelskim, co spostrzegamy bardzo wyraźnie przy eksponowaniu roli dialogu społecznego. W tej sytuacji – utraty przez prawo publiczne swojej dotychczasowej roli – nawet to, co opisujemy od lat w nauce prawa administracyjnego jako dysfunkcje: niejasny podział kompetencji, zatarta odpowiedzialność, brak precyzji regulacji, staje się postulowanym celem i cnotą.

Również ewolucyjny, niezbyt konsekwentny proces tworzenia nowych organów administracyjnych Wspólnoty jest już w tym kontekście elementem nowej koncepcji zarządzania, a nie procesem – z punktu widzenia klasycznej nauki prawa administracyjnego niemal chaotycznym, o nieczytelnych założeniach. W tej sytuacji bezcelowe wydaje się używanie narzędzi nauki prawa administracyjnego tylko do porządkowania właśnie powstających struktur i wydawanych w sieciowych strukturach norm na pograniczu *soft law*. Niezbędna jest zasadnicza refleksja nad charakterem prawnym agencji i komitetów, nad problemem relacji między *new governance* a nauką administracji i prawa administracyjnego²⁷. Rola koordynacji, współdecyzji, nowych form działania administracji oraz ogólnie teoria struktur są przecież od lat badane w naszej dyscyplinie. Po okresie fascynacji działaniami nieformalnymi, sieciowymi, kooperacją i koordynacją przyszło otrzeźwienie. Wyniki badań i analiz teoretycznych wskazały bowiem silne strony powyższych działań, ale pokazały również ich słabe strony i ograniczenia porzucenia dystansu administracyjnego czy kategorii aktu administracyjnego. Te wyniki i refleksje – zarówno nauki francuskiej, niemieckiej czy polskiej wydają się być teoretykom nowej europejskiej administracji kompletnie nieznane – w każdym razie nie są tak obficie cytowane jako teoria amerykańska. Wydaje się, że *new governance* lepiej pasuje do anglosaskiego niż kontynentalnego podejścia do prawa – a to system kontynentalny jest przecież dominujący w krajach Unii Europejskiej. Tymczasem teoretycy prawa publicznego nie są tak skuteczni w implementacji swoich wniosków jak teoria zarządzania.

Otwarta Metoda Koordynacji (OMK) została oficjalnie wprowadzona w Lizbonie w 2000 r. Otwarta Metoda Koordynacji to forma realizacji zasady „nowego rządu”. Do innych form *new governance* – już ustabilizowanych – zalicza się dialog społeczny w polityce społecznej oraz partnerstwo w polityce funduszy strukturalnych. Otwarta Metoda Koordynacji jest więc w gruncie rzeczy rodzajem polityki stosowanym w obszarach działań UE, takich jak np. zdrowie, emerytura, edukacja i zatrudnienie. Rozróżnia się poszczególne etapy działań:

1. Wytyczne unijne formułują cele, które należy osiągnąć.
2. Następuje określenie wskaźników (mierników) i kryteriów porównawczych pozwalających uzyskać najlepsze wyniki.

²⁷ S. Dudzik, *System instytucjonalny Unii Europejskiej w Konstytucji dla Europy. Zarys problematyki*, por. *Konstytucja dla Europy przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Kraków 2005, s. 246-247; A. Michoński, A. Nowak-Far, *Udział administracji krajów członkowskich Unii Europejskiej w komitologii*, „Służba Cywilna” 2004/2005, nr 9, s. 55-60.

3. Wdraża się wspólnotowe wytyczne w państwach członkowskich, szanując ich autonomię, wspierając jednak wspólne plany robocze państw i regionów.

4. Następuje ocena skuteczności przez sprawozdania i raporty strategiczne oraz otwarcie na konsekwencje legislacyjne.

Wydawało się, że OMK stanie się szybko trwałym elementem prac Konwentu i ulegnie konstytucjonalizacji w traktacie reformującym. Jej etapowość: wytyczne konkretyzujące cele UE – wskaźniki i kryteria, *best practices*, następnie wdrożenie wspólnotowych wytycznych oraz raporty i sprawozdania, które mogą prowadzić do wydania wytycznych ramowych, zostały w ciągu 7 lat w pełni zaakceptowane, stały się codziennym językiem Unii, czasem miękkim i pełnym niejasności, ale właśnie przez to wciągającym do partycypacji i minimalizującym opór państw członkowskich lepiej niż twarde rozstrzygnięcia prawno-unijne²⁸.

Tymczasem Konwent w ostatniej chwili włączył – co prawda – niektóre elementy OMK do projektu konstytucji (obecnie: Traktatu Reformującego Lizbońskiego), ale trudno mówić o zasadniczej zmianie jakościowej²⁹. Traktat pozostaje w świetle³⁰ pojęć charakterystycznych dla europejskiego prawa publicznego. Z punktu widzenia stałości i pewności prawa można by to uznać za swoiste „zwycięstwo” tradycyjnych pojęć wobec nieustabilizowanych jeszcze nowych koncepcji *new governance*, tak świeżych jeszcze w porównaniu z „długim trwaniem” instytucji prawnych, gdyby nie wątpliwe podstawy prawne istniejących już agencji. Mamy wprowadzić w Traktacie postanowienia dotyczące agencji europejskich, jednak – jak wskazano trafnie w literaturze³¹ – agencje nie zostały ani wymienione w katalogu instytucji unijnych, ani nie uregulowano sposobu delegacji kompetencji wykonawczych. Trudno uznać to za element przejrzystości i „dobrego rządzenia”, tak często pojawiającego się w dokumentach unijnych. Podstawę istnienia stanowi w dużej mierze nadal orzecznictwo Trybunału (ETS), a stosowanie art. 308 TWE jako podstawy prawnej było już wcześniej obciążone wątpliwościami prawnymi. Niezbędnym postulatem na przyszłość wydaje się zatem taka refleksja nauki europejskiego prawa publicznego, która pozwoli zamknąć scharakteryzowaną na wstępie lukę badawczą, ukazaną tutaj na przykładzie zagadnienia *new governance*. Oznaczałoby to pozytywne konsekwencje dla samego przebiegu procesu europeizacji administracji publicznej oraz – jak należy sądzić – dla jego rezultatów w przeszłości.

*Dr hab. Irena Lipowicz jest profesorem
Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.*

²⁸ S. Regent, *The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance?*, „European Law Journal” 2003, t. 9, nr 2, s. 190 i n.

²⁹ Sceptycznie o konstytucjonalizacji OMK m.in. G. de Búrca J. Zeitlin, *Constitutionalising the Open Method of Coordination. That Should the Convention Propose?*, „CEPS Policy Brief”, No 31, March 2003, Brussels, s. 2-3.

³⁰ P. Dąbrowska, op. cit., s. 216.

³¹ C. de la Porte, *Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?*, „European Law Journal” 2002, t. 8, nr 1, s. 40-42.

EUROPEISATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

Europeisation of public administration may be equally a subject of an analysis in the course of administrative law or administration as well as management. A characteristic feature of the recent years, however, has been a theoretical departing of the two approaches, leading to major practical consequences. The paper discusses the main normative, structural and functional aspects of the Europeisation of administration at the national and Community level. It also shows the main (fundamental) legal and administrative consequences of Europeisation of administration in Poland, and the effects of the gradual development of common European administration. Special attention has been given the theoretical clash of the so-called classical community method with the idea of new governance and its main form existing in the Community – an open coordination method.

What is particularly interesting is that the functioning of the rapidly developing network administration and the growing number of EU agencies, all have relatively feeble legal grounds in the treaty, a fact that has been criticised since long ago. Moreover, contrary to the expectations, neither the draft of the European Constitution, nor the Reforming Treaty, have changed much in that respect.