

**Agencje, komitety  
i inne jednostki  
organizacyjne  
w Unii Europejskiej**



Uniwersytet Warszawski  
Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych  
Instytut Europeistyki

# **Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w Unii Europejskiej**

Redakcja naukowa  
**Marta Witkowska**  
**Konstanty A. Wojtaszczyk**

Warszawa 2015

Publikacja powstała w ramach badań statutowych  
prowadzonych w Zakładzie Prawa i Instytucji Europejskich Instytutu Europeistyki  
Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Recenzja  
prof. zw. dr hab. Zbigniew Czachór

Konsultacja naukowa: dr Andrzej Dumala i dr Piotr Tosiek  
– Wydział Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Korekta językowa i redakcja stylistyczna  
Ewa Skuza

Projekt okładki  
Barbara Kuropiejska-Przybyszewska

Skład i łamanie  
OFI, Warszawa

© Copyright by Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2015

© Copyright by autorzy

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości bądź części  
niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej,  
fotograficznej, komputerowej i in.), wymaga pisemnej zgody Autorów i Wydawcy.

**Wydawca:**

Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR  
03-982 Warszawa, ul. Dedala 8/44  
tel. 602 247 367, fax 22 870 03 60  
e-mail: [oficyna@aspra.pl](mailto:oficyna@aspra.pl)  
[www.aspra.pl](http://www.aspra.pl)

ISBN 978-83-7545-631-8

Objętość 9,7 ark. wyd.

## Spis treści

<b>Od Redakcji</b> .....	7
1. Wojtaszczyk K. Adam, <i>Agencje w systemie Unii Europejskiej. Typologia oraz podstawy teoretyczno-metodologiczne prowadzenia badań</i> .....	11
2. Wieloński Michał, <i>Prawny wymiar funkcjonowania agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej. Wnioski na przyszłość</i> .....	31
3. Wawrzyk Piotr, <i>Wymiar organizacyjny agencji Unii Europejskiej. Struktury organizacyjne; procesy decyzyjne; finansowanie. Wnioski na przyszłość</i> .....	65
4. Witkowska Marta, <i>Wymiar funkcjonalny działania agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych w systemie Unii Europejskiej</i> .....	81
5. Poboży Monika, <i>Agencje zdecentralizowane i komitety komitologiczne w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej – problem legitymizacji władzy</i> .....	135
6. Czub Jarosław, <i>Polskie interesy a agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne Unii Europejskiej</i> .....	169



## Od Redakcji

Publikacja prezentuje całokształt zagadnień związanych z funkcjonowaniem agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych w Unii Europejskiej (UE). Przybliży podstawy prawne, zasady organizacyjne, opisuje relacje pomiędzy nimi a systemem instytucjonalnym UE, bada wypełniane funkcje oraz wpływ na państwa członkowskie.

Przedmiotem badania są ciała i gremia o zróżnicowanym statusie prawnym. Traktaty bezpośrednio nie ustanawiają agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych UE. Po zmianach wprowadzonych traktatem lizbońskim wszystkie te podmioty zostały włączone w zakres sprawowanej w UE kontroli sądowej. Ponadto stworzono podstawy do ujednolicenia przepisów o powoływaniu i przekazywaniu uprawnień na te ciała i gremia.

Agencje Unii Europejskiej są specyficznymi rozwiązaniami instytucjonalnymi wspomagającymi osiągnięcie celów integracji europejskiej. Pod pojęciem agencji należy rozumieć jednostki zdecentralizowane, zajmujące się wyznaczoną w dokumencie je powołującym (najczęściej rozporządzeniem) określoną dziedziną polityki UE. Są organami autonomicznymi wobec instytucji UE oraz mają osobowość prawną. Tworzone w ostatnich dziesięcioleciach są odpowiedzią na wyzwania wynikające z pogłębiających się i komplikujących procesów społeczno-ekonomicznych i politycznych zarówno wewnątrz Unii Europejskiej, jak i w jej otoczeniu międzynarodowym. Agencje są powoływane na podstawie prawa wtórnego. W ich nazewnictwie mogą występować następujące określenia: centrum, fundacja, agencja, urząd. To jest dla obywateli państw członkowskich mylące i nie

ułatwia osobom niebędącym specjalistami w tej dziedzinie jednoznaczne odróżniania agencji od innych instytucji, które agencjami w omawianym sensie nie są.

Agencje, jako ciała autonomiczne, stanowią z jednej strony zaplecze merytoryczne a z drugiej strony kanały łączności z różnymi poziomami unijnego systemu politycznego.

Komitety są to gremia o charakterze reprezentacyjnym, działające w imieniu innych podmiotów, powołane są w konkretnym celu. Semantycznie ich nazwa wskazuje, że ich celem jest wykonanie zadania polegającego na rozwiązaniu konkretnego problemu w sposób kolektywny. Struktura komitetu może mieć charakter oddolny (*bottom-up*), gdy został on utworzony przez podmioty reprezentowane, albo odgórny (*top-down*), gdy został powołany przez ciała nadrzędne w stosunku do podmiotów reprezentowanych<sup>1</sup>. Komitet może mieć ściśle zdefiniowane zadania lub działać w warunkach niezależności. Definiując komitet w systemie UE należy określić to gremium jako zinstytucjonalizowaną grupę reprezentatywnych i wyspecjalizowanych osób mających wspólny program działania i wspólną rolę społeczną<sup>2</sup>. Postać komitetów mogą mieć jednostki organizacyjne wspierające instytucje UE<sup>3</sup>, jak i organy UE określone w traktatach, niebędące instytucjami,

---

<sup>1</sup> Tosiek P., *Komitologia – wyzwanie dla prezydencji Rady? Analiza prawno-politologiczna*, w: *Prezydencja w Unii Europejskiej. Praktyka i teoria*, A. Nowak-Far (red.), Warszawa 2011, s. 328 i nast.

<sup>2</sup> Schendelen M.P.C.M van, *EC Committees: Influence Counts More than Legal Power*, w: *Shaping European Law and Policy: the Role of Committees and Comitology in the Political Process*, R.H. Pedler, G.F. Schäfer (red.), Maastricht 1996, s. 25–27.

<sup>3</sup> Traktaty dały upoważnienie do ustanowienia następujących jednostek: Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, zgodnie z art. 38 TUE; Komitetu ds. Bezpieczeństwa Wewnętrznego (CATS), zgodnie z art. 71 TFUE; Komitetu ds. Transportu, zgodnie z art. 99 TFUE; Komitetu Ekonomiczno-Finansowego, zgodnie z art. 134 TFUE; Komitetu ds. Zatrudnienia, zgodnie z art. 150 TFUE; Komitetu ds. Ochrony Socjalnej, zgodnie z art. 160 TFUE; Komitetu ds. Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym, zgodnie z art. 163; Komitetu Specjalnego ds. Wspólnej Polityki Handlowej, zgodnie z art. 207 ust. 3 akapit 3 TFUE; Komitetu Specjalnego ds. Negocjacji Umowy Międzynarodowej, zgodnie z art. 218 ust. 4 TFUE; COREPER-u, zgodnie z art. 240 TFUE (funkcjonują COREPER I i COREPER II); Komitetu Opiniodawczego



wypełniające określone w traktatach zadania<sup>4</sup>. Podstawą funkcjonowania tych gremiów są zarówno traktaty, jak i akty instytucji czy ich jednostek wewnętrznych. Nie zawsze ich działalność musi być zorganizowana pod nazwą komitetu, czego przykładem są doradcy czy eksperci Komisji Europejskiej albo grupy robocze wspierające prace Rady.

Natomiast pod pojęciem innych jednostek organizacyjnych UE należy zmieścić wszelkie inne formy współdziałania różnych podmiotów o charakterze trwałym, których nie można zakwalifikować ani do agencji, ani do komitetów. Należą do niej Europejski Instytut Innowacji i Technologii oraz pięć wspólnych przedsiębiorstw realizujących wspólne inicjatywy w zakresie wybranych polityk UE. Dysponują one osobowością prawną oraz stanowią podmioty Unii Europejskiej.

Zarówno agencje, jak i komitety i inne jednostki organizacyjne UE stanowią wsparcie europejskich procesów decyzyjnych oraz czynnik legitymizowania systemu UE. W przedmiotowej monografii zamieszczono wyniki badań zespołu badawczego Instytutu Europeistyki Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Poniższe opracowania dostarczają wiedzy zarówno o istocie, podstawach prawnych, klasyfikacji, wymiarze organizacyjnym, problematyce legitymizacji, wypełnianych funkcjach, jak i praktyce działania agencji komitetów i innych jednostek organizacyjnych w systemie UE. Treść publikacji uzupełniono o wskazanie polskich interesów w agencjach, komitetach i innych jednostkach organizacyjnych.

Mamy nadzieję, że nasze opracowanie, poruszające tylko podstawowe problemy związane z agencjami, stanie się punktem odniesienia dla dalszych pogłębionych refleksji.

*Redaktorzy*

---

Sędziów TS UE i RG, zgodnie z art. 255 TFUE; Komitetu Pojedynczego Przy Problemach Przy Procedurze Ustawodawczej i Budżetowej, zgodnie z art. 294 i 314 TFUE.

<sup>4</sup> Do organów UE określonych w traktatach i nie będących instytucjami UE należą: Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów, zgodnie z art. 13 ust 4 TUE.



Konstanty Adam Wojtaszczyk

## Agencje w systemie Unii Europejskiej. Typologia oraz podstawy teoretyczno-metodologiczne prowadzenia badań

Agencje w Unii Europejskiej to specjalne zdecentralizowane struktury, zwykle tworzone na podstawie prawa wtórnego, mające osobowość prawną, rozporządzające zróżnicowanym mandatem kompetencyjnym w zakresie wsparcia organów unijnych, państw członkowskich i ich obywateli w obszarach wydzielonych dziedzin polityk unijnych<sup>1</sup>.

### I. Etapy rozwoju agencji unijnych

Z perspektywy historycznej były trzy fazy tworzenia agencji. Agencje I generacji powstawały w latach 70. XX w. Były to: Europejskie Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego i Fundacja na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy. Tworzenie Agencji II generacji miało miejsce w latach 90. XX w. i było odpowiedzią na nowe wyzwania natury naukowej i technicznej, w związku z kończącą się budową unijnego rynku wewnętrznego. Dodatkowym argumentem dla ich tworzenia była stra-

---

<sup>1</sup> Kamiński M., *Agencje Unii Europejskiej*, Koszalin, [www.tukoszalin.pl/M.kamiński-AgencjeUniiEuropejskiej.pdf](http://www.tukoszalin.pl/M.kamiński-AgencjeUniiEuropejskiej.pdf); Gerdin D. (red.) *Regulation through Agencies in the EU*, Cheltenham 2006; Fischer-Appelt D., *Agenturen der Europäischen Gemeinschaft 1999*; R. Vetter, *Die Kompetenz der Gemeinschaft zur Gründung von unabhängigen europäischen Agenturen*, Dör 2005.

tegia geograficznego zdecentralizowania tego typu instytucji. Największą liczbę Agencji (7) utworzono w latach 1994–1995. Decyzja szefów państw i rządów z grudnia 2003 r. otworzyła powstawanie agencji trzeciej generacji. Agencje II, a zwłaszcza III generacji, były tworzone jako jedna z recept na pokonywanie deficytu demokracji w związku z rozwojem integracji politycznej, skomplikowaniem procesów zarządzania oraz problemami legitymizacyjnymi. Stanowią one też instrument decentralizowania procesu stosowania prawa unijnego.

## 2. Typologia agencji unijnych

Wielość agencji unijnych pozwala na uporządkowanie ich według różnych kryteriów. Najczęściej przywoływanym kryterium jest cel działania i przedmiot oddziaływania oraz charakter wykonywanych zadań. Ze względu na cel działania wyróżnia się następujące agencje: ułatwiające funkcjonowanie rynku wewnętrznego – „punkty obserwacyjne”; wspierające dialog socjalny na poziomie europejskim; przeprowadzające programy i zadania na zlecenie Unii Europejskiej.

Kryterium przedmiotu oddziaływania pozwala wyróżnić wśród agencji regulujących jednostki organizacyjne zajmujące się: poszczególnymi obszarami polityk UE; wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony; przestrzenią bezpieczeństwa sprawiedliwości i wolności. Z agencjami regulacyjnymi (tab. 1) zwykle zestawia się agencje wykonawcze (tab. 2), wypełniające zadania dotyczące zarządzania programami unijnymi. Ze względu na charakter wykonywanych zadań na podzielić na: agencje zdecentralizowane, wykonawcze, Euroatomu oraz Europejski Instytut Innowacji i Technologii<sup>2</sup>. Konstrytutywnymi cechami agencji zdecentralizowanych są: pomoc instytucjom i organom UE w kształtowaniu i wdrażaniu polityk unijnych poprzez realizowanie zadań technicznych, naukowych i administracyjnych; pomoc we współpracy UE z władzami krajowymi, umożliwiając wykorzystanie wiedzy technicznej i specjalistycznej obu stron. Agencje tego typu ustanawiane są na czas nieokreślony. Ich siedziby są w różnych krajach członkowskich.

---

<sup>2</sup> [http://europa.eu/about-eu/agencis/index/\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencis/index/_pl.htm).

**Tabela 1.** Agencje regulacyjne UE

	<b>Poszczególne obszary polityki UE</b>	<b>Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony</b>	<b>Obszar bezpieczeństwa sprawiedliwości i wolności</b>
<b>Cechy charakterystyczne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• podstawa prawna: rozporządzenie UE</li> <li>• mają osobowość prawną</li> <li>• jednakowa struktura organizacyjna: zarząd, dyrektor wykonawczy, komitety techniczne lub naukowe</li> <li>• kontrola zewnętrzna: Trybunał Obrachunkowy</li> <li>• finansowanie: budżet UE<sup>1</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• podstawa prawna: wspólne działania Rady</li> <li>• wykonywanie określonych zadań technicznych, naukowych lub dotychczasowych, zarządzanie w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ułatwiają państwu członkowskim współpracę w walce z międzynarodową przestępczością</li> </ul>
<b>Nazwa i rok</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Europejska Fundacja na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (1975)</li> <li>• Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (1975)</li> <li>• Europejska Agencja Środowiska</li> <li>• Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (1993)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centrum Satelitarne UE (2002)</li> <li>• Instytut UE Studiów nad Bezpieczeństwem (2002)</li> <li>• Europejska Agencja Obrony (2004)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Europejski Urząd Policji 1999</li> <li>• <i>Zespół ds. Współpracy Sądowej (Eurojust, 2002)</i></li> <li>• Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL, 2005)</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

Agencje wykonawcze tworzone są na czas określony. Ich siedziba jest kojarzona z miejscem funkcjonowania Komisji (Bruksela, Luksemburg). Zadania tych agencji zmierzają do pomocy Komisji w zarządzaniu programami unijnymi. Agencje i organy Euratomu zostały utworzone, aby osiągnąć cele traktatu Euratom w zakresie koordynacji określonych

programów naukowo-badawczych państw członkowskich: udostępnianie niezbędnych zasobów wiedzy, infrastruktury i zabezpieczenia finansowego, zagwarantowanie odpowiedniej ilości energii i bezpieczeństwa jej dostawców.

Europejski Instytut Innowacji i Technologii wspiera wysiłki krajów UE na rzecz opracowywania nowych technologii i wymiany doświadczeń w zakresie nauki, biznesu i edukacji.

**Tabela 2.** Agencje wykonawcze UE

<b>Cechy agencji</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• podstawa prawna: Rozporządzenie Rady 58/2003/WE</li> <li>• wykonywanie niektórych zadań dotyczących zarządzania programami unijnymi</li> <li>• tworzone (agencje) na podstawie decyzji Komisji Europejskiej-przekazuje uprawnienia dotyczące zarządzania określonymi programami UE</li> </ul>
<b>Nazwy agencji</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych</li> <li>• Agencja Wykonawcza ds. Konkurencji i Innowacji</li> <li>• Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego</li> <li>• Agencja Wykonawcza ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej</li> <li>• Agencja Wykonawcza ds. Zdrowia i Konsumentów</li> <li>• Agencja Wykonawców Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych</li> </ul>

Źródło: na podstawie: M. Muszyński, D. Harasimiuk, M. Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityka, prawo*, Warszawa 2012, s. 194.

### 3. Struktury organizacyjne agencji unijnych

Agencje unijne mają z reguły bardzo podobne struktury organizacyjne, w których stałe miejsce zajmują: Zarząd, Dyrektor wykonawczy oraz komitety naukowe i techniczne. Różnią się liczebnością Zarządu, mandatem poszczególnych jego członków. Różna też jest filozofia podziału kompetencji między Zarządem a Dyrektorem wykonawczym, zależy od celów agencji. Odmiennie bywa także usytuowanie komitetów naukowych i technicznych wobec zarządu i Dyrektora wykonawczego (tab. 3)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Reichstein R., *Die Europäische Union*, München 2012, s. 64–66.

**Tabela 3.** Główne elementy struktury wewnętrznej agencji

<b>Organ</b>	<b>P o d s t a w a prawna</b>	<b>Kompetencje organu</b>	<b>Sposób powoływania (tworzenia) i skład</b>
<b>Zarząd</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rozporządzenie</li> <li>regulamin wewnętrzny</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>kieruje agencją</li> <li>ustala ogólne wytyczne</li> <li>zatwierdza programy danej agencji zgodnie z jej linią polityczną; priorytetami i dostępnymi środkami</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>skład określa rozporządzenia ustanawiające agencje</li> <li>z reguły członkami są przedstawiciele państw członkowskich, Komisji Europejskiej, osoby mianowane przez Parlament Europejski, a także reprezentacja partnerów społecznych</li> </ul>
<b>Dyrektor wykonawczy</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rozporządzenia</li> <li>regulaminy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>odpowiada za wszystkie działania agencji i prawidłową realizację jej programów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>mianowany przez Zarząd lub Radę</li> </ul>
<b>Komitety naukowe i techniczne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rozporządzenia</li> <li>regulaminy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>wybierają Zarząd oraz Dyrektora wykonawczego</li> <li>sporządza opinie w odniesieniu do przekazanych zagadnień</li> <li>przekazuje informacje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>eksperti specjalizujący się w poszczególnych dziedzinach</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

Agencje są poddane zewnętrznej kontroli przez Trybunał Obrachunkowy UE. Audyt wewnętrzny wykonywany jest albo przez kontrolera finansowego, albo przez audytora ustanawianego przez agencje.

W systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej obok organów głównych i pomocniczych zwiększa się liczba i zadania jednostek organizacyjnych pozatraktatowych, pozbawionych kompetencji decyzyjnych. Są to zarówno organy mające osobowość prawną, jak i jej pozbawione. Do pierwszej grupy należą agencje unijne. W drugiej grupie mieszczą się różnego rodzaju komitety, przede wszystkim legislacyjne, zarządzające i regulujące (tab.4)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Moff W. i inni, *Europejskie prawo gospodarcze*, Warszawa 2001, s. 82.

Agencje unijne występują w jej strukturze administracyjnej obok instytucji i organów oraz służb międzyinstytucjonalnych.

**Tabela 4.** Struktura administracyjna UE

Institucje i organy UE	Służby międzyinstytucjonalne	Agencje unijne
<b>Institucje:</b> Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości UE, Europejski Bank Centralny, Europejski Trybunał Obrachunkowy	Europejski Urząd Doboru Kadr	Zdecentralizowane jednostki administracyjne
<b>Organy ds. polityki zewnętrznej:</b> Europejska Służba Działań Zewnętrznych		Agencje wykonawcze
<b>Organy doradcze:</b> Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów		Agencje i organy Euratomu
<b>Inne organy:</b> Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich		

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://publications.europa.eu/code/pl/pl-390500.htm>.

#### 4. Agencje unijne jako element systemu politycznego UE

Agencje unijne są stosunkowo nowymi strukturami w systemie politycznym Unii Europejskiej. Ich obecność dotyczy wszystkich jego podsystemów.

W podsystemie normatywnym regulacje dotyczące agencji znajdują się na różnych poziomach prawnej instytucjonalizacji. Zakotwiczone są one w prawie pierwotnym. Punktem odniesienia są tutaj konstytucyjne zasady demokracji i instytucjonalnej równowagi. Prawo wtórne z reguły konstituuje agencje, a prawo autonomiczne, różnego typu regulaminy, które rozstrzygają lub konkretyzują kwestie organizacyjno-strukturalne. Dla funkcjonowania agencji, obok norm prawnych, znaczenie mają tak-



że normy polityczne, wyrażające unijne priorytety<sup>5</sup>. Istotną rolę w tym podsystemie spełniają zależności kontrolne i kreacyjne oraz partycypacyjne

W podsystemie instytucjonalnym agencje należą do czwartego typu instytucji, tzw. innych organów, które są klasyfikowane obok organów głównych, wewnętrznych i pomocniczych. Agencje cechują jednakowe lub podobne struktury organizacyjne oraz porównywalne sposoby działania. Różnią się przede wszystkim wielkością i celem wyznaczającym przydzielone im zadania.

W podsystemie relacjonalnym chodzi o relacje wzajemne między agencjami oraz między nimi a organami głównymi i pomocniczymi, a także krajami członkowskimi, ich instytucjami oraz krajowymi osobami fizycznymi i prawnymi<sup>6</sup>.

Procedury kontrolne Parlamentu Europejskiego związane są z funkcjonowaniem jego Komisji Budżetowej. W ramach relacji z agencjami UE ma prawo wyznaczać określoną liczbę członków Rady Administracyjnej. Rada Unii Europejskiej w zarządzeniach zatwierdza powołanie agencji, formułuje wytyczne działania, a także konkretyzuje obszary zadań agencyjnych, uczestniczy w wyznaczaniu dyrektorów oraz w określonych przypadkach ma wobec nich władzę dyscyplinującą. Komisja Europejska wpływa na kierunki działania agencji poprzez powoływanie dyrektorów, udział jej przedstawicieli w Radach Administracyjnych agencji. Komisja Europejska ma wpływ na programy działania agencji<sup>7</sup>, uczestniczy w kontroli finansowej. Budżet poszczególnych agencji wymaga zatwierdzenia przez Komisję Europejską. Trybunał Obrachunkowy jest przede wszystkim środkiem zewnętrznej finansowej kontroli agencji<sup>8</sup>. Kontrola Sądu Obrachunkowego stanowi uzupełnienie kontro-

---

<sup>5</sup> Wittinger M., *Europäische Satelliten Amerkingen zum Europäischen Agentur (un) wesen und zur Vereinbarkeit Europäischer Agenturen mit dem Gemeinschaftsrecht in EUR 2008*, Heft 5, s. 610–626.

<sup>6</sup> Werner J. Döhler M., *Agencies in Westeuropa*, 1 Auflage, Weisbaden 2007, s. 12–48.

<sup>7</sup> Werner J. Döhler M., *Agencies in Westeuropa*, 1 Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften. Weisbaden 2007, s. 12–48

<sup>8</sup> Christian Callies, Mathias Ruffert, *Das Verfassungsrecht der Europäischen Uni-*

li wewnętrznej. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej bada czy agencje działają zgodnie z prawem<sup>9</sup>. Szczególna rola TSUE przejawia się w formułowaniu opinii, a w ten sposób standardów w kwestii przeniesienia kompetencji na agencje w kontekście zasady równowagi instytucjonalnej, partycypacji, transparentności i deliberacji. Wpływ państw członkowskich na działalność agencji jest urzeczywistniany w pierwszym rzędzie przez posiadaną większość w radach administracyjnych<sup>10</sup>. Postępujący proces integracji wiąże się z kompleksowym rozwojem funkcji regulacyjnych „płaszczyzny europejskiej przy równoczesnym problemie deficytu politycznych instrumentów i instytucji, które byłyby w stanie”. Majone zauważa, także „*mismatch between the increasingly specialized functions of the Community and the administrative instruments at its disposal*”<sup>11</sup>.

Tym relacjom towarzyszą dwie płaszczyzny konfliktów: różnorodności interesów państw członkowskich oraz konfliktów strukturalnych między Komisją Europejską a Radą Unii Europejskiej. Agencje częściowo przynajmniej ograniczają lub neutralizują te bariery rozwojowe, a niejednokrotnie znajdują efektywne rozwiązania problemów, jak w przypadku działań Europejskiego Banku Centralnego<sup>12</sup>. W ostatnich latach podjęte zostały wysiłki modernizacyjne w odniesieniu do funkcjonowania agencji: w 2012 r. przyjęto tzw. kompleksowe zasady przewodnie oparte na wspólnym podejściu, które miałyby zapewnić pewien stopień spójności i efektywności działalności agencji oraz zwiększenia ich odpowiedzialności za podejmowane przedsięwzięcia<sup>13</sup>.

---

on, 3 Auflage, München 2007, s. 235–238.

<sup>9</sup> Borchardt H.D., *Das ABC des Rechts der Europäischen Union*, Luksemburg 2010.

<sup>10</sup> Koch M., *Mittelbare Gemeinschaftsverwaltung in der Praxis*, Eu ZW 2005, Heft 15, s. 455–459.

<sup>11</sup> Majone G., *Functional Interests: European Agencies*, w: J.I. Peterson, M. Shackleton, *The institutions of the European Union*, Oxford, s. 299–325.

<sup>12</sup> Tömmel I., *Das politische System der EU*, München 2014, s. 202; Joerges C., *Europe's Economic Constitution in Crisis*, Zentra Working Papers in Transnational Studies, 2012 s. 6, 1–28.

<sup>13</sup> Zob. Dokument programowy Komisji – Przyszłość unijnych agencji: dalsze działania (2008); Sprawozdanie z postępów prac na realizację wspólnego podejścia dotyczącego zdecentralizowanych agencji UE (2013).

Równocześnie jednakże dochodzi do ponadnormatywnej fragmentaryzacji systemu politycznego Unii Europejskiej. Tym procesom towarzyszą problemy demokratycznej legitymizacji europejskich instytucji i ich działań<sup>14</sup>

## 5. Wymiar teoretyczno-metodologiczny badań nad agencjami

W stosunku do różnych aspektów i poziomów funkcjonowania Unii Europejskiej przydatne są zwykle odmienne ramy teoretyczne i skorelowane z nimi metody i techniki badawcze<sup>15</sup>. Ze względu na istotę i specyfikę unijnych agencji ważnym punktem odniesienia są konteksty przedmiotu badań: historyczny rozwój agencji; miejsce agencji w strukturze instytucjonalnej UE, w tym w szczególności problemy demokracji i legitymizacji; polityki europejskie i procedury decyzyjne oraz rola usługowa agencji w ich kreowaniu i realizowaniu; znaczenie agencji dla relacji UE z państwami członkowskimi. Badania naukowe nad agencjami unijnymi zaczęły się w drugim i trzecim etapie refleksji nad procesami integracji europejskiej i dotyczyły przede wszystkim drugiej (lata 90.) i trzeciej (I dekada XXI w.) fazy ich rozwoju. Najpierw były włączone do analiz rządzenia i zarządzania Unią Europejską z punktem ciężkości umiejscowionym na zagadnieniach polityki regulacyjnej, dopiero później stały się częścią analizowanych problemów konstruowania Unii Europejskiej. Ocena dotychczasowego stanu badań wskazuje, że klasyczne teorie integracji europejskiej subnarodowej (federalizm, funkcjonalizm, neofunkcjonalizm) i międzyrządowej (klasyczne podejście międzyrządowe, teoria komunikacji) są niewystarczające do badań różnych aspektów funkcjonowania unijnych agencji<sup>16</sup>. Jak się wydaje, szereg procedur

---

<sup>14</sup> Hustedt T., Wonks A., Blauberger M. To A.E, Reiter R., *Verwaltungsstrukturen in der Europäische Union*, Wiesbaden 2014, s. 177 i n.; Leuffen D., Rittberger B., Schimmelfennig F., *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*, Basingstoke 2012 s. 12 i n.

<sup>15</sup> Peterson J., Bomberg E., *Decision Making in the European Union*, Basingstoke 1999.

<sup>16</sup> O'Neil M., *The Politics of European Integration*, London 1996 s. 8 i n., Kono-packi S., *Funkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Davida Mitramy'ego*, „Studia

badawczych można zrealizować za pomocą podstawowych rodzajów nowego instytucjonalizmu: racjonalnego wyboru, historycznego i socjologicznego. Zakładane przez instytucjonalizm racjonalnego wyboru badania ilościowe i empiryczne pozwalają formułować oceny związane z funkcjonowaniem agencji i ich pozycją ustrojową. Instytucjonalizm historyczny pozwala na uwzględnienie zmian systemowych struktury zarządzania oraz ewolucji polityk jako kontekstu dla analiz zjawiska agencji unijnych. Instytucjonalizm socjologiczny umożliwia skorzystanie z walorów podejścia konstruktywistycznego<sup>17</sup>.

Ramy teoretyczne badań nad agencjami unijnymi wiążą się także z zastosowaniem odpowiednich metod badawczych. Ich wybór jest związany zarówno z wymogami przyjętej teorii, jak i specyfiką przedmiotu badań oraz stawianymi celami badawczymi, a także potrzebami wynikającymi z perspektywy weryfikacji hipotezy.

W badaniach nad integracją przydatne są zarówno wybrane metody klasyczne związane z naukami o polityce, naukami ekonomicznymi, naukami prawnymi, socjologią, jak i z nowymi metodami przypisanymi europeistyce. Wśród tych metod należy podkreślić użyteczność następujących z nich:

1. metoda historyczna przy wykorzystaniu źródeł pierwotnych przyczyni się do przygotowania materiału, pod kątem faktograficznym i przyczynowym, o uwarunkowaniach i etapach rozwoju agencji unijnych;
2. metoda systemowa może być w przedmiotowych badaniach stosowana zarówno w jej zasięgu krótkim, średnim, jak i długim. W zasięgu krótkim poszczególne agencje mogą być traktowane jako element systemu politycznego (systemu instytucjonalnego) w Unii Europejskiej. W zasięgu średnim mogą być analizowane jako podsystem w systemie politycznym (instytucjonalnym UE).

---

Europejskie” 1998, nr 2.

<sup>17</sup> Pollack M.A., *The New Institutionalisms and the European Integration*, w: *European Integration Theory*, A. Weiner, T. Diez, Oxford 2009, s. 129 i n.; Szymczyński T.R., *Horyzonty sporu wokół istoty zjawiska deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 185–235.

Metoda systemowa umożliwiłaby ustalenie logiki wewnętrznych powiązań i relacji między agencjami a innymi elementami systemu politycznego w UE w kontekście normatywnym, instytucjonalnym i funkcjonalnym;

3. metoda porównawcza pozwalająca na zestawienie cech struktur organizacyjnych oraz zadań poszczególnych agencji. Takie podejście ułatwia wysoki stopień kontekstualności zakładający większą łatwość w ustalaniu podobieństw i różnic i ich konsekwencji;
4. metoda behawioralna umożliwiałaby badanie kontekstu społecznego ich funkcjonowania. Zastosowanie zwłaszcza techniki, a w węższym zakresie także ankiety, pozwala na uzyskanie wyników potrzebnych do artykulacji kwestii legitymizacyjnych i deficytu demokracji;
5. metoda decyzyjna stwarza dobrą perspektywę ukazania procesów wypracowania rozstrzygnięć w ramach agencji oraz między nimi a organami zlecającymi im działania i kontrolującymi ich działalność. Powyższa metoda pozwoli na ukazanie logiki funkcjonowania agencji, jej uwarunkowań i następstw zajmowanych stanowisk;
6. metoda symulacyjna przy analizowaniu agencji unijnych pozwala na ukazanie scenariuszy zarówno rozwoju agencji, jak i ich miejsca w procesach decyzyjnych w Unii Europejskiej;
7. metoda deliberacyjna pozwala sprecyzować stopień europeizacji i socjalizacji członków agencji i komitetów osiąganą na drodze wzajemnej wymiany wiedzy, różnego rodzaju powiązań i interakcji;
8. metoda wielopoziomowa sprzyja ustaleniu interakcji agencji unijnych na różnych poziomach zarządzania zarówno w ujęciu horyzontalnym, jak i wertykalnym<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Zob. Ruzzkowski J., Wojnicz L. (red.), *Teorie w studiach europejskich: w kierunku nowej agendy badawczej*, Szczecin, Warszawa 2012.

**Tabela 5.** Agencje Unii Europejskiej

Oficjalna nazwa	Nazwa po polsku	Skrót	Siedziba	Państwo członkowskie	Data powstania	Członkowie i obserwatorzy
European Centre for the Development of Vocational Training	Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego	Cedefop	Saloniki	Grecja	1975	Członkowie: państwa UE, Komisja Europejska
European Foundation for the Improvement of living and working Conditions	Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy	Eurofound	Dublin	Irlandia	1975	Państwa członkowskie UE, Komisja Europejska; obserwator: EFTA
European Environment Agency	Europejska Agencja Środowiska	EEA	Kopenhaga	Dania	1993	Członkowie: kraje UE, Islandia, Liechtenstein, Norwegia, Szwajcaria, Turcja
European Training Foundation	Europejska Fundacja Kształcenia	ETF	Turyń	Włochy	1994	Członkowie: kraje członkowskie UE, Komisja Europejska
European Monitoring Centre for Drug and Drug Addiction	Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii	EMCDDA	Lizbona	Portugalia	1993	Członkowie: kraje UE, Komisja Europejska, Norwegia; obserwator: Turcja

Office for Harmonization in the Internal Market	Urząd d/s Harmonizacji Rynku Wewnętrznego	OHIM	Alicante	Hiszpania	1994	Członkowie: kraje członkowskie UE, Komisja Europejska
European Medicines Agency	Europejska Agencja Leków	EMA	Londyn	Wielka Brytania	1995	Członkowie: kraje UE, KE, PE; obserwator: Turcja
European Agency for Safety and the Health at Work	Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy	OSHA	Bilbao	Hiszpania	1994	Członkowie: kraje członkowskie UE, Komisja Europejska
Community Plant Variety Office	Wspólnotowy Urząd Odmian Roślin	CPUO	Angers	Francja	1994	Członkowie: kraje członkowskie UE, Komisja Europejska
Translation Centre for the Bodies of the European Union	Centrum Tłumaczeń dla Organów Unii Europejskiej	CdT	Luksemburg	Luksemburg	1994	Członkowie: kraje członkowskie UE, Komisja Europejska
Fundamental Rights Agency	Europejska Agencja Praw Podstawowych	FRA	Wiedeń	Austria	2007	Członkowie: kraje członkowskie UE, Komisja Europejska, Rada Europy
European GNSS Agency	Europejski Organ Nadzoru Globalnego Systemu Nawigacji Satelitarnej	GSA	Praga	Czechy	2004	Członkowie: kraje UE, KE; obserwatorzy: Norwegia

European Chemical Agency	Europejska Agencja Chemiczowa	ECHA	Helsinki	Finlandia	2007	Członkowie: kraje UE, KE, PE; obserwatorzy: Islandia, Norwegia
European Joint Undertaking for Iter and Development of Fusion for Energy	Europejskie Wspólne Przedsięwzięcie na rzecz Realizacji Projektu ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej	Fusion for the Energy	Barcelona	Hiszpania	2007	
European Institute for Security Studies	Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem	ISS	Paryż	Francja	2002	
European Union Satellite Centre	Centrum Satelitarne Unii Europejskiej	EUSC	Torrejón de Ardon	Hiszpania	2002	
European Defence Agency	Europejska Agencja Obrony	EDA	Bruksela	Belgia	2004	Członkowie: kraje członkowskie UE (poza Danią), KE, Norwegia partycypuje
European Policy Office	Europejski Urząd Policji	EUROPOL	Haga	Niderlandy	1999	Członkowie: kraje członkowskie UE
European Body for the enhancement of judicial cooperation	Zespół d/s Współpracy Sądowej w Unii Europejskiej	Eurojust	Haga	Niderlandy	2002	Członkowie: kraje członkowskie UE



European Police College	Europejskie Kolegium Policyjne	CEPOL	Bram Hill	Wielka Brytania	2004	Członkowie: kraje UE, Islandia, Norwegia, Szwajcaria
Research Executive Agency	Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych	REA	Bruksela	Belgia	2007	Członkowie: kraje członkowskie UE
Education, Audiovisual and Culture Executive Agency	Agencja Wykonawcza ds. Edukacji Kultury i Sektora Audiowizualnego	EACEA	Bruksela	Belgia	2006	Członkowie: kraje członkowskie UE
Executive Agency for Competitiveness and Innovation	Agencja Wykonawcza ds. konkurencyjności	EACI	Bruksela	Belgia	2005	Członkowie: kraje członkowskie UE
European Agency for Reconstruction	Europejska Agencja Odbudowy	EAR	Saloniki	Grecja	2000; w 2009 zakończyła działalność	Członkowie: kraje członkowskie UE
European Food Safety Authority	Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności	EFSA	Parma	Włochy	2002	Członkowie: kraje członkowskie UE
European Marine Safety Agency	Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu	EMSA	Lizbona	Portugalia	2002	Członkowie: kraje UE, PE, KE, Islandia, Norwegia

European Aviation Safety Agency	Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego	EASA	Kolonia	Niemcy	2002	Członkowie: kraje UE, PE, KE, Islandia, Liechtenstein, Norwegia, Szwajcaria. Obserwatorzy: Albania, Bośnia i Hercegowina, Macedonia, Czarnogóra i Serbia
European Network and Information Security Agency	Europejska Agencja Sieci i Informacji	ENISA	Iraklion	Grecja	2005	Członkowie: kraje członkowskie UE
	Europejskie Centrum Zapobiegania i Kontroli Chorób	ECDC	Sztokholm	Szwecja	2004	Członkowie: kraje UE, KE. Obserwatorzy: Norwegia
European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the EU	Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE	FRONTEX	Warszawa	Polska	2005	Członkowie: kraje członkowskie UE

European Fisheries Control Agency	Wspólnotowa Agencja Kontroli Rybołówstwa	CFCA	Vigo	Hiszpania	2005	Członkowie: kraje UE, KE
Trans European transport Network Executive Agency	Agencja Wykonawcza ds Trans europejskiej Sieci Transportowej	TEN-TEA	Bruksela	Belgia	2006	członkowie: kraje członkowskie UE
Executive Agency for Health and Consumers	Agencja Wykonawcza Programu Zdrowia publicznego	EAHC	Luksemburg	Luksemburg	2005	Członkowie: kraje członkowskie UE
European Agency for the Operational management of large – scale IT systems in the area of freedom, security and justice	Europejska Agencja do spraw zarządzania operacyjnego dużych - systemami informatycznymi w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości	Eu - Lisa	Talinn	Estonia	2012	Członkowie: kraje członkowskie UE
Body of European Regulators of Electronic Communications	Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej	BEREC	Ryga	Łotwa	2010	Członkowie: kraje członkowskie UE

European Systemic Risk Board	Europejska Rada Ryzyka	ESRB	Frankfurt	Niemcy	2010	członkowie: kraje członkowskie UE
European Banking Authority	Europejski Urząd Nadzoru Bankowego	EBA	Londyn	Wielka Brytania	2011	Członkowie: kraje członkowskie UE
European Securities and Markets Authority	Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych	ESMA	Paryż	Francja	2011	Członkowie: kraje członkowskie UE
European Insurance and Occupational Pension Authority	Europejski Organ Nadzoru Ubezpieczeń Pracowniczych Programów Emerytalnych	EIOPA	Frankfurt	Niemcy	2011	Członkowie: kraje członkowskie UE
European Asylum Support office	Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu	EASO	Valletta-Harbour	Malta	2011	Członkowie: kraje członkowskie UE
European Institute for Gender Equality	Europejski Instytut Równości Płci	EIGE	Wilno	Litwa	2007	Członkowie: kraje członkowskie UE
Agency for the Cooperation of Energy Regulations	Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki	ACER	Ljubljana	Słowenia	2011	Członkowie: kraje członkowskie UE
Źródło: opracowano na podstawie: <a href="http://europa.eu/agencies/index.pl.htm">http://europa.eu/agencies/index.pl.htm</a> , <a href="http://europa.eu/agencies/agencies_en.htm">http://europa.eu/agencies/agencies_en.htm</a> .						

## Bibliografia

- Borchardt H.D., *Das ABC des Rechts der Europäischen Union*, Luksemburg 2010.
- Christian Callies, Mathias Ruffert, *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union*, 3 Auflage, München 2007, s. 235–238.
- Dokument programowy Komisji – Przyszłość unijnych agencji: dalsze działania (2008). *Sprawozdanie z postępów prac na realizację wspólnego podejścia dotyczącego zdecentralizowanych agencji UE* (2013).
- Fischer-Appelt D., *Agenturen der Europäischen Gemeinschaft*, 1999.
- Gerdin D. (red.) *Regulation through Agencies in the EU*, Cheltenham 2006.
- [http://europa.eu/agencies/index\\_pl.htm](http://europa.eu/agencies/index_pl.htm), [http://europa.eu/agencies/agencies\\_en.htm](http://europa.eu/agencies/agencies_en.htm).
- [http://europa.eu/about-eu/agencies/index/\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/index/_pl.htm).
- Hustedt T., Wonks A., Blauberger M. To A.E, Reiter R., *Verwaltungsstrukturen in der Europäische Union*, Wiesbaden 2014, s. 177 i n.
- Joerges C., *Europe's Economic Constitution in Crisis*, Zentra Working Papers in Transnational Studies, 2012, s. 6, 1–28.
- Kamiński M., *Agencje Unii Europejskiej*, Koszalin, [www.tukoszalin.pl/M.kamiński-AgencjeUniiEuropejskiej.pdf](http://www.tukoszalin.pl/M.kamiński-AgencjeUniiEuropejskiej.pdf).
- Koch M., *Mittelbare Gemeinschaftsverwaltung in der Praxis*, Eu ZW 2005, Heft 15, s. 455–459.
- Konopacki S., *Funkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Davida Mitramy'ego*, „Studia Europejskie” 1998, nr 2.
- Leuffen D., Rittberger B., Schimmelfennig F., *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*, Basingstoke 2012 s. 12 i n.
- Majone G., *Functional Interests: European Agencies*, w: *The institutions of the European Union*, J.I. Peterson, M. Shackleton (red.), Oxford, s. 299–325.
- Moff W. i inni, *Europejskie prawo gospodarcze*, Warszawa 2001, s. 82.
- O'Neil M., *The Politics of European Integration*, London 1996 s. 8 i n.

- Peterson J., Bomberg E., *Decision Making in the European Union*, Basingstoke 1999.
- Pollack M.A., *The New Institutionalisms and the European Integration*, w: *European Integration Theory*, A. Weiner, T. Diez, Oxford 2009, s. 129 i n.
- Reichstein R., *Die Europäische Union*, München 2012, s. 64–66.
- Ruszkowski J., Wojnicz L. (red.), *Teorie w studiach europejskich: w kierunku nowej agendy badawczej*, Szczecin, Warszawa 2012.
- Szymczyński T.R., *Horyzonty sporu wokół istoty zjawiska deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 185–235.
- Tömmel I., *Das politische System der EU*, München 2014, s. 202.
- Vetter R., *Die Kompetenz der Gemeinschaft zur Gründung von unabhängigen europäischen Agenturen*, Dör 2005.
- Werner J. Döhler M., *Agencies in Westeuropa*, 1 Auflage, Weisbaden 2007, s. 12–48.
- Witinger M., *Europäische Satelliten Amerkingen zum Europäischen Agentur (un) wesen und zur Vereinbarkeit Europäischer Agenturen mit dem Gemeinschaftsrecht in EUR 2008*, Heft 5, s. 610–626.

**Michał Wieloński**

## Prawny wymiar funkcjonowania agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych. Wnioski na przyszłość

### I. Wprowadzenie

Prawo jest jednym z narzędzi polityki i odzwierciedla polityczne cele decydentów oraz legislatorów. W przypadku Unii Europejskiej akty prawne również stanowią logiczną konsekwencję polityki interwencjonizmu władzy, oddziałującego na większość obszarów życia społeczno-gospodarczego. Polityka interwencjonizmu w sposób oczywisty wywołuje rozrost biurokracji, a ten z kolei wymusza intensywne tworzenie nowych i rozwijanie istniejących aktów prawnych, aby narzucić określone formy zachowań urzędnikom. Intensywny rozwój przepisów prawa jest w perspektywie polityki interwencjonistycznej nieunikniony, ponieważ konieczne jest powoływanie nowych podmiotów nadzorujących określone obszary życia społeczno-gospodarczego, regulacja zachowań urzędników powołanych do pracy w tych instytucjach i wreszcie kształtowanie postępowania obywateli, poddanych interwencjom. Pewne jest, że rozrost przepisów będzie bardzo intensywny, z racji fundamentalnej wady wpisanej w interwencjonizm: przejmowania przez władzę pieniędzy podatników i związanego z tym oddzielania własności od właściciela. Wraz ze zwiększaniem środków, którymi dysponują nie właściciele, lecz władza poprzez urzędników, musi narastać liczba zja-

wisk patologicznych i związana z tym konieczność niwelowania ich kolejnymi przepisami. Dla politycznych decydentów i biurokratów rozbudowywanie instytucji dysponujących publicznymi pieniędzmi jest korzystne, gdyż zwiększa to pulę stabilnych i dobrze płatnych miejsc pracy, które można rozdysponowywać między zwolenników, rodziny, znajomych itp. Ciały doradcze, wymagające wiedzy specjalistycznej, stanowią doskonały fundament do budowania zaplecza naukowo-eksperckiego. Pomimo deklarowania w dokumentach urzędowych i doktrynie rzekomej niezależności tego typu podmiotów, trudno ukryć fakt, że większe szanse na powołanie i utrzymanie stanowisk będą mieli eksperci obierający postawę służebną wobec tego, kto płaci. Nie bez znaczenia jest także zdobywanie poparcia wyborców poprzez ukazywanie, że władza aktywnie pomaga obywatelom i na dowód tego tworzy i rozbudowuje kolejne instytucje.

W niniejszym artykule przeanalizuję system prawny kształtujący funkcjonowanie podmiotów powstałych na skutek zakrojonego na europejską skalę interwencjonizmu władzy. Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne, o których będzie mowa, wspomagają na różne sposoby aparat władzy. Oczywiście jest, że szeroki zakres interwencji w życie społeczno-gospodarcze, określony już na poziomie prawa traktatowego i rozwijany w aktach prawnych niższej rangi, wymusza korzystanie z ekspertów z różnych dziedzin, a także liczne działania kontrolne, nadzorcze czy koordynacyjne. Nie można dyskutować z faktem, że jeśli ingeruje się np. w kinematografię europejską i dofinansowuje przedsięwzięcia kulturalne w tym obszarze, należy mieć do dyspozycji doradców. Powstaje jednak pytanie, czy w ogóle tego rodzaju interwencje są potrzebne i jakim grupom społecznym służą, a jakie obciążają w postaci wydawania pobranych wcześniej podatków i innych ciężarów publicznych.

Uważam, że ingerowanie w większość obszarów życia społecznego skutkuje zjawiskami wysoce niekorzystnymi dla funkcjonowania i efektywności prawa, a tym samym jest szkodliwe społecznie. Rozwój podmiotów związanych z organami władzy zaburza w systemie prawnym równowagę między porządkiem publiczno- i prywat-



noprawnym, wymuszając rozwój tego pierwszego. Osoby podległe porządkowi publicznoprawnemu nie dysponują swoimi zasobami, lecz zarządzają cudzymi. Z tego względu, chociaż statystycznie rzecz biorąc, nie są one ani bardziej, ani mniej moralne niż np. prywatni przedsiębiorcy, naturalna więź właściciela z własnością oraz nastawienie na zysk, charakterystyczne dla firmy, nie racjonalizuje ich postępowania. Dlatego przepisy prawa muszą kompleksowo regulować wszelkie aspekty działania jednostek funkcjonujących w obrębie instytucji finansowanych za środki publiczne, konieczne jest kompensowanie braku typowej dla właściciela więzi psychicznej z zasobami, którymi zarządza. Nie wystarczają typowe dla obrotu prywatnoprawnego regulacje związane z sankcjami za niedotrzymywanie zobowiązań czy wyrządzenie szkody, lecz konieczne jest regulowanie niemal wszystkich czynności, całych procesów czy procedur działania, które w obrocie prywatnoprawnym są mierzone po prostu poprzez ekonomiczną opłacalność i pozostawione trosce właścicieli. W przypadku podmiotów publicznych lub finansowanych z publicznych pieniędzy kryterium zysku nie występuje lub odgrywa drugorzędą rolę, brakuje natomiast właściciela zainteresowanego ekonomicznymi korzyściami osiąganymi za pomocą swoich zasobów. Dlatego prawo musi określać szczegółowe wzorce zachowań podmiotów, aby minimalizować nieprawidłowości.

## 2. Agencje

### 2.1. Agencje zdecentralizowane

Agencje nie mają obowiązującej definicji w systemie prawnym UE. Nazywa się je czasem „agencjami tradycyjnymi”, z powodu długich tradycji działania lub „agencjami zdecentralizowanymi”, ponieważ mają siedziby w całej Europie<sup>1</sup>. Dokument Komisji Europejskiej z 2002 r. określa agencje jako podmioty pełniące funkcje wykonawcze, zarządzające instrumentami pomagającymi regulować określony sektor<sup>2</sup>. W wy-

---

<sup>1</sup> Ibidem, s.

<sup>2</sup> Por.: Communication from the Commission of 11.12.2002: The operating frame-

cofanym w 2009 r. porozumieniu międzyinstytucjonalnym mianem agencji określa się każdą autonomiczną jednostkę prawną utworzoną przez ustawodawcę, mającą za zadanie uczestniczenie w regulowaniu na szczeblu europejskim jednej z dziedzin oraz wdrażanie określonej polityki wspólnotowej. Agencji powierza się misję służby publicznej. Przyczynia się ona do poprawy sposobu wdrażania i stosowania zasad wspólnotowych w całej Unii Europejskiej. Definicja ta wyklucza agencje zwane „wykonawczymi” utworzone przez Komisję w celu realizowania, pod jej nadzorem i w ramach jej obowiązków, niektórych zadań związanych wyłącznie z zarządzaniem programami wspólnotowymi<sup>3</sup>.

Jak wskazuje Komisja Europejska, istnieją dwa zasadnicze rodzaje agencji. Każdy z nich ma swoje cechy szczególne i swoją specyfikę. Agencje „regulacyjne” lub „tradycyjne” mają różne, konkretne zadania<sup>4</sup>. Prawną specyfiką agencji zdecentralizowanych jest fakt, że funkcjonowanie każdej z nich reguluje odrębny akt prawny:

**Tabela 1.** Agencje zdecentralizowane w UE

Pełna nazwa agencji	Skrót	Podstawa prawna działania
Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki	ACER	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (Dz. Urz. L 211, 14.8.2009, s. 114) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (Dz. Urz. L 326, 8.12.2011, s. 116)

work for the European Regulatory Agencies (COM 2002 718).

<sup>3</sup> Komisja Europejska, Projekt. Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie utworzenia ram prawnych dla europejskich agencji regulacyjnych, COM(2005)59 końcowy.

<sup>4</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady Przyszłość agencji europejskich {SEK(2008) 323}, KOM/2008/0135 wersja ostateczna, KOM/2008/0135 wersja ostateczna, s. 3.

Agencja GNSS	GSA	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 912/2010 z dnia 22 września 2010 r. ustanawiające Agencję Europejskiego GNSS, uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1321/2004 w sprawie ustanowienia struktur zarządzania europejskimi programami radionawigacyjnymi i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 683/2008 (Dz. Urz. L 276, 20.10.2010, s. 1121)
Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej	FRA	Rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. L 53, 22.2.2007, s. 114)
Centrum Tłumaczeń dla Organów Unii Europejskiej	CdT	Rozporządzenie Rady (WE) nr 2965/94 z dnia 28 listopada 1994 r. ustanawiające Centrum Tłumaczeń dla organów Unii Europejskiej (Dz. Urz. L 314, 7.12.1994, s. 15)
Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy	EU-OSHA	Rozporządzenie Rady (WE) nr 2062/94 z dnia 18 lipca 1994 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy (Dz. Urz. L 216, 20.8.1994, s. 17)
Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego	EASA	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE (Dz. Urz. L 79, 19.3.2008, s. 149)
Europejska Agencja Chemikaliów	ECHA	Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz. Urz. L 396, 30.12.2006, s. 1849)

<p>Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego</p>	<p>EMSA</p>	<p>Rozporządzenie (WE) nr 724/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu (Dz. Urz. L 129, 29.4.2004, s. 15) Sprostowanie do rozporządzenia (WE) nr 1406/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2002 r. ustanawiającego Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu (Dz. Urz. L 208, 5.8.2002, s. 1)</p>
<p>Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji</p>	<p>ENISA</p>	<p>Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 526/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 460/2004 (Dz. Urz. L 165, 18.6.2013, s. 4158)</p>
<p>Europejska Agencja ds. Leków</p>	<p>EMA</p>	<p>Rozporządzenie (WE) nr 726/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. ustanawiające wspólnotowe procedury wydawania pozwoleń dla produktów leczniczych stosowanych u ludzi i do celów weterynaryjnych i nadzoru nad nimi oraz ustanawiające Europejską Agencję Leków (Dz. Urz. L 136, 30.4.2004, s. 133)</p>
<p>Europejska Agencja Kolejowa</p>	<p>ERA</p>	<p>Rozporządzenie (WE) nr 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Kolejową (Dz. Urz. L 164, 30.4.2004, s. 143)</p>
<p>Europejska Agencja Kontroli Rybołówstwa</p>	<p>EFCA</p>	<p>Rozporządzenie Rady (WE) nr 768/2005 z dnia 26 kwietnia 2005 r. ustanawiające Wspólnotową Agencję Kontroli Rybołówstwa oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2847/93 ustanawiające system kontroli mający zastosowanie do wspólnej polityki rybołówstwa (Dz. Urz. L 128, 21.5.2005, s. 114)</p>

Europejska Agencja Środowiska	EEA	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 401/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (Dz. Urz. L 126, 21.5.2009, s. 1322)
Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich	Frontex	Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz. Urz. L 349, 25.11.2004, s. 111)
Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości	IT Agency	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1077/2011 z dnia 25 października 2011 r. (Dz. Urz. L 286, 1.11.2011, s. 1)
Europejska Fundacja Kształcenia	ETF	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1339/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. ustanawiające Europejską Fundację Kształcenia (Dz. Urz. L 354, 31.12.2008, s. 8293)
Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy	Euro-fund	Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1365/75 z dnia 26 maja 1975 r. w sprawie utworzenia Europejskiej Fundacji na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Dz. Urz. L 139, 30.5.1975, s. 14)
Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób	ECDC	Rozporządzenie (WE) nr 851/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (Dz. Urz. L 142, 30.4.2004, s. 111)
Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii	EMCD-DA	Rozporządzenie (WE) nr 1920/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 1-13)

Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego	Cedefop	Rozporządzenie Rady (EWG) nr 337/75 z dnia 10 lutego 1975 r. ustanawiające Europejskie Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego (Dz. Urz. L 39, 13.2.1975, s. 14)
Europejskie Kolegium Policyjne	CEPOL	Decyzja Rady 2005/681/WSiSW z dnia 20 września 2005 r. ustanawiająca Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL) i uchylająca decyzję 2000/820/WSiSW (Dz. Urz. L 256, 1.10.2005, s. 6370)
Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn	EIGE	Rozporządzenie (WE) nr 1922/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (Dz. Urz. L 403, 30.12.2006, s. 917)
Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności	EFSA	Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. L 31, 1.2.2002, s. 124)
Europejski Urząd Nadzoru Bankowego	EUNB	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylenia decyzji Komisji 2009/78/WE (Dz. Urz. L 331, 15.12.2010, s. 1247)
Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych	ESMA	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/77/WE (Dz. Urz. L 331, 15.12.2010, s. 84119)

Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych	EIOPA	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/79/WE (Dz. Urz. L 331, 15.12.2010, s. 4883)
Europejski Urząd Policji	Europol	Decyzja Rady z dnia 6 kwietnia 2009 r. ustanawiająca Europejski Urząd Policji (Europol) (Dz. Urz. L 121, 15.5.2009, s. 3766)
Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu	EASO	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (Dz. Urz. L 132, 29.5.2010, s. 1128)
Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej	BEREC	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1211/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. ustanawiające Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Urząd (Dz. Urz. L 337, 18.12.2009, s. 110)
Urząd ds. Harmonizacji Rynku Wewnętrznego	OHIM	Rozporządzenie Rady (WE) nr 207/2009 z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie wspólnotowego znaku towarowego (Dz. U. L 78, 24.3.2009, s. 142)
Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin	CPVO	Rozporządzenie Rady (WE) NR 2100/94 z dnia 27 lipca 1994 r. w sprawie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin (Dz.U. L 227 z 1.9.1994, s. 1-30)
Zespół ds. Współpracy Sądowej w Unii Europejskiej	Euro-just	Decyzja rady z dnia 28 lutego 2002 r. ustanawiająca Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością (Dz. Urz. L 63, 6.3.2002, s. 113)
<b>Agencje ds. wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony</b>		
Centrum Satelitarne Unii Europejskiej	EUSC	Wspólne działanie Rady z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie ustanowienia Centrum Satelitarnego Unii Europejskiej (Dz. Urz. L 200, 25.7.2001, s. 511)

Europejska Agencja Obrony	EDA	Wspólne Działanie Rady 2004/551/WPZiB z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Obrony (Dz. Urz. L 245, 17.7.2004, s. 1728)
Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem	EUISS	Wspólne działanie Rady z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie ustanowienia Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem (Dz. Urz. L 200, 25.7.2001, s. 14)

Źródło: opracowanie własne.

Jak widać, nie istnieje jeden akt prawny, który regulowałby zasady powoływania i funkcjonowania agencji regulacyjnych. Agencje w każdym przypadku były tworzone odrębnym aktem prawnym, stanowiącym efekt gry politycznych interesów i próbującym odpowiedzieć na określone potrzeby społeczne. Sprawia to, że w systemie prawnym nie istnieje żadne nadrzędne uzasadnienie ich istnienia, lecz każde z rozporządzeń powołujących do życia agencję zawiera odrębne uzasadnienie<sup>5</sup>. Jest to bardzo poważny mankament obecnego systemu prawnego. Brak wspólnych przepisów regulujących powoływanie agencji otwiera drogę do działań nieracjonalnych z punktu widzenia interesów podatników. Należy pamiętać, że fundamentalnym wymogiem demokratycznego państwa prawnego jest to, by organy władzy publicznej działały w takim zakresie, w jakim upoważnia je do tego prawo. Aby zasada praworządności rzeczywiście funkcjonowała, nie wystarczy istnienie jakichkolwiek, ogólnikowych podstaw prawnych, lecz precyzyjnie sformułowane przepisy. Normy prawa administracyjnego muszą być sformułowane możliwie czytelnie i precyzyjnie, ponieważ w działanie administracji wpisana jest nieracjonalność. Zarządzanie pieniędzmi podatników oraz dysponowanie władzą w oczywisty sposób skłania do nadużyć (patrz: *Wstęp*). Przepisy administracyjne muszą być zatem konkretne, nie zostawiając decydom nadmiernej swobody, która będzie prowadziła do zachowań społecznie szkodliwych. W przypadku agencji zdecentralizowanych takimi działaniami może być przede wszystkim samo powoły-

<sup>5</sup> European Commission, *Evaluation of the EU decentralised agencies in 2009*, Vol. I – *Synthesis and recommendations*, s. i.



wanie i utrzymywanie agencji bez merytorycznego uzasadnienia. Brak precyzyjnych, rygorystycznych, prawnych przesłanek pozwalających na powołanie agencji jest równoznaczny z nieracjonalnym wykorzystywaniem pieniędzy podatników. Trudno bowiem oczekiwać od dysponentów publicznych pieniędzy, że będą wydawać je racjonalnie, skoro nie są ich właścicielami.

Pomimo braku jednolitych przepisów, można jednak odnaleźć pewne cechy wspólne agencji zdecentralizowanych. Należą do nich:

1. podporządkowanie prawu Unii Europejskiej,
2. powoływanie aktem prawa wtórnego,
3. posiadanie osobowości prawnej,
4. wydawanie w części przypadków indywidualnych decyzji administracyjnych wpływających na sytuację prawną stron trzecich,
5. funkcjonowanie, z nielicznymi wyjątkami, w oparciu o środki z budżetu Unii Europejskiej,
6. trwały charakter i siedziba w jednym z państw członkowskich UE,
7. finansowa oraz administracyjna autonomia, a także niezależność w wykonywanych czynnościach<sup>6</sup>.

Jeśli chodzi o niezależność w wykonywanych czynnościach, to mamy do czynienia raczej z niezależnością deklarowaną, a nie faktyczną. W ogóle traktowanie jako niezależnego jakiegokolwiek podmiotu finansowanego z pieniędzy publicznych, na dodatek z członkami wskazywanymi przez państwa czy z akredytowanych przez władzę list, jest wysoce wątpliwe. W ten sposób nie dochodzi się do prawdy naukowej, lecz kupuje takie uzasadnienia i ekspertyzy, które usatysfakcjonują czy to władze, czy lobbistów.

Legalną podstawą tworzenia dla 12 agencji jest art. 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>7</sup>. Stanowi on m.in., że

---

<sup>6</sup> Analytical Fiche Nr 1, *Definition and classification of „European Regulatory Agency”*, [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/index_pl.htm) (17.08.2013).

<sup>7</sup> Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. C 115, 9.5.2008, s. 1–388.

w przypadku, gdy działanie Unii okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk określonych w traktatach, jednego z celów, o których mowa w traktatach, a traktaty nie przewidywały uprawnień do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, przyjmuje stosowne przepisy. Jeżeli przepisy te są przyjmowane przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, stanowi ona również jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. W ten sposób zostały powołane do życia: CdT, CEDEFOP, CPVO, EAR, EMCDDA, EMA, ETF, EU-OSHA, EUROFOUND, FRA, GSA i OHIM.

17 agencji: ACER, BEREC Office, EFCA, EASA, ECHA, ECDC, EEA, EFSA, EIGE, EMSA, ENISA, ERA, FRONTEx, CEPOL, EUROJUST, EUROPOL, EDA, EUSC, ISS, EASO, Agency for Operational management of SIS II, VIS i EURODAC powstało w oparciu o podstawy prawne specyficzne dla danego sektora<sup>8</sup>.

Agencje: ACER, BEREC Office, EASA, ECDC, ECHA, EFSA, EIGE, EMSA, ENISA, ERA, EASO, Agency for the Operational Management of SIS II, VIS and EURODAC zostały utworzone w drodze zwykłej procedury ustawodawczej. Agencje: CdT, CEDEFOP, EFCA, CPVO, EAR, EEA, EMCDDA, EMA, ETF, EU-OSHA, EUROFOUND, FRA, FRONTEx, GSA, OHIM zostały utworzone rozporządzeniami Rady, jednak akty zmieniające dla 4 z wymienionych agencji zostały również wprowadzone zwykłą procedurą ustawodawczą<sup>9</sup>. Agencje EUSC, EDA i ISS powołano do życia wspólnymi działaniami Rady, EUROJUST i CEPOL powołano decyzjami Rady, aktualną zaś podstawą prawną funkcjonowania EUROPOLU również jest decyzja Rady.

Prawny charakter instrumentów działania, w jakie są wyposażone agencje, w dużej mierze zależy od pełnionych przez nie funkcji. Podział instytucji ze względu na funkcje nie jest jednoznaczny, ponieważ każda z nich łączy zazwyczaj kilka funkcji, ale jedna z nich najczęściej do-

---

<sup>8</sup> Analytical Fiche Nr 2, *Creation of agencies*, [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/index_pl.htm) (17.08.2013).

<sup>9</sup> Dla agencji EEA, EMA, ETF i EMCDDA.

minuje. W komunikacie z 2008 r. Komisja zaproponowała następujący podział:

1. agencje podejmujące indywidualne decyzje, prawnie wiążące osoby trzecie, np.: CVPO, OHIM, EASA i ECHA;
2. agencje pomagające bezpośrednio Komisji i – w odpowiednich przypadkach – państwom członkowskim, świadcząc usługi doradztwa technicznego, naukowego, sporządzając sprawozdania z kontroli, np.: EMSA, EFSA, ERA i EMEA;
3. agencje odpowiedzialne za działania operacyjne: EAR, GSA, EFCA, FRONTEX, EUROJUST, EUROPOL i CEPOL;
4. agencje odpowiedzialne za gromadzenie, analizę i przekazywanie obiektywnych, rzetelnych i przystępnie sformułowanych informacji lub za nawiązywanie kontaktów: CEDEFOP, EUROFOUND, EEA, ETF, EMCCDA, EU-OSHA, ENISA, ECDC, FRA oraz Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn;
5. usługi na rzecz innych agencji i instytucji: CDT<sup>10</sup>.

Agencje podejmujące indywidualne decyzje mające władcze kompetencje do zmiany sytuacji prawnej podmiotów prawa. Przykładowo, Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin (CVPO) przyznaje wspólnotowe prawa do ochrony odmian roślin, może odrzucić wniosek o jego przyznanie, unieważnić to prawo bądź je uchylić. Od decyzji CVPO przysługuje odwołanie, jak również skarga do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W przypadku Urzędu ds. Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (OHIM) przedmiotem władczego rozstrzygnięcia organu jest rejestracja wspólnotowego znaku towarowego. Urząd ten stwierdza także wygaśnięcie bądź unieważnienie wspólnotowego znaku towarowego. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) wydaje decyzje dotyczące: certyfikacji zdolności do lotu i ochrony środowiska, certyfikacji pilotów, certyfikacji operacji lotniczych oraz dotyczące spełniania norm przez użytkowników z państw trzecich. Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA) udziela zezwoleń na stosowanie substancji chemicznych.

---

<sup>10</sup> *Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego i Rady Przyszłość agencji...*, op. cit., s. 8.

Instytucje podejmujące odrębne decyzje względem podmiotów dysponują zatem instrumentami w postaci aktów administracyjnych. Niezależnie od użytej nazwy: certyfikat, wpis do rejestru, decyzja administracyjna itp., aktem administracyjnym będzie oparte na przepisach prawa administracyjnego władcze, jednostronne oświadczenie organu administracji (w tym wypadku: agencji), określające sytuację prawną wskazanego adresata w konkretnie oznaczonej sprawie<sup>11</sup>. Działanie organu jest przejawem woli, który wyraża zamiar wywołania skutku prawnego w postaci ustanowienia, zmiany lub zniesienia stosunku prawnego. Władczy charakter wynika z faktu, że agencje unijne wydają go w imieniu Unii Europejskiej i na jej rachunek. Jego realizacja jest zatem gwarantowana przymusem władzy.

Stosownie do odmiennego profilu, inny będzie charakter prawny instrumentów agencji świadczących usługi doradztwa technicznego lub naukowego czy też sporządzających sprawozdania z kontroli. Agencje ukierunkowane na doradztwo naukowo-techniczne koncentrują się na różnych formach pomocy merytorycznej. Przykładowo, Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA) współpracuje z państwami członkowskimi i z Komisją oraz zapewnia im pomoc techniczną, operacyjną i naukową w zakresie bezpieczeństwa morskiego, ochrony na morzu, zapobiegania zanieczyszczeniom powodowanym przez statki i reagowania na nie, jak również reagowania na zanieczyszczenia morza spowodowane przez instalacje do wydobywania ropy naftowej i gazu<sup>12</sup>. Agencja w tym zakresie wspomaga Komisję, współdziała z państwami członkowskimi i ułatwia współpracę między państwami członkowskimi a Komisją.

Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) ma zapewniać doradztwo naukowe oraz wsparcie naukowo-techniczne w zakresie prawodawstwa i polityki Wspólnoty, we wszystkich dziedzinach, które

---

<sup>11</sup> Por. Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji*, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 258.

<sup>12</sup> Art. 1 Rozporządzenia (WE) nr 1406/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2002 r. ustanawiającego Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego (Dz. Urz. L 208, 5.8.2002, s. 1).

wywierają bezpośredni lub pośredni wpływ na bezpieczeństwo żywności i pasz. Zapewnia on niezależną informację we wszystkich kwestiach w ramach tych dziedzin i informuje o ryzyku<sup>13</sup>. Instrumentem tego urzędu jest wydawanie opinii naukowych, udzielanie pomocy naukowej lub technicznej, polegające na wykonywaniu prac naukowych lub technicznych obejmujących stosowanie dobrze ugruntowanych zasad naukowych lub technicznych, zlecenie badań naukowych, zbieranie danych i rozpoznawanie ryzyk<sup>14</sup>.

Głównym celem Europejskiej Agencji Kolejowej (ERA) jest współdziałanie, w sprawach technicznych, we wdrażaniu prawodawstwa wspólnotowego zmierzającego do polepszenia konkurencyjnej pozycji sektora kolejowego poprzez zwiększanie poziomu interoperacyjności systemów kolejowych oraz w rozwijaniu wspólnego podejścia do bezpieczeństwa w europejskim systemie kolejowym, celem wsparcia budowy europejskiego obszaru kolejowego bez granic, gwarantującego wysoki poziom bezpieczeństwa<sup>15</sup>. Głównymi instrumentami w realizacji tych celów są zalecenia i opinie<sup>16</sup>.

Europejska Agencja ds. Leków (EMA) dostarcza państwom członkowskim i instytucjom Wspólnoty najlepsze z możliwych opinii naukowych w odniesieniu do wszelkich kwestii odnoszących się do oceny jakości, bezpieczeństwa i skuteczności produktów leczniczych stosowanych u ludzi lub weterynaryjnych produktów leczniczych, które są określone zgodnie z przepisami prawodawstwa wspólnotowego odnoszącego się do produktów leczniczych<sup>17</sup>. W tym celu EMA m.in. koordynuje

---

<sup>13</sup> Art. 22 Rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. L 31, 1.2.2002, s. 1–24).

<sup>14</sup> Ibidem, art. 29–35.

<sup>15</sup> Art. 1 Rozporządzenia (WE) nr 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego Europejską Agencję Kolejową (Dz. Urz. L 164, 30.4.2004, s. 1–43).

<sup>16</sup> Ibidem, art. 2.

<sup>17</sup> Art. 57 Rozporządzenia (WE) nr 726/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. ustanawiającego wspólnotowe procedury wydawania po-

badania naukowe nad jakością, bezpieczeństwem i skutecznością produktów leczniczych, które podlegają procedurom wspólnotowym wydawania pozwoleń na wprowadzenie do obrotu, rozpowszechnia informacje związane z właściwościami leków, tworzy bazy danych produktów leczniczych itp<sup>18</sup>.

Wszelkiego typu doradztwo, konsultacje, opinie itp. instrumenty agencji nie mają charakteru prawnie wiążącego, nie przyczyniają się do zmiany sytuacji prawnej jednostek, nie tworzą też żadnych aktów prawa powszechnie obowiązującego.

Przykładem agencji klasyfikowanej jako „operacyjna” jest Europejska Agencja Kontroli Rybołówstwa (EFCA). Celem jej działania jest organizowanie operacyjnej koordynacji działań w zakresie kontroli i inspekcji połowów prowadzonych przez państwa członkowskie oraz wspomaganie współpracy tych w zgodzie z zasadami wspólnej polityki rybołówstwa w celu zapewnienia jej skutecznego i jednolitego stosowania<sup>19</sup>. Głównym instrumentem prawnym EFCA są uprawnienia koordynacyjne, wykonywane poprzez opracowywanie wspólnych planów rozmieszczenia (plany przedstawiające ustalenia operacyjne dotyczące rozmieszczenia dostępnych środków kontroli i inspekcji), czyli działania związane z kontrolą i inspekcją prowadzone przez państwa członkowskie na podstawie międzynarodowych programów kontroli i inspekcji<sup>20</sup>.

Analogiczny profil ma Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich (Frontex). Jej celem jest ułatwianie stosowania istniejących i przyszłych unijnych środków dotyczących zarządzania granicami zewnętrznymi

---

zwoleń dla produktów leczniczych stosowanych u ludzi i do celów weterynaryjnych i nadzoru nad nimi oraz ustanawiającego Europejską Agencję Leków, Dz. Urz. L 136, 30.4.2004, s. 1–33.

<sup>18</sup> Por. Rozporządzenie (WE) nr 726/2004..., op. cit.

<sup>19</sup> Art. 1 Rozporządzenia Rady (WE) nr 768/2005 z dnia 26 kwietnia 2005 r. ustanawiającego Wspólnotową Agencję Kontroli Rybołówstwa oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2847/93 ustanawiające system kontroli mający zastosowanie do wspólnej polityki rybołówstwa, Dz. Urz. L 128, 21.5.2005, s. 1–14.

<sup>20</sup> Ibidem, art. 8.

i czynić je bardziej skutecznymi<sup>21</sup>. Aby osiągnąć ten cel, agencja ma przede wszystkim obowiązek koordynowania współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi<sup>22</sup>. Czyni to oceniając, zatwierdzając i koordynując propozycje wspólnych operacji i projektów pilotażowych przygotowanych przez państwa członkowskie, jak również samodzielnie inicjując i prowadząc wspólne operacje i projekty pilotażowe we współpracy z zainteresowanymi państwami członkowskimi<sup>23</sup>.

W tym wypadku kompetencje agencji są większe niż tylko doradztwo i opinie – mogą one bowiem wydawać polecenia służbowe w toku prowadzenia określonych operacji itp. działań.

Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC) należy do grupy agencji odpowiedzialnych za gromadzenie, analizę i przekazywanie obiektywnych, rzetelnych i przystępnie sformułowanych informacji lub za nawiązywanie kontaktów. Celem działania tej agencji jest identyfikacja, ocena i powiadamianie o bieżących i pojawiających się zagrożeniach dla zdrowia ludzkiego ze strony chorób zakaźnych<sup>24</sup>. Instrumentem realizacji zadań ECDC jest przede wszystkim prawny obowiązek poszukiwania, gromadzenia, zestawiania, oceniania i rozpowszechniania odpowiednich danych naukowo-technicznych<sup>25</sup>. Podobnymi instrumentami dysponuje Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE), którego celem jest wzmacnianie i przyczynianie się do promocji równości płci, zwalczanie dyskryminacji ze względu na płeć oraz podnoszenie poziomu świadomości obywateli UE

---

<sup>21</sup> Art. 1 ust. 2 Rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiającego Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. L 349, 25.11.2004, s. 11-11.

<sup>22</sup> Ibidem, art. 2 ust. 1.

<sup>23</sup> Ibidem, art. 3 ust. 1.

<sup>24</sup> Art. 3 ust. 1 Rozporządzenia (WE) nr 851/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób, Dz. Urz. L 142, 30.4.2004, s. 1-11.

<sup>25</sup> Ibidem, art. 3 ust. 2.

w zakresie problematyki równości mężczyzn i kobiet<sup>26</sup>. Podobnie jak ECDC, również on gromadzi, analizuje i rozpowszechnia obiektywne, rzetelne i porównywalne informacje, w tym przypadku dotyczące równości płci, łącznie z wynikami badań i dobrymi praktykami<sup>27</sup>.

Prawny charakter przetwarzania i rozpowszechniania danych jest zbliżony do konsultacji i opinii. Także tutaj nie dochodzi do władczych rozstrzygnięć sytuacji prawnej podmiotów, kierowania za pomocą poleceń służbowych itp., lecz wyłącznie do zarządzania informacjami.

Przedstawiciel ostatniej z kategorii agencji, Centrum Tłumaczeń dla Organów Unii Europejskiej (CdT), to podmiot świadczący usługi tłumaczeń na rzecz innych agencji.

Przegląd charakteru prawnego instrumentów, jakimi dysponują agencje, pozwala zauważyć, że są one bardzo różnorodne. Wspólną granicą dla działań agencji jest to, że nie mogą ustalać ogólnych środków regulacyjnych. Ich uprawnienia w zakresie podejmowania samodzielnych decyzji o wiążącym skutku prawnym ograniczają się do podejmowania oddzielnych decyzji w szczególnych obszarach, gdzie wymagana jest konkretna wiedza techniczna, na jasno i dokładnie określonych warunkach i bez faktycznej swobody uznania. Ponadto agencjom nie można przekazać kompetencji, które mogłyby pokrywać się z zadaniami, jakie Traktat wyraźnie powierzył Komisji (np. funkcja strażnika prawa wspólnotowego)<sup>28</sup>.

Pomimo pewnych wspólnych ograniczeń działań agencji, cechuje je m.in. daleko idąca różnorodność kompetencji, struktury, finansowania, a także brak wspólnych ram prawnych. Jak już wspomniano, agencje powoływano jedną po drugiej i nie kierowano się przy tym żadną ogólną wizją ich roli i miejsca w Unii<sup>29</sup>. Taki sposób kształtowania systemu

---

<sup>26</sup> Art. 2 Rozporządzenia (WE) nr 1922/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiającego Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn, Dz. Urz. L 403, 30.12.2006, s. 9 17.

<sup>27</sup> Ibidem, art. 3 ust. 1.

<sup>28</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego i Rady – Przyszłość agencji..., op. cit., s. 5.

<sup>29</sup> *Wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej w sprawie zdecentralizowanych agencji*, [http://europa.eu/agencies/documents/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_pl.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_pl.pdf) (19.08.2013).



prawnego skutkuje licznymi, niekorzystnymi zjawiskami. Wiele krytycznych uwag odnośnie do funkcjonowania agencji zgłosił Parlament Europejski. Zauważa on m.in., że prawo nie określa żadnych racjonalnych reguł rządzących powoływaniem komisji, co sprawia, że kolejne agencje tworzy się w poszczególnych przypadkach, co prowadzi do powstawania nieprzejrzystego zlepku agencji regulacyjnych, agencji wykonawczych i innych organów wspólnotowych, z których każdy jest wytworem *sui generis*<sup>30</sup>. Różnorodność strukturalna i funkcjonalna agencji skłania do poważnej refleksji nad parametrami regulacyjnymi, dobrym systemem rządzenia i stosunkami międzyinstytucjonalnymi pod względem centralizacji i decentralizacji<sup>31</sup>. Słabością obowiązujących przepisów jest także brak obiektywnych kryteriów umożliwiających ocenę przydatności istnienia agencji z uwzględnieniem ewentualnych rozwiązań zastępczych oraz regularnej, skoordynowanej i spójnej oceny prac agencji i osiągniętych przez nie wyników, w tym oceny zewnętrznej, szczególnie za pomocą analiz kosztów i zysków. Nie istnieją prawne procedury nakazujące ocenę, czy opcja utworzenia agencji jest bardziej efektywna pod względem kosztów niż wykonanie tych zadań przez służby Komisji<sup>32</sup>. Różnorodność cech instytucjonalnych agencji nie sprzyja, w ocenie Parlamentu, ich przejrzystości, nie są jasno wyznaczone granice niezależności agencji i sprawowanego nad nimi nadzoru, a w szczególności charakteru i zakresu odpowiedzialności Komisji za ich działalność. Regulacji i standaryzacji wymaga również prezentacja działalności przez agencje w danym roku budżetowym, a także rachunków i sprawozdań z zarządzania budżetem i finansami. Konieczne jest również zapewnienie bieżącego przeglądu potrzeb istniejących agencji oraz ustanowienie kryteriów służących do określenia, kiedy dana agencja

---

<sup>30</sup> Strategia przyszłego rozwiązywania kwestii instytucjonalnych dotyczących agencji regulacyjnych. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 października 2008 r. w sprawie strategii przyszłego rozwiązywania kwestii instytucjonalnych dotyczących agencji regulacyjnych (2008/2103(INI), Dz. Urz. C 15E, 21.1.2010, s. 27–33), s. 29.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 30.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 28.

regulacyjna osiągnęła swój cel i może zakończyć działalność<sup>33</sup>. Wspólnego podejścia wymaga także proces doboru kadr, planowanie budżetowe i zarządzanie zasobami, zarządzanie i ocena wyników<sup>34</sup>. W identycznym duchu napisano wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej<sup>35</sup>.

W pełni podzielam zarzuty Parlamentu Europejskiego wobec agencji. Nadmierna swoboda decydentów, stworzona przez bardzo ogólne i niespójne przepisy dotyczące agencji, prowadzi do licznych patologii, jakie towarzyszą powoływaniu i funkcjonowaniu agencji UE. W tym obszarze prawo jest całkowicie niedostosowane do specyfiki regulowanej materii. Pamiętając, że dysponenci środków publicznych nie zarządzają środkami własnymi, lecz zabranymi podatnikom, powinny istnieć przepisy racjonalizujące powoływanie nowych agencji, nakazujące ewaluację instytucji już działających, zapewniające jednolite standardy w zakresie zatrudniania, sprawozdawczości finansowej, dostępu do informacji itp. Prawo w tym przypadku musi racjonalizować działania, które z natury rzeczy są nieracjonalne, gdyż podejmowane przez podmioty, którym nie zależy na efektywności wykorzystania zasobów oddanych do dyspozycji. Takie przepisy do tej pory nie istnieją w odniesieniu do zdecentralizowanych agencji.

## 2.2. Agencje wykonawcze

Agencje wykonawcze powołuje się na mocy rozporządzenia Rady z 2002 r<sup>36</sup>. Ich zadania polegają na zapewnieniu wsparcia w procesie zarządzania programami wspólnotowymi<sup>37</sup>. Przywołane rozporządzenie definiuje agencję wykonawczą jako osobę prawną ustanowioną zgodnie

---

<sup>33</sup> Ibidem, s. 29.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 30.

<sup>35</sup> *Wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej w sprawie zdecentralizowanych agencji*, op. cit.

<sup>36</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi, Dz. Urz. L 11, 16.1.2003, s. 1–8.

<sup>37</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego i Rady - Przyszłość agencji..., op. cit.

z niniejszym rozporządzeniem<sup>38</sup>. Szerszą definicję agencji wykonawczej zawiera Rozporządzenie 1605/2002, stwierdzające, że agencje wykonawcze są osobami prawnymi w myśl prawa wspólnotowego, stworzonymi na mocy decyzji wspólnotowej, którym mogą być przekazywane kompetencje w celu wykonania całości lub części programu bądź projektu wspólnotowego w imieniu Komisji i zgodnie z jej obowiązkami w myśl rozporządzenia Rady ustanawiającego statut agencji wykonawczych, którym mają zostać powierzone niektóre zadania odnoszące się do zarządzania programami wspólnotowymi i określające warunki i ustalenia dotyczące ich tworzenia i działania<sup>39</sup>.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 Rozporządzenia nr 58/2003 agencjom wykonawczym można w szczególności powierzyć następujące zadania:

1. zarządzanie niektórymi lub wszystkimi etapami projektu w związku z poszczególnymi projektami, w kontekście wykonywania programu wspólnotowego oraz przeprowadzania niezbędnych w tym celu kontroli, poprzez przyjmowanie odpowiednich decyzji przy wykorzystaniu uprawnień przekazanych agencji przez Komisję;
2. przyjmowanie instrumentów wykonania budżetu w odniesieniu do dochodów i wydatków oraz prowadzenie wszystkich działań koniecznych do wykonania programu wspólnotowego na podstawie uprawnień przekazanych przez Komisję, w szczególności działań związanych z udzielaniem zamówień i przyznawaniem dotacji;
3. zbieranie, analizowanie i przekazywanie Komisji wszystkich informacji potrzebnych do kierowania wykonaniem programu wspólnotowego.

---

<sup>38</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003, op. cit., art. 2.

<sup>39</sup> Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, Dz. Urz. L 248, 16.9.2002, s. 1 48), art. 55 ust. 1.

**Tabela 2.** Agencje wykonawcze w UE

<b>PEŁNA NAZWA AGENCJI</b>	<b>SKRÓT</b>	<b>PODSTAWA PRAWNA DZIAŁANIA</b>
Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych	REA	Decyzja Komisji nr 2008/46/WE z dnia 14 grudnia 2007 r. ustanawiająca Agencję Wykonawczą ds. Badań Naukowych w celu zarządzania niektórymi obszarami szczegółowych programów wspólnotowych Ludzie, Możliwości i Współpraca w dziedzinie badań na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003 (Dz. Urz. L 11, 15.1.2008, s. 9–11)
Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego	EACEA	Decyzja Komisji nr 2009/336/WE z dnia 20 kwietnia 2009 r. ustanawiająca Agencję Wykonawczą do spraw Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego zarządzającą działaniami wspólnotowymi w dziedzinie edukacji, kultury i sektora audiowizualnego w zastosowaniu rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003 (Dz. Urz. L 101, 21.4.2009, s. 26–30)
Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i Innowacyjności	EACI	Decyzja Komisji nr 2007/372/WE z dnia 31 maja 2007 r. w sprawie zmiany decyzji 2004/20/WE mającej na celu przekształcenie Agencji Wykonawczej ds. Inteligentnej Energii w Agencję Wykonawczą ds. Konkurencyjności i Innowacyjności (Dz. Urz. L 140, 1.6.2007, s. 52–54)
Agencja Wykonawcza ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej	TEN-T EA	Decyzja Komisji nr 2007/60/WE z dnia 26 października 2006 r. ustanawiająca Agencję Wykonawczą ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 58/2003 (Dz. Urz. L 32, 6.2.2007, s. 88–90)
Agencja Wykonawcza ds. Zdrowia i Konsumentów	EAHC	Decyzja Komisji nr 2008/544/WE z dnia 20 czerwca 2008 r. zmieniająca decyzję 2004/858/WE w celu przekształcenia Agencji wykonawczej programu zdrowia publicznego w Agencję wykonawczą ds. zdrowia i konsumentów (Dz. Urz. L 173, 3.7.2008, s. 27–29)

<p>Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych</p>	<p>ERCEA</p>	<p>Decyzja Komisji nr 2008/37/WE z dnia 14 grudnia 2007 r. ustanawiająca Agencję Wykonawczą Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych w celu zarządzania wspólnotowym programem szczegółowym Pomysły w dziedzinie badań pionierskich na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003 (Dz. Urz. L 9, 12.1.2008, s. 15–17)</p>
---	--------------	--

Źródło: opracowanie własne.

Instrumenty oddane do dyspozycji poszczególnych agencji wykonawczych UE, są w aktach prawnych opisane w sposób ogólnikowy. Prawo nadaje agencjom wykonawczym następujące instrumenty:

1. zarządcze – zarządzanie wskazanymi projektami (REA, EACEA, TEN-T EA, EAHC, ERCEA),
2. kierownicze – kierowanie wskazanymi projektami (EACI),
3. wspomagająco-koordynacyjne – wspomaganie Komisji i koordynację określonych projektów (TEN-T EA),
4. przetwarzania danych – gromadzenie, analizę i przekazywanie Komisji wszystkich informacji niezbędnych do prowadzenia i oceny realizacji określonych programów i środków wspólnotowych (REA, EACEA, EACI, TEN-T EA, EAHC, ERCEA),
5. budżetowe – przyjmowanie wykonawczych aktów budżetowych w odniesieniu do wpływów i wydatków oraz wykonywanie, na podstawie upoważnienia Komisji, wszelkich operacji niezbędnych do zarządzania częściami programów wspólnotowych, a zwłaszcza operacjami związanymi z przyznawaniem grantów i zawieraniem umów (REA, EACEA, EACI, TEN-T EA, EAHC, ERCEA),
6. administracyjno-wspierające – udzielanie wsparcia administracyjnego, logistycznego i technicznego (REA, TEN-T EA),
7. programowo-selekcyjne – wspomaganie Komisji w fazach programowania i selekcji, a także zarządzanie fazą monitorowania pomocy finansowej przyznanej wskazanym projektom oraz przeprowadzanie w tym celu niezbędnych kontroli, poprzez przyjmowanie

- stosownych decyzji na podstawie uprawnień przekazanych Agencji przez Komisję (TEN-T EA),
8. koordynacyjne – koordynacja z innymi instrumentami wspólnotowymi, w szczególności poprzez zapewnienie koordynacji przyznawania pomocy finansowej (TEN-T EA).

Charakter prawny tych instrumentów jest zbieżny do omawianych wcześniej agencji zdecentralizowanych. Zasadniczą różnicą jest brak kompetencji do wydawania aktów administracyjnych.

Agencje wykonawcze stanowią sposób realizacji działań publicznych poprzez zlecenie przez organ odpowiedzialny – Komisję. Preambuła do Rozporządzenia nr 58/2003 uwidacznia istotny problem prawny, związany z funkcjonowaniem agencji. W pkt 9 preambuły stwierdza się, że Komisja, jako instytucja odpowiadająca za wykonywanie różnych programów wspólnotowych, jest najbardziej kompetentna do oceny, czy i w jakim stopniu właściwe jest powierzenie agencji wykonawczej zadań w zakresie zarządzania odnoszących się do jednego lub większej liczby określonych programów wspólnotowych. Ryzyko takiego uregulowania jest znaczące – skoro to Komisja sama może decydować o powoływaniu Komisji i zleceniu zadań, łatwo może dochodzić do nadużyć. Komisja staje się bowiem sędzią we własnej sprawie, samodzielnie określając, które zadania i w jakiej liczbie zlecać, co łatwo może doprowadzić do nadmiernego rozrostu agencji i nadmiernego delegowania zadań na inne podmioty. Barięą dla nadużyć jest prawny obowiązek przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści, uwzględniających czynniki, takie jak identyfikacja zadań uzasadniających zlecenie na zewnątrz, analiza kosztów i korzyści, obejmująca koszty koordynacji i kontroli, wpływ na zasoby ludzkie, możliwe oszczędności w ogólnych ramach budżetowych Unii Europejskiej, efektywność i elastyczność w wykonywaniu zadań zleconych na zewnątrz, uproszczenie stosowanych procedur, bliskość zadań zleconych na zewnątrz w stosunku do bezpośrednich beneficjentów, zauważalność wspierania przez Wspólnotę programów wspólnotowych, których to dotyczy oraz potrzeba utrzymania odpo-

wiedniego poziomu *know-how* wewnątrz Komisji<sup>40</sup>. Wątpliwe jest jednak, czy ocena taka, dokonywana przez podmiot zainteresowany delegowaniem własnych zadań, będzie obiektywna.

Pomimo wymienionych zastrzeżeń, za pozytywne należy uznać istnienie jednej podstawy prawnej dla powoływania agencji wykonawczych, co choćby częściowo pozwala zracjonalizować proces ich powoływania i późniejsze działanie.

### 2.3 Agencja i organ Euratomu

Agencję i organ Euratomu utworzono, aby umożliwić osiągnięcie celów określonych w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom). Celem traktatu jest koordynacja programów naukowo-badawczych państw członkowskich w zakresie pokojowego wykorzystania energii jądrowej, udostępnienie zasobów wiedzy oraz infrastruktury i środków finansowych przeznaczonych na działania w tej dziedzinie, a także zapewnienie wystarczającej ilości energii jądrowej i bezpieczeństwa jej dostaw<sup>41</sup>.

Agencja Dostaw Euratomu pełni funkcje eksperckie, dysponuje uprawnieniami nadzorczymi względem rynku materiałów i usług jądrowych, korzysta z porad komitetu doradczego i gromadzi zapasy materiałów jądrowych. Z kolei F4E 4E jest odpowiedzialny za zapewnienie wkładu Europy w ITER (International Thermonuclear Experimental Reactor – dosł. Międzynarodowy Eksperymentalny Reaktor Termojądrowy), największe na świecie naukowe partnerstwo, które ma na celu wykazanie, że fuzja jądrowa to realne i zrównoważone źródło energii. ITER skupia 7 stron, które stanowią połowę ludności świata – UE, Rosję, Japonię, Chiny, Indie, Koreę Południową i Stany Zjednoczone. F4E wspiera również inicjatywy badawcze i rozwój syntezy jądrowej poprzez szeroko zakrojonej koncepcji, podpisanego z Japonią – partnerstwo energią termojądrową, który będzie trwał przez 10 lat.

---

<sup>40</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003, op. cit., art. 3 ust. 1.

<sup>41</sup> [http://europa.eu/about-eu/agencies/euratom\\_agencies/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/euratom_agencies/index_pl.htm) (20.08.2013).

**Tabela 3.** Agencja i organ Euratomu

PEŁNA NAZWA	SKRÓT	PODSTAWA PRAWNA DZIAŁANIA
Agencja Dostaw Euratomu	ESA	Decyzja Rady nr 2008/114/WE z dnia 12 lutego 2008 r. ustanawiająca statut Agencji Dostaw Euratomu (Dz. Urz. L 41, 15.2.2008, s. 15–20)
Fusion for Energy	F4E	Decyzja Rady nr 2007/198/Euratom z dnia 27 marca 2007 r. powołująca Europejskie Wspólne Przedsięwzięcie na rzecz Realizacji Projektu ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej oraz przyznająca mu określone korzyści (Dz. Urz. L 90, 30.3.2007, s. 58–72)

Źródło: opracowanie własne

### 3. Grupy eksperckie i komitety

Funkcjonowanie ciał doradczych Unii Europejskiej, dysponujących wiedzą specjalistyczną, bardzo często nie jest regulowane prawnie, lecz za pomocą dokumentów wyznaczających określone standardy ich funkcjonowania. Można do nich zaliczyć przede wszystkim:

1. *Communication from the President to the Commission Framework for Commission Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register*, C(2010) 7649 final, {SEC(2010) 1360};
2. *Commission Staff Working Document Accompanying document to the Commission Framework for Commission Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register*, SEC(2010) 1360 final, {C(2010) 7649 final}.

Grupa ekspercka powołana jest przez Komisję lub jej działy w celu służenia im radami i wiedzą w konkretnych dziedzinach. W skład takiej grupy wchodzi co najmniej 6 członków wywodzących się z sektora publicznego lub prywatnego, którzy muszą się spotkać więcej niż raz. Grupy te dzielą się na dwa rodzaje:

1. oficjalne grupy eksperckie – ustanowione decyzją Komisji,



2. nieoficjalne grupy eksperckie – utworzone przez poszczególne działy Komisji<sup>42</sup>.

Oprócz tego dokumenty unijne wyróżniają także inne podobne zespoły, czyli ciała doradcze, których nie ustanowiła Komisja ani nie utworzyły jej działy, ale które mają podobną lub identyczną funkcję jak grupy eksperckie Komisji oraz są zarządzane przez nią na planie administracyjnym i finansowym<sup>43</sup>.

Dostarczanie Komisji Europejskiej specjalistycznej wiedzy wiąże się w sposób oczywisty z zagrożeniem nielegalnego wpływania na proces decyzyjny, zwłaszcza w formie korupcji. Ciała doradcze, chociaż nie mają kompetencji władczych, dysponują istotnymi instrumentami pozwalającymi w sposób znaczący wpływać na decyzje. Mogą one udzielać specjalistycznych konsultacji w odniesieniu do:

1. przygotowywania wniosków legislacyjnych i inicjatyw o charakterze politycznym (zgodnie z prawem Komisji do inicjatywy ustawodawczej),
2. przygotowywania aktów delegowanych,
3. wdrażania obowiązującego prawodawstwa UE, programów i polityki, w tym przy koordynacji działań i współpracy w tym zakresie z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami<sup>44</sup>.

Opinie i rekomendacje, udzielane przez grupy doradcze, z powodu asymetrii informacyjnej, mogą oddziaływać na kształt ustaleń podejmowanych przez Komisję Europejską. Dlatego pomimo to, że żadna ekspertyza nie jest dla Komisji i jej działów wiążąca, to większa wiedza ekspertów może w prosty sposób prowadzić do manipulowania decydentami.

Wspomniane zagrożenia skłoniły Komisję do opublikowania jeszcze 2 innych dokumentów. Pierwszy, *Communication from the Commission*

---

<sup>42</sup> *Communication from the President to the Commission Framework for Commission Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register*, C(2010) 7649 final, {SEC(2010) 1360}, s. 8.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> *Communication from the President to the Commission Framework for Commission Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register...*, op. cit., s. 3.

*on the Collection and use of Expertise by the Commission: Principles and Guidelines*, „Improving the knowledge base for better policies”, COM(2002) 713 final, kształtujący zasady pozyskiwania informacji od ekspertów powoływanych *ad hoc*, konsultantów zewnętrznych (osób, grup, firm) i przypadków mieszanych, w których ekspertyzy zewnętrzne są łączone z ekspertyzami *in-house*. Kluczowe postulaty tego dokumentu to: poszukiwanie przez Komisję usług wysokiej jakości, otwartość w poszukiwaniu i korzystaniu z ekspertyz oraz efektywność w pozyskiwaniu i korzystaniu z usług ekspertów<sup>45</sup>.

Drugi dokument, odnoszący się do grup eksperckich, to *Communication from the Commission, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission* (COM(2002) 704 final). Głównymi zasadami postulowanymi przez ten dokument są: partycypacja (rozumiana jako dążenie do możliwie szerokich konsultacji), otwartość i odpowiedzialność, efektywność i spójność<sup>46</sup>.

Odrębną grupę ciał doradczych stanowią komitety w ramach procedury komitologii. W ich skład wchodzi przedstawiciele wszystkich krajów UE, są ustanawiane przez prawodawcę (Radę i Parlament Europejski albo samą Radę) po to, by wspierały Komisję w obszarach polityki, w których jest ona uprawniona do wdrażania prawodawstwa. Ich rola polega przede wszystkim na wydawaniu oficjalnych opinii na temat aktów prawnych, jakie Komisja zamierza przyjąć, aby wdrożyć prawo UE<sup>47</sup>.

Działalność komitetów w ramach procedury komitologii jest z punktu widzenia prawa regulowana dokładniej niż grup eksperckich. Podstawowy akt prawny to Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady

---

<sup>45</sup> *Communication from the Commission on the Collection and use of Expertise by the Commission: Principles and Guidelines*, „Improving the knowledge base for better policies”, COM(2002) 713 final, s. 9–10.

<sup>46</sup> *Communication from the Commission, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM(2002) 704 final, s. 16–18.

<sup>47</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aide=2> (07.09.2013).

(UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz. Urz. L 55, 28.2.2011, s. 13–18). Prawnie wiążący akt unijny (akt podstawowy) może określić potrzebę ustanowienia jednolitych warunków wykonywania i wymagać, aby przyjęcie aktów wykonawczych przez Komisję podlegało kontroli państw członkowskich procedurze doradczej lub sprawdzającej. W procedurach tych kluczową rolę odgrywają wymienione już komitety, mające prawo do wydawania opinii na temat opracowywanego aktu prawnego.

Istnieją dwie procedury w ramach komitologii, o odmiennych skutkach prawnych: doradcza oraz sprawdzająca. W przypadku procedury doradczej Komisja decyduje o tym, jaki projekt aktu wykonawczego ma zostać przyjęty, uwzględniając w jak największym stopniu wnioski płynące z dyskusji w ramach komitetu oraz wydaną opinię<sup>48</sup>. W praktyce oznacza to, że Komisja ma bardzo duży zakres swobody, jeśli chodzi o uwzględnienie opinii komitetu.

Procedura sprawdzająca wiąże Komisję w znacznie większym stopniu opinią komitetu. Jeżeli opinia komitetu jest negatywna, Komisja nie przyjmuje projektu aktu wykonawczego<sup>49</sup>. W przypadku, gdy komitet nie wyda żadnej opinii, w określonych przypadkach Komisji również nie wolno przyjąć aktu<sup>50</sup>. Procedura sprawdzająca przewiduje także możliwość odwołania się Komisji od opinii komitetu<sup>51</sup>. Skłania to do stwierdzenia, że procedura sprawdzająca silnie ingeruje w proces decyzyjny.

Oprócz Komisji, także inne instytucje Unii Europejskiej są władne powoływać własne ciała doradcze, opierając się najczęściej na ogólnych przepisach prawa traktatowego.

---

<sup>48</sup> Art. 4 ust. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję, Dz. Urz. L 55, 28.2.2011, s. 13–18.

<sup>49</sup> Ibidem, art. 5 ust. 3.

<sup>50</sup> Por. art. 5 ust. 4 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011..., op. cit.

<sup>51</sup> Ibidem, art. 6.

## 4. Zakończenie

Obecne przepisy regulujące powoływanie i funkcjonowanie agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych wymagają gruntownych zmian. Dostrzegam dwa podstawowe sposoby reformy obecnego systemu prawnego. Pierwszy z nich winien polegać na gruntownej rewizji prawa traktatowego i eliminacji znaczącej części obszarów działania Unii Europejskiej. W ten sposób zostałaby zmniejszona liczba podmiotów niezbędnych do doradzania, zarządzania, kontroli itp. W części trzeciej TFUE, zatytułowanej „Polityki i działania wewnątrz Unii” wskazano następujące sfery aktywności: rynek wewnętrzny, swobodny przepływ towarów, rolnictwo i rybołówstwo, swobodny przepływ osób, usług i kapitału, kontrola graniczna, azyl, imigracja, współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych, współpraca policyjna, transport, konkurencja, podatki, zbliżanie ustawodawstw, polityka gospodarcza, polityka pieniężna, zatrudnienie, polityka społeczna, edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież, sport, kultura, zdrowie publiczne, ochrona konsumentów, sieci transportowe, przemysł, spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, badania, rozwój technologiczny i przestrzeń kosmiczna, środowisko naturalne, energetyka, turystyka, ochrona ludności (przeciwko klęskom żywiołowym lub katastrofom spowodowanym przez człowieka), współpraca administracyjna. Działania zewnętrzne Unii dotyczą wspólnej polityki handlowej, współpracy z państwami trzecimi oraz pomocy humanitarnej, wreszcie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Gdyby ograniczyć chociaż część sfer działania Unii Europejskiej z tego absurdalnie rozbudowanego katalogu, można by doprowadzić do zmniejszenia liczby podmiotów zaangażowanych w proces szeroko rozumianego zarządzania. Wariant ten w chwili obecnej jest jednak mało realny.

Bardziej realnym postulatem jest stworzenie ściślejszych reguł prawnych, racjonalizujących powoływanie i funkcjonowanie wszelkich podmiotów niewymienionych w prawie traktatowym. Tezie tej można wprawdzie przedstawić szereg kontrargumentów. Najsilniejszym z nich jest zarzut zmniejszenia elastyczności działania zarówno instytucji unijnych, jak i powoływanych przez nie podmiotów, spowodowany

rozwojem prawnych regulacji. Można bronić istniejącego stanu rzeczy, twierdząc, że ogólnikowe regulacje to właśnie atut tych podmiotów, bo umożliwiają szybkie reagowanie na zmiany w otoczeniu. Rzeczywiście, kolejne przepisy, precyzujące zasady działania omawianych podmiotów, z pewnością zmniejszą swobodę w pełnieniu funkcji przez agencje, komitety itp. Jednak konieczność rozbudowy przepisów prawa jest tu tylko pochodną innego problemu – zarządzania (powierzonymi) odebranymi podatnikom pieniędzmi. Zarządzanie tego rodzaju wymusza rozwój reguł racjonalizujących, które z kolei utrudniają i usztywniają działania podmiotów. Jest to nieodłączna cecha funkcjonowania biurokratycznych zarządców, dla których nie istnieją granice marnotrawienia środków publicznych poprzez rozrost administrujących instytucji i nieracjonalne wydatki. Dlatego w każdym przypadku, w którym władza pod przymusem zabiera podatnikom pieniądze, niezbędne jest znalezienie kompromisu między elastycznością działania a przepisami poddającymi biurokratów i związane z nimi instytucje reżimowi, który ma hamować rozrost zjawisk patologicznych. Liczba agencji, ich niedookreślone kompetencje, ogromna swoboda w powoływaniu wszelkiego rodzaju ciał doradczych itp. zjawiska, zasygnalizowane w niniejszym rozdziale, wskazują na to, że równowaga między prawnym reżimem a elastycznością działania została zaburzona.

Prawne reguły winny obejmować co najmniej:

1. kryteria powoływania podmiotów,
2. parametry oceny przydatności istniejących podmiotów, szczególnie uwzględniające bilans kosztów i korzyści wynikających z ich działań,
3. precyzyjnie określony zakres odpowiedzialności,
4. standardy dotyczące struktury organizacyjnej,
5. standardy finansów i rachunkowości,
6. standardy naboru kadr,
7. standardy zarządzania,
8. przesłanki likwidacji podmiotów,
9. mechanizmy koordynacji, zapobiegające np. powielaniu funkcji,
10. mechanizmy antykorupcyjne.

Takie regulacje zmniejszyłyby uznaniowość polityków i urzędników w powoływaniu kolejnych ciał o charakterze doradczym, koordynacyjnym, zarządczym itp., co zmniejszałoby rozrost struktur biurokratycznych. Niestety, ubocznym skutkiem tych regulacji będzie wzrost ilości przepisów i stopnia złożoności systemu prawnego. Jest to jednak zjawisko nieuniknione i wprost proporcjonalne do tego, jak wiele dziedzin życia społeczno-gospodarczego poddaje się wpływowi władzy.

## Bibliografia

### **Dokumenty źródłowe:**

Communication from the Commission of 11.12.2002: The operating framework for the European Regulatory Agencies (COM 2002 718).

Communication from the Commission on the Collection and use of Expertise by the Commission: Principles and Guidelines, “Improving the knowledge base for better policies”, COM(2002) 713 final.

Communication from the President to the Commission Framework for Commission Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register, C(2010) 7649 final, {SEC(2010) 1360}.

Communication from the Commission, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002) 704 final.

Komisja Europejska, Projekt. Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie utworzenia ram prawnych dla europejskich agencji regulacyjnych, COM(2005)59 końcowy.

Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego i Rady - Przyszłość agencji europejskich {SEK(2008) 323}, KOM/2008/0135 wersja ostateczna, KOM/2008/0135 wersja ostateczna.

Rozporządzenia (WE) nr 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego Europejską Agencję Kolejową (Dz.U. L 164 z 30.4.2004, s. 1-43).

- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13–18).
- Rozporządzenia Rady (WE) nr 768/2005 z dnia 26 kwietnia 2005 r. ustanawiającego Wspólnotową Agencję Kontroli Rybołówstwa oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2847/93 ustanawiające system kontroli mający zastosowanie do wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.U. L 128 z 21.5.2005, s. 1–14).
- Rozporządzenie (WE) Nr 1406/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2002 r. ustanawiającego Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego (Dz.U. L 208 z 5.8.2002, s. 1).
- Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. L 31 z 1.2.2002, s. 1–24).
- Rozporządzenie (WE) nr 1922/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiającego Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (Dz.U. L 403 z 30.12.2006, s. 9–17).
- Rozporządzenie (WE) nr 726/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. ustanawiającego wspólnotowe procedury wydawania pozwoleń dla produktów leczniczych stosowanych u ludzi i do celów weterynaryjnych i nadzoru nad nimi oraz ustanawiającego Europejską Agencję Leków (Dz.U. L 136 z 30.4.2004, s. 1–33).
- Rozporządzenie (WE) nr 851/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (Dz.U. L 142 z 30.4.2004, s. 1–11).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiającego Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. L 349 z 25.11.2004, s. 1–11).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. usta-

nawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnymi (Dz.U. L 11 z 16.1.2003, s. 1–8).

Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s. 1-48).

Strategia przyszłego rozwiązywania kwestii instytucjonalnych dotyczących agencji regulacyjnych. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 października 2008 r. w sprawie strategii przyszłego rozwiązywania kwestii instytucjonalnych dotyczących agencji regulacyjnych (2008/2103(INI)) (Dz.U. C 15E z 21.1.2010, s. 27–33).

Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 115 z 9.5.2008, s. 1–388).

Wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej w sprawie zdecentralizowanych agencji, [http://europa.eu/agencies/documents/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_pl.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_pl.pdf) (19.08.2013).

### **Publikacje zwarte:**

Analytical Fiche Nr° 1, Definition and classification of “European Regulatory Agency”, [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/index_pl.htm) (17.08.2013).

Analytical Fiche Nr° 2, Creation of agencies, [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/index_pl.htm) (17.08.2013).

European Commission - Evaluation of the EU decentralised agencies in 2009, Volume I – Synthesis and recommendations, 2009.

Wiktorowska A., Prawne formy działania administracji, w: M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2007.

### **Strony internetowe:**

[http://europa.eu/about-eu/agencies/euratom\\_agencies/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/euratom_agencies/index_pl.htm) (20.08.2013)

<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aide=2> (07.09.2013).



Piotr Wawrzyk

## Wymiar organizacyjny agencji Unii Europejskiej. Struktury organizacyjne, procesy decyzyjne, finansowanie. Wnioski na przyszłość

Traktat z Lizbony stanowi istotny krok w kierunku przekształcenia Unii Europejskiej w strukturę o charakterze federalnym. Likwidacja podziału na filary, rozszerzenie zakresu uwspólnotowienia obszarów aktywności UE (np. dawnego III filaru) sprawiają, że zmianie muszą ulec zasady działania agencji UE. Niewątpliwie kierunkiem, w którym te zmiany będą podążać jest ujednoczenie ich struktur wewnętrznych, podyktowane nie tylko zmianami traktatowymi, ale także kwestiami finansowymi. Uprawnione wydaje się zatem stwierdzenie, że ujednoczenie i uproszczenie struktury agencji UE, będzie jednym z elementów prowadzących do przekształcenia Unii w federację, ponieważ upodobni je do agencji działających w modelu federalnym.

W systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej można wyróżnić dwa rodzaje agencji: zdecentralizowane i wykonawcze.

Pierwsze z nich to ok. 30 struktur mających siedziby w różnych krajach Unii Europejskiej. Odgrywają one istotną rolę we wdrażaniu polityki UE, a zwłaszcza w realizacji zadań o charakterze technicznym, naukowym, operacyjnym bądź regulacyjnym. Dzięki temu odciążają od tych zadań instytucje UE, które (przede wszystkim Komisja), mogą skoncentrować się na kształtowaniu polityki. Zachowują przy tym niezależność od instytucji UE (Rady, Parlamentu, Komisji itp.).

Można wyróżnić trzy rodzaje ich organów wewnętrznych:

1. organ zarządzający (zwykle zwany Zarządem),
2. organ kierujący (zwykle zwany Dyrektorem),
3. organy pomocnicze (komitety naukowe lub specjalistyczne).

Z zasady w skład Zarządu wchodzi po jednej osobie wyznaczonej przez właściwe władze każdego państwa członkowskiego. Oprócz nich w skład tych organów wchodzi przedstawiciele Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, krajów kandydujących, krajów nienależących do UE lub organizacji międzynarodowych.

Spośród wyżej wymienionych 30 agencji w 27 to właściwe władze krajowe same mianują swoich przedstawicieli. Jednakże w trzech Zarząd obejmuje członków mianowanych przez Radę Unii Europejskiej. Nie reprezentują oni państw członkowskich (choć są ich obywatelami), a samą Radę.

W skład Zarządu Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER), wchodzi pięciu członków wyznaczonych przez Radę. Wszyscy członkowie Zarządu podejmują działania samodzielnie i obiektywnie, w interesie publicznym, bez szukania albo brania pod uwagę jakichkolwiek instrukcji politycznych.

W Zarządzie Europejskiego Urzędu Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) 14 członków wyznaczonych jest przez Radę, w porozumieniu z Parlamentem Europejskim, na podstawie listy przedstawionej przez Komisję. Przy czym Zarząd EFSA jest niezależny, a jego członkowie muszą działać wyłącznie w interesie publicznym i nie reprezentują jakiegokolwiek rządu, organizacji lub sektora. Czterech z 14 członków musi mieć doświadczenie w działalności w organizacjach reprezentujących konsumentów i inne podmioty (np. handlowców).

18 członków Zarządu Europejskiego Instytutu Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE) jest wyznaczonych przez Radę na 3-letnią kadencję. Przez każdą kadencję, członkowie wyznaczeni przez Radę reprezentują 18 państw członkowskich w porządku obejmowania przez nie Prezydencji.

Jeżeli natomiast chodzi o reprezentowanie w Zarządzie organizacji działających w danym środowisku to w Zarządzie Europejskiej Agen-

cji ds. Leków (EMA), zasiada dwóch przedstawicieli organizacji zrzeszających pacjentów, jeden przedstawiciel lekarzy i weterynarzy oraz reprezentant wyznaczony przez Radę po konsultacji Parlamentu Europejskiego.

Zarząd Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA) ma trzech przedstawicieli wyznaczonych przez Komisję oraz 3 przedstawicieli bez prawa głosowania, zaproponowanych przez Komisję i wyznaczonych przez Radę, przy czym każdy z nich reprezentuje jedną z poniższych grup:

1. przemysł technologii informacyjnych i łączności,
2. grupy konsumenckie,
3. ekspertów akademickich w zakresie bezpieczeństwa sieci i informacji.

Prawie 2/3 agencji mają zarządach przedstawicieli Komisji Europejskiej. Ich liczba waha się od jednego do sześciu, w przypadku zaś czterech agencji przedstawiciele Komisji nie mają prawa do głosowania. Jeszcze inna jest rola przedstawicieli Komisji w dawnych agencjach III filaru CE-POL, Eurojust i Europol – mają oni jedynie status obserwatorów.

Dużo mniejszy wpływ na działalność agencji ma Parlament Europejski. W 26 agencjach nie ma jakiegokolwiek przedstawiciela Parlamentu Europejskiego w ich Zarządzie. Tylko zarządy siedmiu agencji mają w swoim składzie dwóch członków wyznaczonych przez PE. W sześciu z nich mają oni prawo udziału w głosowaniach, w przypadku zaś Europejskiej Fundacji Kształcenia (ETF) trzech specjalistów przedstawicieli Parlamentu ma status obserwatora.

W zarządach ośmiu agencji (EEA, ETF, EMCDDA, EMA, EU-OSHA, OHIM, Europol) są członkowie szczególnego typu – mają w swoim składzie jednego przedstawiciela z każdego państwa członkowskiego, z instytucji UE i przedstawicieli struktur, z którymi agencje zawarły umowę o współpracę (jednak bez prawa głosu, występują jako obserwatorzy).

Organizacje pracowników i pracodawców wyznaczają po 1 jednym przedstawicieli do organów zarządzających w:<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Osoby te mogą jednak brać udział w posiedzeniach Komisji Europejskiej w sprawach pracowniczych, na zasadzie obserwatorów.

1. Europejskim Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (Cedefop),
2. Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA),
3. Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound).

Inne szczególne osoby wchodzące w skład organów zarządzających także w:

1. Europejskiej Agencji Chemikaliów (ECHA) trzy osoby reprezentujące zainteresowane podmioty, są wyznaczane przez Komisję Europejską;
2. Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA) czterech przedstawicieli zainteresowanych podmiotów (bez praw wyborczych) wyznaczonych przez Komisję;
3. Europejskiej Agencji Kolejowej (ERA) sześciu przedstawicieli bez prawa głosu reprezentujących na poziomie europejskim następujące grupy: przedsiębiorstwa kolejowe, zarządców infrastruktury, przemysł kolejowy, związki zawodowe, pasażerów, klientów przewozów towarowych. Dla każdej z tych grup Komisja powołuje przedstawiciela i jego zastępcę na podstawie listy czterech osób przedłożonej przez poszczególne organizacje europejskie, mając na uwadze zapewnienie odpowiedniej reprezentacji interesów wszystkich grup;
4. Agencji Praw Podstawowych, jeden członek Zarządu jest wyznaczany przez Radę Europy;
5. pracach Rady Sterującej, Europejskiej Agencji Obrony uczestniczy Przewodniczący Komitetu Wojskowego UE (lub jego przedstawiciel i reprezentant Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych);
6. posiedzeniach Zarządu Europejskiego Kolegium Policyjnego, mogą brać udział przedstawiciele Komisji, Sekretariatu Generalnego Rady UE i Europol (ale bez prawa głosu).

Biorąc pod uwagę powyższe czynniki wydaje się, że powinno nastąpić ujednoczenie działania zarządów, tak aby zwiększyć efektywność i przejrzystość nadzoru nad administracją, funkcjonowaniem i budżetem agencji, a jednocześnie zapewnić odpowiedni (dla konkretnych agencji) wpływ państw członkowskich i Komisji Europejskiej. Dla realizacji tych

zamierzeń w skład Zarządu powinno wchodzić po jednym przedstawicielu z każdego państwa członkowskiego. Uwzględniając jednak relacje konkretnych agencji z Komisją, również jej przedstawiciele powinni być reprezentowani w organie zarządzającym, ale w zakresie uzupełniającym, a nie dominującym nad reprezentantami państw członkowskich. Właściwa proporcja powinna wynosić 13 jej przedstawicieli. W związku ze wzrastającą rolą Parlamentu Europejskiego (choćby w kwestiach budżetowych czy decyzyjnych), również jego przedstawiciele powinni być reprezentowani w tych organach. Należy odejść od formuły, iż PE jest reprezentowany tylko w niektórych agencjach (patrz wyżej). Powinien mieć swoich przedstawicieli w zarządach wszystkich agencji. Ponadto w agencjach wymagających bardzo specjalistycznej wiedzy powinni być reprezentowani przedstawiciele odpowiednich struktur krajowych (np. w ENISA).

Ze względu na bardzo wyspecjalizowane kompetencje poszczególnych agencji powinna być przestrzegana zasada, że niezależnie od tego, kto deleguje daną osobę do organu zarządzającego, musi ona mieć znajomość podstawowej działalności agencji oraz odpowiednie umiejętności i doświadczenie w zakresie zarządzania, administracji i kwestiach budżetowych. Kadencja tak wybranych przedstawicieli nie powinna się kończyć w tym samym momencie. Dla zapewnienia ciągłości prac agencji powinno następować cykliczne odnawianie części jej składu. Przy jednoczesnym założeniu, że kadencja we wszystkich agencjach powinna być taka sama, ale odseparowana od kadencji Komisji Europejskiej. Najlepiej by było, aby dla każdego członka Zarządu trwała od czterech do sześciu lat.

W celu usprawnienia procesu decyzyjnego w agencjach i przyczynienia się do ich efektywności i skuteczności konieczne jest stworzenie organu audytu wewnętrznego. W jego skład powinni wchodzić przedstawiciele Komisji Europejskiej (i/lub Urzędu Zwalczania Nadużyć Finansowych OLAF) oraz eksperci wyznaczani przez Trybunał Obrachunkowy. Celem takiego organu będzie monitorowanie działalności agencji, dążenie do usprawnienia nadzoru nad zarządzaniem administracją i budżetem, zwłaszcza w odniesieniu do audytu.

Kompetencją samego Zarządu powinno zaś być powoływanie Dyrektora, wyznaczanie kierunków działania agencji, struktura zatrudnienia oraz kwestie budżetowe.

We wszystkich sprawach oprócz powoływania (i odwoływania) Dyrektora powinna obowiązywać zwykła większość. Powołanie (i odwołanie) Dyrektora powinno wymagać większości kwalifikowanej np. 2/3 głosów.

Dyrektor agencji jest jej najważniejszym organem wewnętrznym. Nazwy w poszczególnych agencjach mogą się trochę różnić. Występuje po prostu jako Dyrektor<sup>2</sup>, Dyrektor Wykonawczy<sup>3</sup>, Dyrektor administracyjny<sup>4</sup>, Prezydent<sup>5</sup>, Kierownik Administracyjny<sup>6</sup>, Dyrektor Naczelny<sup>7</sup>.

Niezależnie od nazw, w każdym przypadku (z wyjątkiem Dyrektora Administracyjnego EUROJUST) jest prawnym przedstawicielem agencji

Na podstawie obecnie funkcjonujących przepisów, Dyrektor agencji jest mianowany też przez Zarząd albo przez Radę Unii Europejskiej, albo przez Komisję. W agencjach należących do dawnego I filaru procedura zakłada, że Komisja przedstawia propozycję Zarządowi, który podejmuje decyzję (np. Urząd Harmonizacji Rynku Wewnętrznego – OHIM). W dawnym II filarze procedura jest bardziej skomplikowana, Dyrektor Naczelny oraz jego zastępcę powoływani są przez organ zarządzający (Radę Sterującą) na wniosek Szefa Agencji na trzy lata. Rada Sterująca może przedłużyć ten okres o dwa lata<sup>8</sup>.

Nieco inaczej wygląda sytuacja w Centrum Satelitarnym Unii Europejskiej. Dyrektora wybiera Zarząd spośród obywateli państw członkowskich, na podstawie zalecenia panelu doradczego. Dyrektor jest

---

<sup>2</sup> ACER, CDT, CEDEFOP, UCHO, ECDC, EIGE, EMCDDA, ETF, EU-OSHA, EUROFOUND, FRA, EUSC, ISS, CEPOL, EUROPOL.

<sup>3</sup> Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi - LISA, CFCA, EASA, EASO, ECHA, EEA, EFSA, EMA, EMSA, ENISA, ERA, FRONTEX, GSA.

<sup>4</sup> EUROJUST.

<sup>5</sup> CPVO, OHIM.

<sup>6</sup> BEREC Biuro.

<sup>7</sup> EDA

<sup>8</sup> Wspólne Działanie Rady 2004/551/WPZiB z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Obrony (Dz. U. UE.2014.L.245.17).

mianowany na trzy lata; okres ten może być jednokrotnie przedłużony o dwa lata<sup>9</sup>.

W dawnym III filarze Dyrektor Europolu mianowany jest przez Radę stanowiącą większością kwalifikowaną z przedstawionej przez Zarząd listy obejmującej nazwiska przynajmniej trzech kandydatów na cztery lata<sup>10</sup>.

Jeżeli wskazanie kandydata należy do Komisji Europejskiej, najpierw przygotowywane jest szczegółowe opracowanie i opublikowanie ogłoszenia o wolnym miejscu, w tym zasady i kryteria kwalifikacyjne. Następne etapy to:

1. wybór wstępny przez komitet przedkwalifikacyjny,
2. ocena przez komitet,
3. rozmowa z właściwym Komisarzem,
4. przyjęcie krótkiej listy kandydatów przez Komisję,
5. rozmowa z wyznaczającą władzą,
6. ewentualnie przesłuchania przed właściwymi komisjami Parlamentu Europejskiego,
7. ewentualnie spotkanie z wyznaczającą władzą, jeśli chodzi o tymczasowe pełnienie obowiązków.

Przyjęte rozwiązania wydają się właściwe. Biorąc pod uwagę różną rolę dyrektorów w agencjach (o czym niżej) trudno ujednoczyć sposób ich powoływania oraz warunki, jakie muszą spełniać dla prawidłowego wykonywania swoich funkcji.

Z reguły kadencja Dyrektora trwa od trzech do pięciu lat. Podstawy prawne poszczególnych agencji zakładają też możliwość odnowienia lub przedłużenia pełnienia obowiązków przez dyrektorów. Jednakże nawet tam gdzie wynosi ona trzy lata, może być przedłużona o dwa lata, co oznacza, że następuje dalsze pełnienie przez nich obowiązków, bez potrzeby przeprowadzania procedur nominacyjnych. Natomiast odno-

---

<sup>9</sup> Decyzja Rady 2014/401/WPZiB z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie Centrum Satelitarnego Unii Europejskiej i uchylenia wspólnego działania 2001/555/WPZiB w sprawie ustanowienia Centrum Satelitarnego Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 2014 188.73).

<sup>10</sup> Decyzja Rady 2009/371/WSiSW z dnia 6 kwietnia 2009 r. ustanawiająca Europejski Urząd Policji (Europol) (Dz. Urz. UE L 2009 121.37).

wienie zakłada, że przeprowadzana jest powtórna procedura nominacyjna. Przedłużenie odbywa się na podstawie sprawozdania oceniającego okres mandatu Dyrektora i musi zostać uzasadnione szczególnymi obowiązkami i wymaganiami agencji. Wydaje się, że funkcjonowanie zróżnicowania kadencji (trzy i pięć lat) nie jest właściwe. Jeżeli agencje mają organami współpracy specjalistów w danej dziedzinie, a zarazem dostarczać niezbędnych danych Komisji Europejskiej i państwom członkowskim, nie ma żadnego uzasadnienia dla takiego zróżnicowania ich kadencji. Przedłużanie pełnienia mandatów ma natomiast uzasadnienie z punktu widzenia procesów decyzyjnych UE. Biorąc pod uwagę istniejącą czasami rozbieżność zdań między państwami członkowskimi lub między nimi a Komisją, może dojść do sytuacji, że nie uda się wyłonić następcy Dyrektora w terminie umożliwiającym mu podjęcie obowiązków wraz z zakończeniem kadencji przez poprzednika. Stąd też istnienie opcji, przedłużenia kadencji urzędującego Dyrektora. Ewentualnie można zastosować procedurę powierzania pełnienia obowiązków jednemu z dotychczasowych zastępców. Tu pojawiają się jednak wątpliwości. Po pierwsze może się temu sprzeciwić jedno lub kilka państw. Po drugie, problemem może być ewentualne kandydowanie tegoż zastępcy na stanowisko „głównego” Dyrektora.

Rola Dyrektora agencji jest o tyle wrażliwa, że pełnienie przez niego funkcji musi zapewniać niezależność. Z drugiej jednak strony np. rozporządzenie o utworzeniu ENISA nie wspomina o żadnej możliwości odnowienia kadencji Dyrektora wykonawczego (ENISA). W innych agencjach przewiduje się możliwość przedłużenia jego pełnomocnictwa przez organ wybierający. Z reguły ma to miejsce w sytuacji, gdy Dyrektor wypadł dobrze, a przedłużenie ważności jego/jej pełnomocnictwa byłoby korzystne dla agencji, szczególnie ze względu na ciągłość pracy. Przed przedłużeniem kadencji, Dyrektor może on zostać zaproszony na posiedzenie właściwej komisji Parlamentu Europejskiego w celu złożenia sprawozdania i udzielenia odpowiedzi na pytania jej członków.

Przepisy dotyczące zwolnienia Dyrektora agencji przewidują, że może on być zwolniony przez władzę sprawującą nad nim kontrolę. Co



ciekawe, nie ma jednak żadnych ram prawnych dotyczących procedury związanej ze zwolnieniem Dyrektora, w trakcie mandatu lub w czasie przedłużenia jego pełnomocnictwa. Jest to niewątpliwie wada istniejących ram prawnych. Biorąc pod uwagę, że Dyrektor z reguły jest główną osobą w agencji powinien istnieć katalog okoliczności, w których może być odwołany, oraz opis procedury w tej sprawie.

Do zadań Dyrektora należy:

1. codzienne zarządzanie agencją,
2. podejmowanie koniecznych działań dla zapewnienia wykonywania przez agencję jej zadań,
3. kierowanie personelem agencji,
4. przygotowywanie materiałów na posiedzenia Zarządu,
5. przygotowywanie projektów rocznych i wieloletnich planów prac, budżetu, zasad finansowych agencji, regulaminów wewnętrznych, zestawienia dochodów i wydatków, oraz rocznych sprawozdań z działalności.

Ponadto przygotowuje i realizuje decyzje, strategie, programy działalności przyjęte przez Zarząd, jak również inne jego decyzje. Przygotowuje też prace Zarządu, może również uczestniczyć w jego spotkaniach, bez prawa udziału w głosowaniu.

Jest też organem odpowiedzialnym za realizację budżetu agencji zdaje z tego sprawozdanie przed Zarządem i innymi instytucjami UE (Komisja, Parlament). Generalnie ma prawo reprezentowania agencji na zewnątrz, tak wobec instytucji UE, jak i wobec państw członkowskich czy instytucji międzynarodowych. We wszystkich agencjach Dyrektor jest też odpowiedzialny za: wysyłanie pracowników do państw członkowskich, stworzenie wewnętrznego systemu oceny i monitoringu.

Do gremiów wspierające Dyrektora należą przede wszystkim jego zastępcy oraz organy kolegialne. W 13 agencjach dyrektorzy mają do pomocy jednego lub więcej wicedyrektorów.<sup>11</sup> W pięciu agencjach powołane są ciała doradcze Dyrektora, którym on przewodniczy<sup>12</sup>. Szcze-

---

<sup>11</sup> CPVO, EASA, EASO (as per Commission proposal), EMSA, EUROFOUND, FRONTEX, OHIM, EDA, EUSC, EUROPOL, CEDEFOP, EUROJUST, EMA.

<sup>12</sup> CFCA, EASO (as per Commission proposal), ECDC, EFSA, EIGE.

gólna sytuacja występuje w CFCA, gdzie w skład Rady Doradczej wchodzi reprezentanci regionalnych rad doradczych założenia ustala, że komitet doradczy napisał z jednego przedstawiciela. Rolą Rady jest pomoc Dyrektorowi w wypełnianiu przez niego obowiązków.

Dyrektorowi EASO w przygotowywaniu decyzji doradza, komitet wykonawczy w skład, którego wchodzi ośmiu członków mianowanych spośród członków Zarządu (wśród nich jeden z przedstawicieli Komisji w Zarządzie). Innym szczególnym przypadkiem jest forum doradcze ECDC. Gremium to składa się z członków technicznie właściwych organów w państwach członkowskich podejmujących zadania podobne do zadań Centrum, na zasadzie jednego przedstawiciela, desygnowanego przez każde państwo członkowskie, uznanego za swą kompetencję naukową, jak również z trzech członków bez prawa głosu nominowanych przez Komisję i będących przedstawicielem zainteresowanych stron na poziomie europejskim, takie jak organizacje pozarządowe reprezentujące pacjentów, organizacje zawodowe czy kręgi akademickie. Forum doradcze obok wspierania Dyrektora, stanowi mechanizm wymiany informacji o potencjalnych ryzykach i mobilizowaniu wspólnie wiedzy i dla monitorowania postępu naukowego.

W skład forum doradczego EFSA wchodzi przedstawiciele właściwych organów państw członkowskich, które realizują zadania zbliżone do wykonywanych przez Urząd. Każde państwo członkowskie wyznacza jednego przedstawiciela. Przedstawiciele mogą być zastępowani przez zmienników wyznaczonych w tym samym czasie.

Forum ekspertów EIGE składa się z członków właściwych podmiotów specjalizujących się w zagadnieniach równości płci, zebranych w następujący sposób: po jednym przedstawicielu wyznaczonym przez każde państwo członkowskie, dwóch członków reprezentujących inne właściwe organizacje specjalizujące się w zagadnieniach równości płci wyznaczonych przez Parlament Europejski oraz trzech członków wyznaczonych przez Komisję i reprezentujących zainteresowane strony na poziomie europejskim, przy czym każdy z nich reprezentuje jedną z poniższych organizacji:

- właściwą organizację pozarządową na poziomie Unii, która ma uzasadniony interes w zwalczaniu dyskryminacji ze względu na płeć i wspieranie równości mężczyzn i kobiet,
- organizację pracodawców na poziomie Unii,
- organizację pracowników na poziomie Unii.

Forum jest odpowiedzialne za wspieranie Dyrektora w zapewnianiu perfekcji i niezależność działalności Instytutu oraz stanowi mechanizm wymiany informacji dotyczących problematyki równości płci i koncentracji zasobów wiedzy. Forum zapewnia ścisłą współpracę pomiędzy instytutem a właściwymi organami w państwach członkowskich.

Dokumenty powołujące agencje przypisały dyrektorom szeroki zakres kompetencji – ich rola w działaniach tych struktur jest decydująca, nie tylko w zakresie działalności operacyjnej, ale także z zakresie spraw budżetowo-finansowych i personalnych, agencji.

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że za swoją działalność Dyrektorzy są odpowiedzialni przed Zarządem. Mogą być także zobowiązani do składania rocznych sprawozdań Komisji Europejskiej, Parlamentowi czy Radzie Unii Europejskiej. Niezależnie od tego, w ramach agencji działają komórki audytu wewnętrznego. Komisja wewnętrzna audytu dostarcza Dyrektorowi i Komisji niezależnych informacji oceniających zarządzanie ryzykiem, kontrole i decyzje Dyrektora. Ich opinie są wysłane do Europejskiego Trybunał Obrachunkowego. Parlament uwzględni te opinie przy udzielaniu absolutorium z wykonania budżetu.

Jeśli chodzi o nadzór nad personelem agencji, to wydaje się, że pozostawienie wyłącznej kompetencji w tych sprawach dyrektorom, nie jest najlepszym pomysłem. Jeżeli agencje w ten czy inny sposób podlegają Komisji Europejskiej, właściwym wydaje się, stworzenie w tym gremium struktur, do których mogą się odwoływać pracownicy w sytuacji szczególnie rażącego naruszenia ich praw pracowniczych. Taka procedura powinna służyć szybszemu załatwianiu spraw, aby do sądu służby cywilnej trafiały tylko skomplikowane sprawy, co sprawiłoby, że w pierwszym i w drugim przypadku skróciłby się czas oczekiwania na decyzję.

Osobnym problemem jest funkcjonowanie struktur doradczych Dyrektora. Z jednej strony muszą istnieć w tym zakresie różnice wynikające ze specyfiki agencji (w zakresie kompetencji), z drugiej strony jednak należy dążyć do ich maksymalnego ujednoczenia (przede wszystkim w zakresie składu).

Trzecią strukturę występującą w agencjach są komitety naukowe. Ich liczba jest bardzo zróżnicowana w poszczególnych agencjach. W pięciu agencjach działa jeden komitet<sup>13</sup>. W ECHA działają dwie<sup>14</sup>, w EMA jest ich sześć<sup>15</sup>. Najwięcej jest ich w EFSA – 10<sup>16</sup>, ECDC ma 8 komitetów naukowych, a oprócz tego cztery gremia doradztwa technicznego. Niejako na przeciwnym biegunie jest CEPOL, który nie ma komitetu naukowego (*sensu stricte*). Jego funkcję pełni bowiem Grupa robocza ds. nauki i badań oraz Komitet ds. Szkoleń i Rozwoju.

Zadaniem komitetów naukowych jest pomaganie Zarządowi i Dyrektorowi w wykonywaniu obowiązków dostarczając fachowych opinii o osiągnięciach naukowych w zakresie działania agencji.

W przypadku sześciu agencji, członkowie komitetów naukowych są mianowani przez Zarząd<sup>17</sup>, ale np. w EMA są wyznaczani przez państwa członkowskie, po konsultacji z Zarządem i Komisją Europejską.

Różna jest liczba ich członków. W skład Komitetu naukowego EEA wchodzi do 20 naukowców, Komitet naukowy EFSA składa się z sześciu naukowców, Komitet naukowy EMCDDA składa się do 15 naukowców. Komitety naukowe EMA - CHMP i CVMP składają się z po jednej osobie z każdego państwa członkowskiego oraz z po jednym z Islandii i Norwegii (taką możliwość ma również Liechtenstein, który jednak ni-

---

<sup>13</sup> 1 EEA, EFSA, EMCDDA, FRA, GSA.

<sup>14</sup> Komitet oceny ryzyka i Komitet Analizy Socjalno-Ekonomicznej.

<sup>15</sup> Komitet ds. Produktów Leczniczych Stosowanych u Ludzi (CHMP), Komitet ds. Produktów Leczniczych do wykorzystania w Weterynarii (CVMP), Komitet w sprawie Sierocych Produktów Leczniczych (COMP), Komitet w sprawie Ziołowych Produktów Leczniczych (HMPC), Komitet dla Zaawansowanych Terapii (CAT) i komitet Pediatryczny (PDCO).

<sup>16</sup> Tj. jeden komitet naukowy ds. ryzyka zagrożeń i panele naukowe: Zdrowia i życia zwierząt, Zagrożenia biologicznego, Substancji zanieczyszczających, Zdrowia roślin, Pasz, Odżywiania, Składników spożywczych i opakowań, GMO, Pesticydów,

<sup>17</sup> ECHA, EEA, EFSA, EMCDDA, GSA, FRA

gdy nie mianował jakiegokolwiek członka). Kadencja członków komitetów naukowych różni się w poszczególnych agencjach, wynosi od lat trzech do pięciu lat.

Specyfika roli komitetów sprawia, że trudno jest wprowadzić ujednoczenie w ich działalności. Skład oraz kompetencje komitetów są bowiem pochodną kompetencji Unii w poszczególnych dziedzinach. Można jednak spróbować podejść do problemu w sposób zawężający. Wydaje się, że stosunkowo łatwo byłoby ujednoczyć oba te elementy (skład i kompetencje) w ramach poszczególnych kompetencji UE. W dziedzinach, gdzie są one takie same (podobne) można pokusić się o pewne ujednoczenia, tam gdzie kompetencje UE są różne – spróbować określić rolę komitetów naukowych na dużym poziomie ogólności. Aby stworzyć niejako wspólną podstawę do konkretyzacji tych kwestii w podstawach prawnych poszczególnych agencji. Ujednoczenia wymagają również zasady współpracy wszystkich agencji z ekspertami zewnętrznymi lub środowiskami naukowymi.

W zakresie składu wspólną podstawą na poziomie UE może być stworzenie minimalnych warunków powoływania ich członków przez państwa członkowskie czy inne gremia do tego uprawnione (np. środowiska akademickie czy jednostki naukowo-badawcze). Najpilniejszym jednak działaniem powinno być stworzenie zasad współpracy z zarządami i dyrektorami agencji tak, aby nie dochodziło do tego, że w niektórych agencjach inne organy wewnętrzne marginalizują znaczenie komitetu (np. EEA).

Po wejściu w życie zmianie uległy dotychczasowe podstawy budżetowe niektórych agencji. Większość jest całkowicie finansowana z budżetu ogólnego UE. Częściowo ze środków własnych finansowana jest działalność EMA, ECHA2 i EASA. Całkowicie z własnych środków finansowane są: OHIM, CPVO i CdT. Trzy dawne agencje II filaru nadal finansowane są ze środków państw członkowskich. Od 2010 r. EURO-POL, stał się agencją całkowicie finansowaną z budżetu UE.

W przypadku agencji finansowanych z budżetu Unii obowiązuje zasada zrównoważenia dochodów i wydatków. Jeżeli kwota wydatków w danym roku jest mniejsza i pozostała w agencji nadwyżka, zobowią-

zana jest ona ją zwrócić do budżetu ogólnego zarządzanego przez Komisję Europejską.

W niektórych agencjach część dochodów pochodzi od podmiotów gospodarczych, oznacza to, że z jednej strony mamy stałe i przewidywalne wydatki (np. płace, koszty administracyjne), a z drugiej nie do końca przewidywalne dochody. Nie ma problemu, gdy powstaje nadwyżka. Wówczas staje się ona częścią dochodu agencji w następnym roku budżetowym. Gdy pojawia się deficyt, agencja może wnioskować do Komisji o przekazanie dotacji na pokrycie jej deficytu.

Jeżeli na poziomie agencji można ustalić planowany poziom wpływów z (np. OHIM), to nic nie stoi na przeszkodzie, aby zlikwidować samofinansowanie (lub częściowe finansowanie) wyżej wymienionych agencji. Funkcjonowanie takiego systemu, oprócz niepotrzebnej biurokracji na poziomie agencji, stwarza też pokusę takiego gospodarowania wpływami własnymi, aby za wszelką cenę nie pozostawić w danym roku nadwyżki, co prowadzi do marnotrawienia środków pozyskanych od podmiotów gospodarczych. Może się też pojawić pokusa nadmiernego podnoszenia opłat, na potrzeby rozrastającej się pod względem personalnym czy płacowym, agencji. Uspółnotowanie budżetu agencji powinno też doprowadzić do uzyskanie przez Komisję wpływu na stawki opłat od podmiotów gospodarczych pobieranych przez agencje. Obecnie mają one w tym zakresie w zasadzie pełną swobodę (z zastosowaniem zasady racjonalności), muszą jednak zapewnić odpowiednie wpływy do samej agencji. Włączenie w ten proces Komisji Europejskiej sprawi, że pojawi się bezstronny recenzent, a to z kolei może wpłynąć na obniżenie opłat, a zatem polepszenie warunków finansowych firm.

W dotychczasowej praktyce zdarzało się, że Komisja musiała pokrywać deficyty poszczególnych agencji, np. z powodu ponoszenia przez nie nadmiernych (w stosunku do planowanych), wydatków na pokrycie kosztów przegranych procesów sądowych. Także w tym przypadku, zlikwidowanie samofinansowania (lub częściowego finansowania), agencji usprawni ten proces. Wydaje się zatem, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby uznać dochody EMA, ECHA2 i EASA, OHIM, CPVO i CdT za do-

chody własne całej Unii i w konsekwencji finansować działalność tych agencji z ogólnego budżetu UE.

Biorąc pod uwagę przedstawiony stan faktyczny oraz propozycje ujednoczenia i uproszczenia struktur wewnętrznych agencji, jestem przekonany, że będzie to model, do którego w najbliższych latach będą zmierzały zmiany w funkcjonowaniu agencji UE. Kierunek ten wydaje się tym bardziej prawdopodobny, iż pojawiające się w ostatnich latach propozycje zmian w funkcjonowaniu Unii Europejskiej zmierzają do jej dalszej federalizacji. W konsekwencji, agencje również staną się uczestnikiem tego procesu. Odbywać się to może tylko poprzez wyeliminowanie istniejących między nimi różnic. Tym bardziej, że różnice te po części wynikają z faktu, że poszczególne agencje powstawały w różnym czasie, w konkretnych okolicznościach i przy określonych stanowiskach państw członkowskich. W ostatnich latach pojawiło się jednak oczekiwanie na uproszczenie procedur administracyjnych w UE, a także zmniejszenie „brukselskiej biurokracji”. Jednym z najlepszych na to sposobów jest właśnie uproszczenie działania agencji. Przeprowadzenie tego procesu przyczyni się również do lepszego zrozumienia ich roli przez obywateli, a w konsekwencji będzie odpowiedzią na zarzucany Unii Europejskiej tzw. deficyt demokracji.

## Bibliografia

- Decyzja Rady 2009/371/WSiSW z dnia 6 kwietnia 2009 r. ustanawiająca Europejski Urząd Policji (Europol), Dz. Urz. UE L 2009 121.37.
- Decyzja Rady 2014/401/WPZiB z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie Centrum Satelitarnego Unii Europejskiej i uchylecia wspólnego działania 2001/555/WPZiB w sprawie ustanowienia Centrum Satelitarnego Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 2014.188.73.
- Wspólne Działanie Rady 2004/551/WPZiB z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Obrony, Dz. Urz. UE L 2014.245.17.





Marta Witkowska

## Wymiar funkcjonalny działania agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych w systemie Unii Europejskiej

### Wstęp

W niniejszym rozdziale zostanie dokonany przegląd zadań realizowanych przez agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Następnie, na podstawie tego przeglądu, zostaną określone funkcje wypełniane przez nie dla systemu oraz zostanie dokonana typologia wypełnianych przez te podmioty funkcji. Ze względu na ścisły przedmiot zainteresowań badawczych autorki artykułu, badanie zostanie ograniczone do poszukiwania zadań realizowanych przez badane podmioty w ramach procesu decyzyjnego w UE. Tak wyznaczony cel badania determinuje przyjęcie ujęcia procesowego (funkcjonalnego).

Przedmiotem badania są agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w Unii Europejskiej. Są to ciała i gremia o zróżnicowanym statusie prawnym, które w Traktacie o Unii Europejskiej oraz w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej po ostatnich zmianach traktatem lizbońskim zbiorczo nazwane zostały jednostkami organizacyjnymi UE<sup>1</sup>. Prócz zmiany polegającej m.in. na włączeniu tych podmio-

---

<sup>1</sup> Wniosek taki wypływa z treści art. 2 pkt 2 lit. f oraz pkt. 6 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. C 306, 17.12.2007, który stanowi o zmianach horyzontalnych dokonywanych w obydwu traktatach. Dotychczasowe brzmienie traktatu dotyczą-

tów w zakres sprawowanej w UE kontroli sądowej, stworzono jedynie podstawy do ujednoczenia przepisów o powoływaniu i przekazywaniu uprawnień na te ciała i gremia będące przedmiotem niniejszego badania<sup>2</sup>. Traktaty bezpośrednio nie ustanawiają agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych UE.

Pod pojęciem agencji należy rozumieć jednostki zdecentralizowane, zajmujące się wyznaczoną w dokumencie je powołującym (najczęściej rozporządzeniem) określoną dziedziną polityki UE. Są organami autonomicznymi wobec instytucji UE oraz mają osobowość prawną. W teorii termin agencja jest powszechnie używany i w strukturach administracji państwowej odnosi się do opisanego różnorodnych organizacji (tj. komisje, dyktoriały, inspektoraty, urzędy, biura itp.), które wykonują funkcje o charakterze rządowym i które często istnieją poza zwykłą departamentalną strukturą rządu<sup>3</sup>. Natomiast w Unii Europejskiej agencje wspierają zarówno instytucje UE, jak i państwa członkowskie wraz z ich właściwymi organami w wykonywaniu określonych zadań, które mogą być natury prawnej, technicznej, ekspertyzowo-naukowej i innej.

Cechą odróżniającą agencje od instytucji UE jest sposób ich powoływania i umocowania traktatowego. Jak wspomniano wyżej, dokumentem ustanawiającym agencję są akty instytucji, tzw. prawo wtórne. Natomiast instytucje zostały ustanowione na mocy traktatów, tzw. prawa pierwotnego, zostały wymienione z nazwy w art. 13 Traktatu o Unii

---

ce wyłącznie instytucji i organów zostało rozszerzone o jednostki organizacyjne UE; [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8d1c14fc-6be7-4d4e-8416-f28cfc7b3b60.0018.01/DOC\\_3&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8d1c14fc-6be7-4d4e-8416-f28cfc7b3b60.0018.01/DOC_3&format=PDF); analiza wspomnianego artykułu traktatu w jęz. angielskim przynosi dokładniejsze potwierdzenie, bowiem wymienia się w nim: „institutions, bodies, offices or agencies”, [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC\\_3&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_3&format=PDF) (14.01.2014).

<sup>2</sup> Szerzej na temat podstaw prawnych działania agencji patrz rozdział autorstwa M. Wielońskiego w niniejszej książce.

<sup>3</sup> Yataganas X.A., *Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The Relevance of the American Model of Independent Agencies*, „Jean Monnet Working Paper” 2001, 03/01.

Europejskiej<sup>4</sup>. Nie istnieje spójny tryb powoływania agencji<sup>5</sup>. W ich nazewnictwie mogą występować przykładowo następujące określenia: centrum, fundacja, agencja, urząd. To jest dla obywateli państw członkowskich mylące i nie ułatwia osobom niebędącym specjalistami w tej dziedzinie jednoznacznego odróżniania agencji od innych instytucji, które agencjami w omawianym sensie nie są<sup>6</sup>.

Komitety są to gremia o charakterze reprezentacyjnym, działające w imieniu innych podmiotów, powołane są w konkretnym celu. Semantycznie ich nazwa wskazuje, że ich celem jest wykonanie zadania polegającego na rozwiązaniu konkretnego problemu w sposób kolektywny. Struktura komitetu może mieć charakter oddolny (*bottom-up*), gdy został utworzony przez podmioty reprezentowane, albo odgórny (*top-down*), gdy został powołany przez ciała nadrzędne w stosunku do podmiotów reprezentowanych<sup>7</sup>. Komitet może mieć ściśle zdefiniowane zadania lub działać w warunkach niezależności.

Próbując uściślić definicję komitetu w systemie UE, można określić to gremium jako zinstytucjonalizowaną grupę reprezentatywnych i wyspecjalizowanych osób mających wspólny program działania i wspólną rolę społeczną<sup>8</sup>. Postać komitetów mogą mieć jednostki organizacyjne wspierające instytucje UE<sup>9</sup>, jak i organy UE określone

<sup>4</sup> Art. 13 ust. 1 zd. 2 TUE: „Instytucjami Unii są: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska (zwana dalej „Komisją”), Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny, Trybunał Obrachunkowy”.

<sup>5</sup> Szerzej na temat funkcjonowania agencji patrz rozdział M. Wielońskiego w niniejszej książce.

<sup>6</sup> Agencja Zaopatrzenia Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (organ stworzony przez Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej), Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich (Eurostat), Urząd ds. Pomocy Humanitarnej (obie są częścią systemu instytucjonalnego Komisji Europejskiej) czy Urząd ds. Publikacji (organ międzyinstytucjonalny).

<sup>7</sup> Tosiek P., *Komitologia – wyzwanie dla prezydencji Rady? Analiza prawno-politologiczna*, w: *Prezydencja w Unii Europejskiej. Praktyka i teoria*, A. Nowak-Far (red.), Warszawa 2011, s. 328 i nast.

<sup>8</sup> Schendelen M.P.C.M van, *EC Committees: Influence Counts More than Legal Power*, w: *Shaping European Law and Policy: the Role of Committees and Comitology in the Political Process*, R.H. Pedler, G.F. Schäfer (red.), Maastricht 1996, s. 25–27.

<sup>9</sup> Traktaty dały upoważnienie do ustanowienia następujących jednostek: Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, zgodnie z art. 38 TUE; Komitetu ds. Bezpieczeństwa

w traktatach, niebędące instytucjami, wypełniające określone w traktatach zadania<sup>10</sup>. Podstawą funkcjonowania tych gremiów są zarówno traktaty, jak i akty instytucji, a także ich jednostek wewnętrznych. Nie zawsze ich działalność musi być zorganizowana pod nazwą komitetu, czego przykładem są doradcy czy eksperci Komisji Europejskiej albo grupy robocze wspierające prace Rady.

Natomiast pod pojęciem innych jednostek organizacyjnych UE należy zmieścić wszelkie inne formy współdziałania różnych podmiotów o charakterze trwałym, których nie można zakwalifikować ani do agencji, ani do komitetów. Należą do niej Europejski Instytut Innowacji i Technologii oraz pięć wspólnych przedsiębiorstw realizujących wspólne inicjatywy w zakresie wybranych polityk UE. Dysponują one osobowością prawną oraz stanowią podmioty Unii Europejskiej.

Główny problem badawczy niniejszego rozdziału dotyczy roli agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych w UE w ramach procesu decyzyjnego UE. W artykule tym poszukiwane będą odpowiedzi na następujące pytania: W jaki sposób podmioty te wspomagają instytucje UE w procesie decyzyjnym? W jakich czynnościach są autonomiczne, a jakie czynności są im zlecane? Czy ich wsparcie ogranicza się do wypełniania jednej funkcji? Czy wszystkie badane podmioty realizują pewne funkcje w podobny sposób i w tych samych obszarach działalności UE? W których fazach procesu decyzyjnego

---

Wewnętrznego (CATS), zgodnie z art. 71 TFUE; Komitetu ds. Transportu, zgodnie z art. 99 TFUE; Komitetu Ekonomiczno-Finansowego, zgodnie z art. 134 TFUE; Komitetu ds. Zatrudnienia, zgodnie z art. 150 TFUE; Komitetu ds. Ochrony Socjalnej, zgodnie z art. 160 TFUE; Komitetu ds. Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym, zgodnie z art. 163; Komitetu Specjalnego ds. Wspólnej Polityki Handlowej, zgodnie z art. 207 ust. 3 akapit 3 TFUE; Komitetu Specjalnego ds. Negocjacji Umowy Międzynarodowej, zgodnie z art. 218 ust. 4 TFUE; COREPER-u, zgodnie z art. 240 TFUE (funkcjonują COREPER I i COREPER II); Komitetu Opiniodawczego Sędziów TS UE i RG, zgodnie z art. 255 TFUE; Komitetu Pojedynczego Przy Problemach Przy Procedurze Ustawodawczej i Budżetowej, zgodnie z art. 294 i 314 TFUE.

<sup>10</sup> Do organów UE określonych w traktatach i nie będących instytucjami UE należą: Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów, zgodnie z art. 13 ust 4 TUE.

instytucje UE korzystają ze zwiększonego wsparcia ze strony agencji, a w których ze strony komitetów? Czy we wszystkich fazach procesu decyzyjnego instytucje korzystają ze wsparcia ze strony agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych w podobnym stopniu? Jakie funkcje wypełniane przez agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne przyczyniają się do usprawnienia procesu decyzyjnego, a które wzmacniają system UE?

Autorka stawia hipotezę, że funkcjonowanie agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych w UE jest ściśle związane z ustanawianiem nowego modelu rządzenia w Unii Europejskiej, zwanego w Białej księdze europejskim rządzeniem<sup>11</sup>. W dążeniu tym zakłada się przejście od biurokratycznego stylu podejmowania decyzji (czyli procesu administrowania) do tzw. modelu menedżerskiego (czyli procesu zarządzania), zorientowanego na osiągnięcie określonych wyników i realizacji konkretnych zadań, których weryfikacja powinna odbywać się na podstawie mierzalnych standardów lub wskaźników<sup>12</sup>. W tym sensie badane podmioty są powoływane w konkretnych celach dla zwiększenia poziomu kompetencyjności i efektywności działań podejmowanych przez Unię Europejską.

Osiągnięcie wyznaczonego celu, odpowiedź na postawione pytania oraz weryfikacja postawionej hipotezy zostaną dokonane w dwóch etapach. Pierwsza część badania będzie się charakteryzować analizą. Przy zastosowaniu metody analizy decyzyjnej poszukiwane będą funkcje wypełniane przez badane podmioty dla systemu Unii Europejskiej. Wykorzystane zostaną założenia występowania faz procesu decyzyj-

---

<sup>11</sup> *Europejskie Rządzenie*, Biała księga przyjęta przez Komisję Europejską w dniu 25 lipca 2001 r., *European Governance. A White Paper*; COM (2001) 428 final, Dz. Urz. C 287, 12.10.2001, s. 1–29, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:EN:PDF> (14.01.2014).

<sup>12</sup> Szerzej o modelach decydowania: m.in. Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford 2004; Wysocki S., *Procesy decyzyjne – podejście teoretyczne*, w: *Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich, Poradnik dla administracji publicznej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011, s. 13–22, <http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/95.pdf> (14.01.2014).

nego, stosowane w podejściu wielopoziomowego rządzenia (MLG)<sup>13</sup>. Jest to ujęcie procesowe badanej rzeczywistości, które oddaje dynamikę zachodzących relacji i pozwala na dedukcyjne poszukiwanie wypełnianych funkcji. Autorka nie ograniczy się do statycznego prezentowania reguł postępowania. Dynamika w badaniu zostanie wychwycona poprzez poddanie analizie praktyki współdziałania zaangażowanych podmiotów wraz z występującymi zjawiskami i procesami oraz tworzeniem się wzajemnych interakcji. Dodatkowo zabieg wyróżniania faz procesu decyzyjnego umożliwi szczegółowe spojrzenie na aktywność badanych podmiotów. Jest to działanie porządkujące badaną rzeczywistość, umożliwiając zdefiniowanie celowości i skuteczności badanych procesów i relacji.

W części drugiej, która ma charakter syntezujący, zastosowano teorię mocodawcy i agenta (Principal-Agent Theory – PAT), zwaną skrótowo teorią agencji. Ta koncepcja jest wykorzystywana do wyjaśniania relacji hierarchicznych zachodzących między mocodawcą i agentem oraz do poszukiwania podłoża delegowania uprawnień. Podobnie jak MLG, PAT stosuje analizę decyzyjną. Koncepcja ta, jako podejście metodologiczne, zostanie zastosowana w niniejszym badaniu do potwierdzenia, że agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w UE są tworzone do realizacji określonych celów i z określoną formą działania. Autorka nie będzie podważać faktu ich istnienia oraz skuteczności działania. Poszukiwania skoncentrowane zostaną wyłącznie na dodatnich cechach tego procesu, poszukiwaniu funkcji usprawniających szeroko rozumiany proces decyzyjny i wzmacniających system UE. W oparciu o przyjęte wyżej założenia analizowane funkcje w pierwszej części artykułu będą grupowane w zbiory o następujących cechach: regulacyjne, doradczo-ekspertskie, mediacyjne, agregacji i artykulacji interesów, zabezpieczające, adaptacyjne oraz innowacyjne.

---

<sup>13</sup> Marks G., Hooghe L., *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham 2001, s. 12–27; autorzy wyróżniają następujące fazy: a) kształtowania polityki (*policy initiation*); b) podejmowania decyzji (*decision-making*); c) ich implementacji (*implementation*); d) oceny (*adjudication*).

Należy podkreślić, że literatura zajmująca się działaniem przedmiotowych agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych w UE jest skromna. Opisywanie i charakteryzowanie funkcjonowania analizowanych podmiotów miało miejsce we wcześniejszych publikacjach i badaniach przygotowywanych przez instytucje UE<sup>14</sup> dla instytucji UE<sup>15</sup> oraz do celów naukowych<sup>16</sup>. Cechą łączącą te pub-

---

<sup>14</sup> Przykładowo: European Commission, *EU agencies: whatever you do, we work for you*, Office for Official Publications of the European Communities, 2007, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Przyszłość agencji europejskich (COM(2008)0135) {SEK(2008) 323}, Bruksela, 11.3.2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:PL:PDF>; analizy dokonane przez grupę roboczą ds. zarządzania agencjami oraz ich funkcjonowania i nadzorowania w oparciu o szereg sprawozdań i badań, w tym kompleksową ocenę zewnętrzną dostępne w wersji elektronicznej na stronie Komisji Europejskiej: [http://europa.eu/about-eu/agencies/overhaul/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/overhaul/index_pl.htm); w tym *Plan działania na rzecz realizacji wspólnego podejścia dotyczącego zdecentralizowanych agencji UE* (19 grudnia 2012) dostępny w wersji ang. *Roadmap on the Follow-up to the Common Approach on EU Decentralised Agencies*, [http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-18\\_roadmap\\_on\\_the\\_follow\\_up\\_to\\_the\\_common\\_approach\\_on\\_eu\\_decentralised\\_agencies\\_en.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-18_roadmap_on_the_follow_up_to_the_common_approach_on_eu_decentralised_agencies_en.pdf); *Wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej w sprawie zdecentralizowanych agencji*, [http://europa.eu/agencies/documents/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_pl.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_pl.pdf) (14.01.2014).

<sup>15</sup> Przykładowo: Everson M., Majone G., Metcalfe L., Schout A., *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance. Report Presented to the Commission*, Florence–Maastricht 1999. Tekst dostępny na stronie internetowej Unii Europejskiej: [http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group6/contribution\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group6/contribution_en.pdf); Dumala A. (red.), *Agencje Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, [http://www.europe-direct-katowice.pl/ed\\_stara\\_strona/dokumenty/1/agencje-ue.pdf](http://www.europe-direct-katowice.pl/ed_stara_strona/dokumenty/1/agencje-ue.pdf); ocena zewnętrzna agencji UE (2009 r.) wraz z dokumentami powiązаныmi dostępna w wersji elektronicznej na stronie Komisji Europejskiej: [http://europa.eu/about-eu/agencies/overhaul/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/overhaul/index_pl.htm) (14.01.2014).

<sup>16</sup> Przykładowo: Dehousse R., *Regulation by Networks in the European Community: The Role of European agencies*, „Journal of European Public Policy” 1997, Vol. 4(2), s. 246–261; Kreher A., *Agencies in the European Community – Step Towards Administrative Integration in Europe*, „Journal of European Public Policy” 1997, 4(2), s. 225–245; Majone G., *The New European Agencies: Regulation by Information*, „Journal of European Public Policy” 1997, 4 (2), s. 262–275; Martens M., *Double-Hatted Agencies on the European Scene? A Case Study of the IMPEL Network*, w: Arena Working Paper No. 12, March 2005, [https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2005/wp05\\_12.pdf](https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2005/wp05_12.pdf);

likacje i badania jest występująca dwutorowość prowadzonej analizy. W pierwszym nurcie autorzy zajmują się wyłącznie zagadnieniem funkcjonowania agencji i fenomenem agencji w Unii. W drugim nurcie przedmiotem analizy są komitety działające przy Komisji Europejskiej w procedurach komitologicznych. Obydwa nurty łącznie nie obejmują analizą całości zjawiska będącego przedmiotem niniejszego rozdziału. Stąd autorka podjęła tu próbę poszerzenia granic analizy i objęcia nią całego spektrum zjawisk i procesów zwanych ogólnie agencjami, komitetami i innymi jednostkami organizacyjnymi w UE. Niniejszy rozdział, ze względu na swój charakter syntezujący, koncentruje się wyłącznie na podsumowaniu sposobów realizowania zadań i ustaleniu pełnionych funkcji zgodnie z wyżej przyjętymi założeniami.

## I. Poszukiwania funkcji agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych w Unii Europejskiej

Rola agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych w UE zależy od ich usytuowania w systemie, a konkretnie w procesie politycznym i decyzyjnym Unii w danej dziedzinie. W pobieżnych osądach nie przypisuje się im znaczącej roli w procesach decydowania i two-

---

Borrás S., Koutalakis Ch., Wendler F., *European Agencies and Input Legitimacy: EFSA, EMeA and EPO in the Post-Delegation Phase*, „Journal of European Integration” 2007, Vol. 29(5), s. 583–600; Liberatore A., Funtowicz S., *Democratizing Expertise, Expertising Democracy: What does this Mean, and Why Bother?*, „Science and Public Policy”, 2003 Vol. 30(3); M Kołodziejczyk., *Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Stosunki Międzynarodowe” 2008, nr 34, s. 125–138; Dumała A., *Decentralizacja zarządzania w Unii Europejskiej – rola agencji wspólnotowych*, w: *Unia Europejska – wielowymiarowość procesu integracji*, E. Lesiewicz (red.), Poznań 2010, s. 29–46; Ruszkowski J., *Pierwotne i wtórne delegowanie kompetencji w wielopoziomym systemie zarządzania Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 6/2012, s. 45–62; Gornitzka Å., U Sverdrup., *Who Consults? Expert Groups in the European Union*, [http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2007/papers/wp07\\_12.xml](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2007/papers/wp07_12.xml) (12.02.2009); Schendelen M.P.C.M van, *EC Committees: Influence Counts More than Legal Power...*, op. cit.; Tosiek P., *Komitologia – wyzwanie dla prezydencji Rady?* ..., op. cit.



zenia prawa UE. Jednakże zadania realizowane przez nie są z nimi mocno związane. W tej części rozdziału przeważa analiza. Zostanie ona przeprowadzona w oparciu o założenia faz procesu decyzyjnego zaproponowane przez G. Marks i L. Hoghe, do których autorzy zaliczają następujące fazy: a) kształtowania polityki (*policy initiation*), b) podejmowania decyzji (*decision-making*), c) ich implementacji (*implementation*), d) oceny (*adjudication*)<sup>17</sup>. Koncepcja ta wykorzystuje metodę analizy decyzyjnej, która w głównej mierze służy do badania procesu formułowania i realizacji polityki zagranicznej obcych państw. Posługiwanie się tą metodą jest o tyle istotne, że w ten sposób można dotrzeć do sedna zjawisk i procesów politycznych.

Na potrzeby niniejszego badania autorka zaadaptowała jej model określany w literaturze mianem transnarodowego. Stosując analogię, wyodrębniono nowe desygnaty podstawowych kategorii pojęciowych, m.in. ośrodek decyzyjny, proces decyzyjny, fazy i etapy procesu decyzyjnego, decyzja polityczna czy implementacja polityczna w odniesieniu do Unii Europejskiej i objęto je procesem poznawczym. Skoncentrowano się na poziomie organizacyjnym procesu decyzyjnego, w którym zakłada się realizowanie procesu podejmowania decyzji w kolejnych fazach. W pierwszej fazie procesu decyzyjnego (*policy initiation*) Komisja Europejska, dysponując inicjatywą legislacyjną, przystępuje do opracowania projektu aktu prawnego. Druga wyróżniana w MLG faza (*decision-making*) odnosi się do przetargów politycznych pomiędzy Parlamentem i Radą w trakcie wprowadzania poprawek i głosowania nad propozycją Komisji. W trzeciej fazie (*implementation*) wzrasta rola krajowych organów władzy, bowiem należy uchwalone przepisy prawidłowo stosować bądź dostosować krajowe prawodawstwo do prawa UE. W ostatniej wyróżnianej fazie (*adjudication*) kontrolę nad przestrzeganiem prawa UE sprawuje Trybunał Sprawiedliwości UE.

---

<sup>17</sup> Marks G., Hooghe L., *Multi-level governance and European integration*, op. cit., s. 12–27.

## 1.1. Udział agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych UE w pierwszej fazie procesu decyzyjnego

Po tym krótkim i bardzo ogólnym wyjaśnieniu faz procesu decyzyjnego w UE zostanie przybliżony udział przedmiotowych agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych w pierwszej fazie. Wypełniając oczekiwania rzetelnej i kompetentnej administracji, Komisja Europejska potrzebuje dostępu do informacji<sup>18</sup>. Źródłem fachowej i wiarygodnej informacji są, prócz służb wewnętrznych Komisji, także agencje oraz doradcy i eksperci.

W pierwszej kolejności zostanie dokonana analiza współpracy Komisji Europejskiej z kilkoma wybranymi agencjami. Jest ich obecnie 40. Działalność ich jest zróżnicowana i wszystkie wykonują zadania określone w akcie je ustanawiającym.

Przykładowo EEA<sup>19</sup> przygotowuje raporty o stanie środowiska, raporty tematyczne i techniczne, przeglądy, publikacje o najważniejszych wydarzeniach, także w postaci innych usług informacyjnych w Internecie, multimediów oraz interaktywnych internetowych narzędzi edukacyjnych. Jest to wypełnianie funkcji zabezpieczającej dla systemu UE. Ponadto prowadzi doradztwo eksperckie na rzecz decydentów politycznych (zarówno instytucji UE, jak i odpowiednich organów państw członkowskich) oraz przygotowuje systemy informacyjne, a także organizuje konferencje i wizyty, organizuje sieci i działalność komunikacyjną skierowaną do ogółu społeczeństwa<sup>20</sup>. Wskazuje to na realizowanie także funkcji adaptacyjnej.

---

<sup>18</sup> Marks G., Hooghe L., *Multi-level governance and European integration*, op. cit., s. 13.

<sup>19</sup> Europejska Agencja Środowiska (The European Environment Agency – EEA); dostarcza ocen dotyczących stanu środowiska, kierunków zmian w środowisku oraz presji wywieranej na nie przez czynniki ekonomiczne i społeczne, opracowuje scenariusze, prowadzi ocenę polityki i dba o zapewnienie jakości danych, za: <http://www.eea.europa.eu/pl/about-us/what> (14.01.2014).

<sup>20</sup> Informacje ze strony agencji: <http://www.eea.europa.eu/pl/about-us/what> (14.01.2014).

ECDC<sup>21</sup> podobnie jak wspomniana wyżej agencja wypełnia zadania zabezpieczające poprzez nadzór epidemiologiczny na poziomie unijnym, prowadząc diagnostykę, wykrywając, identyfikując i charakteryzując czynniki zakaźne mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego chorobami zakaźnymi. Ponadto wspiera i pomaga koordynować gotowość oraz reagowanie na takie zagrożenia w krajach Unii Europejskiej<sup>22</sup>. We współpracy z państwami członkowskimi ustanawia procedury systematycznego poszukiwania, gromadzenia, zestawiania i analizowania informacji w celu zidentyfikowania pojawiających się zagrożeń dla zdrowia. Prowadzi system wczesnego ostrzegania i reagowania (EWRS), zapewniając państwu członkowskiemu zdolność reagowania w skoordynowany sposób. Ponadto Centrum przekazuje Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji coroczną ocenę bieżących i pojawiających się zagrożeń. Powiadamia również jak najszybciej Komisję i państwa członkowskie o ustaleniach wymagających ich niezwłocznej uwagi<sup>23</sup>.

FRA<sup>24</sup> wypełnia funkcję zabezpieczającą poprzez monitoring, gromadzenie, rejestrację i rozprzestrzenianie informacji oraz danych przekazanych jej przez państwa członkowskie, instytucje Unii Europejskiej oraz organy, biura i agencje Unii Europejskiej, ośrodki badawcze, or-

---

<sup>21</sup> Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (The European Centre of Disease Prevention and Control – ECDC); prowadzi nadzór epidemiologiczny, system wczesnego ostrzegania i reagowania, przygotowuje ekspertyzy naukowe, udziela pomocy technicznej państwom członkowskim i państwom trzecim, prowadzi działania na rzecz wsparcia i rozwoju w obliczu nowych zagrożeń sanitarnych, <http://www.ecdc.europa.eu/en/Pages/home.aspx> (14.01.2014).

<sup>22</sup> Informacja z broszury wydanej przez agencję: [http://www.ecdc.europa.eu/pl/publications/Publications/1105\\_COR\\_ECDC\\_Brochure\\_2011.pdf](http://www.ecdc.europa.eu/pl/publications/Publications/1105_COR_ECDC_Brochure_2011.pdf)

<sup>23</sup> Informacje ze strony Komisji Europejskiej: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/public\\_health/threats\\_to\\_health/c11541\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/public_health/threats_to_health/c11541_pl.htm) (14.01.2014).

<sup>24</sup> Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (European Union Agency for Fundamental Rights – FRA), gromadzi, analizuje, rozpowszechnia i ocenia istotne i porównywalne informacje oraz dane dotyczące konkretnych skutków dla praw podstawowych, jakie wywołują na nie działania podejmowane przez UE, oraz dotyczące wzorcowych sposobów szanowania i propagowania tych praw, formułuje i publikuje wnioski i opinie na tematy szczegółowe i na temat rozwoju sytuacji w zakresie praw podstawowych w ramach wdrażania polityk, przeznaczonych dla instytucji europejskich i państw członkowskich wdrażających prawo wspólnotowe, <http://fra.europa.eu/en/about-fra/what-we-do> (14.01.2014).

gany krajowe, organizacje pozarządowe, kraje trzecie i organizacje międzynarodowe, a w szczególności właściwe organy Rady Europy<sup>25</sup>. Ponadto wypełnia funkcję agregacji i artykulacji interesu dzięki ustanowionej ścisłej współpracy sieciowej z organizacjami pozarządowymi oraz instytucjami społeczeństwa obywatelskiego zajmującymi się problematyką praw podstawowych, w tym zwalczaniem rasizmu i ksenofobii na szczeblu krajowym, europejskim lub międzynarodowym. Wśród organizacji pozarządowych, wchodzących w skład sieci, powinny znajdować się: związki zawodowe i stowarzyszenia pracodawców, odpowiednie organizacje społeczne i zawodowe, kościoły, organizacje religijne, filozoficzne i niewyznaniowe, szkoły wyższe oraz kompetentni specjaliści pochodzący z instytucji i organizacji europejskich i międzynarodowych.<sup>26</sup>

Jest wiele innych agencji, które swoją działalność opierają na tworzeniu sieci kontaktów z organami krajowymi z państw członkowskich, zwłaszcza w materii leżącej w zakresie kompetencji dzielonych między Unią a państwami członkowskimi. Przykładowymi agencjami tego typu są: CEDEFOP<sup>27</sup>, EUROFOUND<sup>28</sup>, EU-OSHA<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Art. 4 Rozporządzenia Rady (WE) NR 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. ustanawiającego Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. L 53/1, 22.2.2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:053:001:0014:PL:PDF> (14.01.2014).

<sup>26</sup> Art. 10 Rozporządzenia Rady (WE) NR 168/2007, op. cit.

<sup>27</sup> Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego, ang. *European Centre for the Development of Vocational Training*, fr. *Centre européen pour le développement de la formation professionnelle* (CEDEFOP), <http://www.cedefop.europa.eu/FR/Index.aspx>, informacje także na stronie Komisji Europejskiej: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/vocational\\_training/c11008a\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/vocational_training/c11008a_pl.htm) (14.01.2014).

<sup>28</sup> Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, ang. *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* (EUROFOUND), oficjalna strona fundacji: [http://www.eurofound.europa.eu/about/organisation/index\\_pl.htm](http://www.eurofound.europa.eu/about/organisation/index_pl.htm), informacje także na stronie Komisji Europejskiej: [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/eurofound/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/eurofound/index_pl.htm) (14.01.2014).

<sup>29</sup> Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (The European Agency for Safety and Health at Work – EU-OSHA) <https://osha.europa.eu/en/about>, informacje także na stronie Komisji Europejskiej: [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/osha/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/osha/index_pl.htm) (14.01.2014).

Sieciowa Grupa Tematyczna zorganizowana przez EU-OSHA wypełnia istotne funkcje: adaptacyjną i innowacyjną, w zakresie badań nad bezpieczeństwem i higieną pracy. Grupa przygotowała podręcznik na temat zbierania informacji o przyszłych potrzebach i priorytetach badawczych oraz o źródłach informacji badawczej. Przegląd dotyczący wpływu bezpieczeństwa i higieny pracy na gospodarkę państw członkowskich Unii Europejskiej, określił czynniki ekonomiczne o istotnym znaczeniu. Jego efektem było opracowanie miarodajnych wskaźników w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy<sup>30</sup>.

Drugą formą pozyskiwania wsparcia merytorycznego jest współpraca Komisji Europejskiej z komitetami i innymi jednostkami organizacyjnymi w UE. Są nimi: a) komitety społeczeństwa obywatelskiego, b) grupy doradców wywodzący się z administracji krajowej, c) grupy ekspertów. Są to gremia i ciała doradcze, składające się z fachowców, praktyków lub osób zaangażowanych w dziedzinach, w których należy przygotować akt prawny lub dokument konsultacyjny (np. zieloną księgę, białą księgę lub wniosek legislacyjny dla Parlamentu i Rady)<sup>31</sup>. Ta ścieżka współpracy Komisji Europejskiej ze społeczeństwami państw członkowskich jest efektem wdrażania postanowień Białej księgi w sprawie rządzenia w Europie<sup>32</sup> i postulowanej tam otwartości, przejrzystości i rozliczalności procesu decyzyjnego. Podstawowe zasady tej współpracy zostały zawarte w Komunikacie Komisji z 2002 r.<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Łapczyńska B., *Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Higieny Pracy*, w: *Agencje Unii Europejskiej*, op. cit.

<sup>31</sup> Szerzej o wykorzystywaniu dokumentów konsultacyjnych oraz o udziale ekspertów i doradców w pierwszej fazie procesu decyzyjnego patrz: M. Witkowska, *Udział reprezentacji społeczeństw państw członkowskich w kształtowaniu treści polityki w wielopoziomym systemie Unii Europejskiej*, „Społeczeństwo i Polityka. Pismo Edukacyjne” nr 4/2013, w druku.

<sup>32</sup> *Europejskie Rządzenie*, Biała księga przyjęta przez Komisję Europejską 25 lipca 2001 r., op. cit.

<sup>33</sup> Komunikat Komisji – COM(2002)713 (2002), *On the Collection and Use of Expertise by the Commission: Principles and Guidelines – „Improving the Knowledge Base for Better Policies”*, [http://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_expertise\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_expertise_en.pdf) (14.01.2014).

Komitety społeczeństwa obywatelskiego to formalne ciała konsultacyjne współpracujące z Komisją Europejską<sup>34</sup>. Członkami tych komitetów są reprezentanci sektora publicznego, naukowego i prywatnego, których zadaniem jest doradztwo oraz ewaluacja aktów prawnych. Współpraca Komisji Europejskiej z reprezentantami szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego odbywa się dwutorowo. Po pierwsze prowadzone są konsultacje społeczne – otwarte lub ukierunkowane<sup>35</sup>. Po drugie rozwinięto tzw. dialog usystematyzowany prowadzony przy udziale powołanych komitetów tematycznych reprezentujących grupy społeczne, zawodowe, organizacje pozarządowe itp.<sup>36</sup>.

Kończym wynikiem pracy komitetów jest konkretny wkład w kształt projektu aktu prawnego składanego przez Komisję<sup>37</sup>. W ten sposób wspierają Komisję m.in. w zakresie zaplecza kadrowego, wiedzy naukowej oraz słabo rozwiniętej struktury administracyjnej. Pośrednio przyczyniają się także do zwiększenia akceptacji przygotowywanego projektu aktu prawnego oraz integrują wokół niego zainteresowanych adresatów legislacji. Ułatwia to wdrożenie i wykonywanie na poziomie krajowym aktów prawnych przygotowywanych przez instytucje UE.

Doradcy to urzędnicy krajowi oddelegowywani na określony czas do instytucji UE<sup>38</sup>. Ich zadaniem jest wspieranie pracowników miano-

---

<sup>34</sup> Obecnie istnieje 40 europejskich komitetów sektorowego dialogu społecznego, za: Komisja Europejska, *Dokument roboczy służb Komisji w sprawie funkcjonowania i potencjału europejskiego sektorowego dialogu społecznego*, SEK(2010) 964 wersja ostateczna, Bruksela, 22.7.2010, [ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5591&langId=d=pl](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5591&langId=d=pl) (14.01.2014).

<sup>35</sup> Szerzej zob.: Witkowska M., *Udział reprezentacji społeczeństw państw członkowskich*, op. cit.

<sup>36</sup> Decyzja Komisji 98/500/WE z dnia 20 maja 1998 r. w sprawie ustanowienia Komitetów Dialogu Sektorowego promujących dialog między partnerami społecznymi na szczeblu europejskim, Dz. Urz. L 225, 12.08.1998, s. 27, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998D0500&from=EN> (14.01.2014).

<sup>37</sup> Tosiek P., *Komitologia – wyzwanie dla prezydencji Rady?...*, op. cit., s. 331 i nast.

<sup>38</sup> Myczkowski A., *Zasady oddelegowania ekspertów krajowych do instytucji UE*, wersja elektroniczna: [http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/679F34C98C542A27C1256F8E00326820/\\$file/Zasady\\_oddelegowania\\_ekspertow.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/679F34C98C542A27C1256F8E00326820/$file/Zasady_oddelegowania_ekspertow.pdf) (14.01.2014).

wanych instytucji, do której zostali oddelegowani, w realizacji zadań tej instytucji oraz samodzielne wykonywanie zadań im powierzonych. Nie przyjmują instrukcji od rządu czy instytucji, która ich oddelegowała, nie mają również prawa reprezentowania instytucji, do której zostali oddelegowani. Przyjmują wynagrodzenie od swojego dotychczasowego pracodawcy.

Ekspertem może zostać każda osoba spełniająca kryteria wymagane w dokumencie stwierdzającym potrzebę powołania takiego zespołu. Może to być decyzja Komisji Europejskiej, w której precyzuje oczekiwania stawiane ekspertom, ich zadania oraz wymagania od kandydatów. Eksperci mogą przygotowywać swoje opinie i przysyłać elektronicznie, może być także konieczne zorganizowanie spotkania, wówczas zwracane są koszty podróży. Dla usprawnienia procesu zasięgania opinii ekspertów i poszerzenia kręgu osób uczestniczących w tej fazie przygotowywania aktów prawnych, opracowano rejestr online grup ekspertów doradzających w poszczególnych obszarach polityki z zaznaczeniem kategorii, do której należą (np. naukowcy, przedstawiciele przemysłu, związków zawodowych, organizacji pozarządowych czy rządów krajowych). Od 2000 r. liczba grup ekspertów wzrosła o 40%, co dowodzi, że konsultacje prowadzone z ich udziałem stały się integralną częścią tworzenia polityki w UE<sup>39</sup>.

Efektom współpracy Komisji Europejskiej z doradcami lub ekspertami w tej fazie procesu decyzyjnego mogą być ekspertyzy przygotowywane przez powołane w tym celu ciała doradcze, grupy ekspertów, opracowania studiów i analiz zewnętrznych, zorganizowane warsztaty czy seminaria. Ostatnio częstą i stającą się niemal standardem formą jest opracowanie tzw. Impact Assessment (IA)<sup>40</sup>. Dane

---

<sup>39</sup> Szerzej: Gornitzka Å., Sverdrup U., *Who Consults? Expert Groups in the European Union*, op. cit.

<sup>40</sup> Ocena Skutków Regulacji (OSR), przyjęta i stosowana przez Komisję Europejską pod nazwą Impact Assessment, jest narzędziem analitycznym umożliwiającym przeprowadzanie wyczerpującej oceny *ex-ante*, projektowanej na szczeblu unijnym regulacji. Pozwala oszacować konsekwencje wpływu na gospodarkę, społeczeństwo i ochronę środowiska w Unii Europejskiej. Uwagi i komentarze na stronie: [http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm) (14.01.2014).

potrzebne do przygotowania wspomnianych dokumentów mogą być dostarczane przez mianowanych pracowników Komisji, ale mogą także pochodzić od funkcjonujących w danym obszarze agencji.

## 1.2. Udział agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych UE w drugiej fazie procesu decyzyjnego

W fazie drugiej procesu decyzyjnego, według autorów stosowanej w niniejszym artykule koncepcji, głównymi decydentami są dwie instytucje: Parlament i Rada. Tak jest w przypadku przyjmowania aktów ustawodawczych w zwykłej lub specjalnej procedurze ustawodawczej. W Unii Europejskiej wydawane są również akty nieustawodawcze – przyjmowane przez Radę lub Radę Europejską.

W procedurach ustawodawczych wymagana jest obligatoryjnie opinia komitetu doradczego ustanowionego traktatem, którymi są: Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) oraz Komitet Regionów (KR). EKES został powołany wraz z ustanowieniem Wspólnoty Europejskiej do wypełniania funkcji doradczej wobec Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej w kwestiach dotyczących polityki gospodarczej i społecznej. Jego zadaniem jest m.in. wspieranie debaty we współpracy z krajowymi radami społeczno-gospodarczymi. Wypracował on sobie unikalną pozycję w procesie integracji jako reprezentacja przedstawicieli szeroko rozumianego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, jak: pracodawców, związków zawodowych, rolników, konsumentów i pozostałych grup interesów<sup>41</sup>.

Komitetowi Regionów powierzono zadanie artykulacji interesu władzy lokalnej i regionalnej z państw członkowskich UE. Odbywa się to poprzez konsultowanie z nim działań obejmujących m.in.: spójność ekonomiczną, społeczną i terytorialną (z uwzględnieniem funduszy strukturalnych), współpracę ponadgraniczną, ochronę środowiska naturalnego, edukację, kształcenie zawodowe, sprawy mło-

---

<sup>41</sup> Szerzej zob. Witkowska M., *Europejskie grupy interesu jako podmioty modernizacji*, w: *Modernizacja Unii Europejskiej*, K.A. Wojtaszczyk (red.), Warszawa 2011, s. 347–368.



dzieży, kulturę, ochronę zdrowia, transeuropejskie sieci transportowe, telekomunikacyjne i energetyczne. KR musi być informowany o konsultacjach prowadzonych z EKES przez inne instytucje UE i – jeśli kwestie te dotyczą problematyki regionalnej – może przedkładać własne opinie<sup>42</sup>.

Zarówno EKES, jak i KR są uznanymi organami politycznymi w UE, uczestniczącymi w procesie decyzyjnym. Są więc traktowane jako obiekt lobbingu ze strony grup interesu, organizacji pozarządowych lub środowisk samorządowych, które za jego pomocą próbują przeforsować swoje partykularne interesy, a także jako formalny reprezentant regionów wobec innych instytucji unijnych<sup>43</sup>. Badania wskazują, że w praktyce opinie i sugestie komitetów są uwzględniane przez Komisję Europejską już na etapie przygotowywania wniosku legislacyjnego (w pierwszej fazie procesu decyzyjnego), w efekcie opinie przygotowywane przez komitety w drugiej fazie procesu decyzyjnego często są przychylne opiniowanemu aktowi.

Niezależnie od procedury decyzyjnej instytucje UE powołują ciała doradcze i wspomagające ich pracę. Należą do nich: a) dla Rady – doradcy, eksperci, komitety i grupy robocze; b) dla Parlamentu Europejskiego – eksperci oraz konsultanci. Dodatkowo instytucje te korzystają także z informacji, opinii i ekspertyz przygotowywanych przez agencje. Współpraca ta zostanie przeanalizowana na kilku wybranych przykładach.

Komitety wspierające prace Rady to organy tworzone na mocy traktatów decyzją Rady lub COREPER-u. Są to ciała doradcze, dostarczające specjalistycznych analiz, raportów i opinii. Przykładem są: Komitet Ekonomiczno-Finansowy, Komitet ds. Polityki Handlowej czy Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa<sup>44</sup>. Natomiast grupy ro-

---

<sup>42</sup> Witkowska M., *Europejskie grupy interesu ...*, op. cit., s. 354.

<sup>43</sup> *Deklaracja misji Komitetu Regionów*, 21.04.2009, <http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=19e72e24-e2f2-4483-a33c-3c3e6003b101&sm=19e72e24-e2f2-4483-a33c-3c3e6003b101> (14.01.2014).

<sup>44</sup> Traktaty dały upoważnienie do ustanowienia następujących jednostek: Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, zgodnie z art. 38 TUE; Komitetu ds. Bezpieczeństwa

bowce to spotkania urzędników i pracowników administracji krajowej omawiające merytoryczne kwestie związane z przygotowywanym projektem aktu prawnego UE. Jest ich ponad 150 ustalonych decyzją Rady, a mogą zostać powołane także ad-hoc<sup>45</sup>. Pełnią funkcję organów przygotowujących posiedzenia Rady, ze względu na wysoko specjalistyczną pracę i poziom uzgodnień. Przed posiedzeniem Rady może się odbyć kilka do kilkudziesięciu spotkań grup roboczych. Uczestniczący w nich urzędnicy i krajowi eksperci dokonują analizy wniosków legislacyjnych i innych prac wstępnych, przygotowując grunt pod decyzje Rady.

Prace grup roboczych mogą wymagać wsparcia specjalistyczną wiedzą, informacją i danymi z monitoringu sytuacji w danej dziedzinie życia społeczno-politycznego. Przykładem jest współpraca z EMCDDA<sup>46</sup>. Agencja współdziała zwłaszcza z Grupą Ekspertów Rady ds. Narkotyków i Horyzontalną Grupą ds. Narkotyków, które koordynują wszystkie kwestie związane z narkotykami w ramach planu działań Unii Europejskiej w zakresie walki z narkotykami. EMCDDA dostarcza rzetelnych informacji naukowych wspierających dyskusję poświęconą

---

Wewnętrznego (CATS), zgodnie z art. 71 TFUE; Komitetu ds. Transportu, zgodnie z art. 99 TFUE; Komitetu Ekonomiczno-Finansowego, zgodnie z art. 134 TFUE; Komitetu ds. Zatrudnienia zgodnie z art. 150 TFUE; Komitetu ds. Ochrony Socjalnej zgodnie z art. 160 TFUE; Komitetu ds. Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym, zgodnie z art. 163; Komitetu Specjalnego ds. Wspólnej Polityki Handlowej, zgodnie z art. 207 ust. 3 akapit 3 TFUE; Komitetu Specjalnego ds. Negocjacji Umowy Międzynarodowej, zgodnie z art. 218 ust. 4 TFUE; COREPER-u, zgodnie z art. 240 TFUE (funkcjonują COREPER I i COREPER II); Komitetu Opiniodawczego Sędziów TS UE i RG, zgodnie z art. 255 TFUE.

<sup>45</sup> Sekretariat Generalny Rady, *Wykaz organów przygotowawczych Rady*, Bruksela, 14 stycznia 2014, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%205312%202014%20INIT> (14.01.2014).

<sup>46</sup> Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, (The European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction – EMCDDA); jego zadaniem jest gromadzenie, analiza i upowszechnianie rzeczowych, obiektywnych, rzetelnych i porównywalnych informacji na temat narkotyków i narkomanii oraz, w ramach tych działań, zapewnianie swoim klientom wiarygodnego i udokumentowanego obrazu zjawiska narkomanii na poziomie europejskim, informacje na stronie Komisji Europejskiej: [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/emcdda/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/emcdda/index_pl.htm) (14.01.2014).

narkotykom, które są potrzebne decydom do przygotowywania odpowiednich rozwiązań legislacyjnych oraz strategii narkotykowych<sup>47</sup>. Pomaga także fachowcom i specjalistom w tej dziedzinie w określeniu najlepszych praktyk i nowych obszarów badań.

Parlament Europejski, przygotowując opinię aktu legislacyjnego może stwierdzić zapotrzebowanie na dodatkowe informacje. Komisja PE, przedmiotowo właściwa do rozpatrzenia wniosków dotyczących aktów legislacyjnych, może zaprosić przedstawicieli organizacji pozarządowych czy ekspertów, zażądać przygotowania Impact Assessment oraz wyjaśnień od Komisji Europejskiej lub Rady. W takiej sytuacji dane, raporty czy sprawozdania często pochodzą od działających w danym obszarze agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych UE. Przykładem może być wspomniana wcześniej EMCDDA. Agencja współpracuje z dwoma merytorycznymi komisjami Parlamentu Europejskiego: Komisją do spraw swobód i praw obywatelskich, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz Komisją środowiska, zdrowia publicznego i polityki konsumenckiej<sup>48</sup>.

W traktatach dwie procedury ustawodawcze przewidują powołanie specjalnych komitetów pojednawczych. Są to odpowiednio: Komitet Pojednawczy Przy Problemach Przy Procedurze Ustawodawczej zgodnie z art. 294 oraz Komitet Pojednawczy Przy Problemach Przy Procedurze Budżetowej zgodnie z art. 314 TFUE. W skład komitetów pojednawczych wchodzi reprezentanci Rady i Parlamentu, zgodnie z regulaminami tych instytucji oraz odpowiednimi porozumieniami międzyinstytucjonalnymi. Zadaniem tych komitetów jest osiągnąć porozumienie odnośnie do przyjmowanego aktu prawnego, co do którego w trwających procedurach instytucje miały istotne uwagi. Praktyka i statystyki wskazują, że w komitetach udaje się wypracować oczekiwany konsensus. W ostatniej, kończącej się VII kadencji Parlamentu Europejskiego, 2% przyjmowanych aktów trafiło do Komitetu Pojed-

---

<sup>47</sup> Informacje ze strony agencji: <http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index373-PL.html> (14.01.2014).

<sup>48</sup> Informacje ze strony agencji: <http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index373-PL.html> (14.01.2014).

nawczego Przy Problemach Przy Procedurze Ustawodawczej zgodnie z art. 294 i wszystkie zostały uzgodnione i przyjęte.

### 1.3. Udział agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych UE w trzeciej fazie procesu decyzyjnego

W trzeciej fazie procesu decyzyjnego, zwanej implementacją, Komisja Europejska wykonuje swój formalny mandat władzy dyskrecyjnej do wdrażania przyjętej przez Radę i Parlament legislacji oraz wydawania aktów administracyjnych i innych specjalistycznych decyzji<sup>49</sup>.

Władza dyskrecyjna Komisji Europejskiej w tej fazie procesu decyzyjnego wiąże się po pierwsze z czynnościami zarządczymi w niektórych obszarach działania UE, jak np. polityka konkurencji, pomoc rozwojowa z polityką stowarzyszeniową włącznie, część działań w obszarze wspólnej polityki rolnej i rybołówstwa i inne. Część zadań operacyjnych została przeniesiona na powoływane w tym celu agencje.

Ponadto w tej fazie procesu decyzyjnego, przy implementacji polityki, niezwykle pomocne są agencje, których zadaniem jest gromadzenie informacji wspierających proces decydowania – wysokiej jakości ekspertyz i analiz. Agencje takie, łącznie z całą siecią współpracujących z nimi krajowymi i regionalnymi instytucjami, odgrywają rolę monitorowania i nadzorowania procesu wdrażania aktów europejskich do krajowych porządków prawnych. Brak powiązania z władzą krajową stanowi o wysokim stopniu niezależności i obiektywności przygotowywanych opinii, sprawozdań czy ekspertyz. Ponadto dobre kontakty i współpraca w ramach powstałej sieci przynoszą efekty w postaci wymiany dobrych praktyk czy szkoleń oraz oddziałują na opinię publiczną danego państwa członkowskiego.

W tej fazie procesu decyzyjnego Unii Europejskiej niezbędnego merytorycznego wsparcia Komisji Europejskiej udzielają agencje zwane w technicznym języku regulacyjnymi. Ich uprawnienia ograniczają

---

<sup>49</sup> Marks G., Hooghe L., *Multi-level governance and European integration*, op. cit., s. 24.

się do podejmowania indywidualnych decyzji w szczególnych obszarach, gdzie wymagana jest konkretna wiedza techniczna, na jasno i dokładnie określonych warunkach i bez faktycznej swobody uznania<sup>50</sup>. Ponadto agencjom nie można przekazać kompetencji, które mogłyby pokrywać się z zadaniami, jakie traktaty wyraźnie powierzyły Komisji (np. funkcji strażnika prawa UE).

EFCA<sup>51</sup> organizuje i koordynuje krajowe działania w zakresie kontroli i inspekcji, organizuje szkolenia dla inspektorów i osób prowadzących szkolenia z krajów UE, tak aby zagwarantować, że przepisy dotyczące Wspólnej Polityki Rybołówstwa były skutecznie i konsekwentnie stosowane<sup>52</sup>. Działania te wskazują na wypełnianie funkcji regulacyjnej i adaptacyjnej.

ERA<sup>53</sup> ma zapewniać techniczne wsparcie niezbędne do wdrażania Dyrektywy 2004/49/WE w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych. W tej fazie procesu decyzyjnego wypełnia funkcję zabezpieczającą m.in. poprzez przygotowywanie i sugerowanie wspólnych metod i celów bezpieczeństwa na kolei, zapewnianie ciągłej kontroli wydajności bezpieczeństwa, sporządzanie publicznego sprawozdania, prowadzenie bazy danych dotyczącej bezpieczeństwa kolei, zapewnienie połączenia w sieć i współpracy władz krajowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo kolejowe i organów badawczych, w celu ułatwienia wymiany doświadczeń i rozwoju wspólnej kultury bezpieczeństwa kolejowego<sup>54</sup>. Ponadto w rozdziale IV (art. 20–21) Rozporządzenia powołują-

---

<sup>50</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Przyszłość agencji europejskich, op. cit., s. 5.

<sup>51</sup> Europejska Agencja Kontroli Rybołówstwa, (The European Fisheries Control Agency – EFCA).

<sup>52</sup> Informacje ze strony Komisji Europejskiej: [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/efca/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/efca/index_pl.htm).

<sup>53</sup> Europejska Agencja Kolejowa, (European Railway Agency – ERA); wspiera integrację europejskich systemów kolei żelaznej, działając na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa pociągów i zapewnienia ciągłości obsługi na trasach międzynarodowych, <http://www.era.europa.eu/Pages/Home.aspx> (14.01.2014).

<sup>54</sup> Na podstawie Rozdziału II (art. 6–11) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 881/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego Europejską Agencję Kolejową, Dz. Urz. L 164/1, 30.4.2004, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0881&from=EN> (14.01.2014).

cego agencję w zakresie jej działania przewidziano możliwość, w celu doskonalenia interoperacyjności i bezpieczeństwa kolei, zwłaszcza w odniesieniu do stosowanie nowych technologii informatycznych oraz systemów śledzenia i kontroli, prowadzenia badań i wspierania Komisji w innowacyjności. Wynika stąd, że agencja wypełnia prócz funkcji regulacyjnej i doradczo-ekspertskiej, również funkcję innowacyjną.

ECHA<sup>55</sup> wdraża przepisy unijne dotyczące substancji chemicznych, które mają przynosić korzyści dla zdrowia ludzi i środowiska oraz zwiększyć innowacyjność i konkurencyjność. ECHA pomaga przedsiębiorstwom spełnić wymagania przepisów prawa, propaguje bezpieczne stosowanie chemikaliów, dostarcza informacji na temat chemikaliów i zajmuje się problemem chemikaliów wzbudzających obawy.

EMA<sup>56</sup> jest odpowiedzialna za ocenę naukową wniosków o europejskie pozwolenie na dopuszczenie do obrotu produktów leczniczych. Działalność Agencji obejmuje także procedury przekazywania spraw dotyczących produktów leczniczych zatwierdzonych lub rozpatrywanych przez państwa członkowskie. Agencja odgrywa także ważną rolę w promowaniu działalności innowacyjnej i badawczej w przemyśle farmaceutycznym. EMA udziela firmom porad naukowych oraz pomocy w kwestiach regulacyjnych w zakresie opracowywania nowych produktów leczniczych. Publikuje wytyczne dotyczące wymogów testowania jakości, bezpieczeństwa stosowania i skuteczności produktów leczniczych. Wydzielone biuro ustanowione w roku 2005 świadczy specjalną pomoc małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP)<sup>57</sup>.

ESMA<sup>58</sup> zastąpiła funkcjonujący do 2010 r. komitet. Jej celem jest zapewnienie właściwego wdrażania przepisów dotyczących sektora

---

<sup>55</sup> Europejska Agencja Chemikaliów, (European Chemicals Agency – ECHA), <http://echa.europa.eu/pl/about-us> (14.01.2014).

<sup>56</sup> Europejska Agencja ds. Leków, (European Medicines Agency – EMA), [http://www.ema.europa.eu/ema/index.jsp?curl=pages/about\\_us/general/general\\_content\\_000091.jsp&mid=WC0b01ac0580028a42](http://www.ema.europa.eu/ema/index.jsp?curl=pages/about_us/general/general_content_000091.jsp&mid=WC0b01ac0580028a42) (14.01.2014).

<sup>57</sup> Informacje ze strony Komisji Europejskiej, [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/ema/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/ema/index_pl.htm) (14.01.2014).

<sup>58</sup> Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, (European Securities and Markets Authority – ESMA), <http://www.esma.europa.eu/> (14.01.2014).

kapitałowego w sposób umożliwiający zachowanie stabilności finansowej i zapewnienie zaufania do systemu finansowego jako całości oraz odpowiedniej ochrony konsumentów usług finansowych. Nadano jej znacznie szerszy zakres uprawnień i kompetencji oraz stworzono kompleksowe podejście do kwestii nadzoru finansowego w Europie. Komitet wypełniał jedynie funkcje doradcze i odpowiedzialny był za ujednolicanie praktyki nadzorczej krajowych organów nadzoru oraz wydawanie niewiążących wytycznych i rekomendacji określanych jako tzw. środki trzeciego poziomu, rozumiane jako „miękkie” prawo uzupełniające przepisy dyrektyw i środków wykonawczych do dyrektyw<sup>59</sup>. Agencja zyskała prawo proponowania tzw. wiążących standardów technicznych (Binding Technical Standards – BTS), podlegających zatwierdzeniu przez Komisję Europejską i mających moc bezpośredniego obowiązywania we wszystkich państwach członkowskich.

OHIM<sup>60</sup> jest urzędem ds. własności przemysłowej z jego funkcją techniczną – rejestracją praw własności przemysłowej i wzorów wspólnotowych.

ACER<sup>61</sup> zapewnia właściwe funkcjonowanie jednolitego europejskiego rynku gazu i energii elektrycznej. Czyni to poprzez podejmowanie w stosownych przypadkach wiążących indywidualnych decyzji w sprawie zasad i warunków dostępu do infrastruktury transgranicznej oraz warunków jej bezpiecznej eksploatacji<sup>62</sup>. Może wydawać zalecenia mające pomóc organom regulacyjnym i uczestnikom rynku w dzieleniu się dobrymi praktykami<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> Nowacki J., *UE: ESMA – nowy urząd nadzoru rynku kapitałowego w Europie*, Interia.pl, zakładka Giełdy, 4 czerwca 2011, <http://biznes.interia.pl/gieldy/news/esma-nowy-urząd-nadzoru-rynku-kapitałowego-w-europie,1640120,1844> (14.01.2014).

<sup>60</sup> Urząd ds. Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (Office for Harmonization in the Internal Market – OHIM), <https://oami.europa.eu/ohimportal/en/home> (14.01.2014).

<sup>61</sup> Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (Agency for Cooperation of Energy Regulators – ACER).

<sup>62</sup> Art. 4 oraz 7–9 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, Dz. Urz. L 211, 14.8.2009, <http://www.ure.gov.pl/pl/urząd/wspolpraca-miedzynarod/trzeci-pakiet-energety/4942,Aktyprawne.html> (14.01.2014).

<sup>63</sup> Rozdział II (art. 5–11) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 713/2009, op. cit.

BEREC<sup>64</sup> otrzymał zadanie pomagania Komisji Europejskiej i krajowym organom regulacyjnym we wdrażaniu regulacji UE w zakresie komunikacji elektronicznej oraz wspierania na poziomie europejskim realizacji zadań regulacyjnych spoczywających na krajowych organach regulacyjnych. Zadanie to wykonuje m.in. poprzez rozpowszechnianie najlepszych praktyk regulacyjnych wśród krajowych organów regulacyjnych, przygotowywanie wspólnego podejścia w różnych kwestiach, metodologię, wytyczne dotyczące wdrażania regulacji unijnych itp.<sup>65</sup>.

Natomiast nowo powołane agencje bezpieczeństwa: EMSA<sup>66</sup> i EFSA<sup>67</sup> mają zadanie nadzorować wdrażanie europejskich standardów, w tym także opracowywać i wdrażać nowe zasady funkcjonowania. Podstawowym zadaniem pierwszej z wymienionych agencji jest zapewnienie pomocy technicznej, operacyjnej i naukowej<sup>68</sup>. Zgodnie z art. 2 ustanawiającym ją rozporządzenia może przedstawiać Komisji sugestie dotyczące wszelkich ewentualnych ulepszeń wiążących aktów prawnych. Ponadto może określać ewentualne działania następcze wynikające z konkretnych projektów badawczych. Prowadzi szkolenia i opracowuje rozwiązania techniczne, w tym zapewniania odpowiednie usługi operacyjne, oraz świadczy pomoc techniczną państwom członkowskim, tak by stworzyć potencjał krajowy niezbędny do wykonywania odnośnych aktów prawnych Unii<sup>69</sup>. Może wesprzeć dodatkowymi środkami jako reakcja na zanieczyszczenia spowodowane przez statki

---

<sup>64</sup> Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (Body of European Regulators for Electronic Communications – BEREC).

<sup>65</sup> Art. 3 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 1211/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. ustanawiającego Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Urząd, [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/berec/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/berec/index_pl.htm) (14.01.2014).

<sup>66</sup> Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu (European Maritime Safety Agency – EMSA).

<sup>67</sup> Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (European Food Safety Authority – EFSA).

<sup>68</sup> Art. 1 Rozporządzenia (WE) nr 1406/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2002 r. ustanawiającego Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego z późn. zm., Dz. Urz. L 208, 5.8.2002, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R1406:20130301:PL:PDF> (14.01.2014).

<sup>69</sup> Art. 2 Rozporządzenia (WE) nr 1406/2002, op. cit.



lub przez instalacje do wydobywania ropy naftowej i gazu. Z zakresu powierzonych jej zadań wynika, że wypełnia funkcje regulacyjne, zabezpieczające i adaptacyjne.

Celem utworzenia EFSA było zwiększenie bezpieczeństwa żywności, zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów oraz przywrócenie i utrzymanie zaufania do bezpieczeństwa żywności dostępnej w UE. Realizując te cele, agencja zapewnia doradztwo naukowe oraz wsparcie naukowo-techniczne. Komitet naukowy i panele naukowe EFSA dostarczają porad naukowych europejskim podmiotom decyzyjnym w obszarze bezpieczeństwa żywności i pasz, wyżywienia, zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz ochrony roślin<sup>70</sup>. Agencja przygotowuje dla Komisji Europejskiej ocenę produktów, substancji, procesów a nawet bieżącej sytuacji. EFSA podniósł znacząco poziom bezpieczeństwa żywności, np. ograniczył występowanie salmonelli, zmniejszył narażenia na kontakt z pestycydami, ustalił bezpieczne poziomy ich pozostałości, ocenia dodatki do żywności i dodatki paszowe. Ponadto dzięki pracy Urzędu europejscy konsumenci mogą być pewni, że oświadczenia żywieniowe lub zdrowotne na etykietach żywności opierają się na solidnych podstawach naukowych<sup>71</sup>. Stąd ocena działalności tej agencji, iż dąży do uzyskania w świadomości społecznej statusu niezależnego obrońcy bezpieczeństwa żywności w krajach Unii Europejskiej<sup>72</sup>. Prócz tych funkcji regulacyjnych, opiniodawczo-eksperckich pełni także funkcję adaptacyjną, proponując działania dostosowujące do zmian klimatu, zmian demograficznych zachodzących w Europie i szybkiego rozwoju handlu światowego<sup>73</sup>. Ponadto Urząd w swojej pracy musi proponować

---

<sup>70</sup> Informacje ze strony Komisji Europejskiej: [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/efsa/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/efsa/index_pl.htm) (14.01.2014).

<sup>71</sup> Komisja Europejska, Notatka, Bruksela, 16 listopada 2012, Najczęściej zadawane pytania: 10 lat Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) – MEMO/12/869, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-869\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-869_pl.htm) (14.01.2014).

<sup>72</sup> Instytut Żywności i Żywienia im prof. dra med. Aleksandra Szczygła, <http://www.izz.waw.pl/pl/eufic?id=138> (14.01.2014).

<sup>73</sup> Komisja Europejska, Notatka, Bruksela, 16 listopada 2012, Najczęściej zadawane pytania: 10 lat Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA), op. cit.

rozwiązania uwzględniające wyzwania i szanse wynikające z innowacji, które z jednej strony przyczynią się do zaspokojenia przyszłych potrzeb, a z drugiej – stworzą nowe. W tym celu EFSA dysponuje już strategią naukową na lata 2012–2016, w której agencja określiła swoją wizję tego, w jaki sposób będzie nadal wspierać bezpieczeństwo europejskiej żywności w nadchodzących latach<sup>74</sup>.

Agencje mogą zbierać i opracowywać informacje dotyczące stanu przygotowania i realizacji zaleceń dla państw stowarzyszonych czy przygotowujących się do kandydowania oraz krajów partnerskich w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa. Przykładowo ETF<sup>75</sup> pomaga krajom partnerskim UE w reformach systemów kształcenia i szkolenia, aby umożliwić ludności zdobywanie wiedzy, umiejętności i innych kompetencji wymaganych w dynamicznie rozwijających się gospodarkach i społeczeństwach<sup>76</sup>. Stanowi międzynarodowe centrum ekspertyz, współdziałając z zainteresowanymi stronami, wspierając i ułatwiając współpracę oraz poszerzając wiedzę i wymianę doświadczeń<sup>77</sup>.

Agencje odgrywają ponadto kluczową rolę w tworzeniu i utrzymaniu sieci regulacyjnych łączących narodowe i europejskie władze regulacyjne<sup>78</sup>. Nie oznacza to likwidacji narodowych władz regulacyjnych. Jest to raczej tworzenie nowych poziomów współpracy, które otwierają jednocześnie możliwości rozwoju transnarodowych sieci łączących narodowe agencje regulacyjne, często organizacje międzynarodowe i inne zainteresowane podmioty. Tak więc agencje stają się częścią sieci instytucji zaangażowanych w daną dziedzinę,

---

<sup>74</sup> Ibidem.

<sup>75</sup> Europejska Fundacja Kształcenia (European Training Foundation – ETF), [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/etf/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/etf/index_pl.htm) (14.01.2014).

<sup>76</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 1339/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. ustanawiające Europejską Fundację Kształcenia, Dz. Urz. L 354/82, 31.12.2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:354:0082:0093:PL:PDF> (14.01.2014).

<sup>77</sup> Informacje ze strony Komisji Europejskiej, [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/etf/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/etf/index_pl.htm) (14.01.2014).

<sup>78</sup> Dumała A. (red.), *Agencje Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, op. cit., s. 11.

a nie tylko dodatkiem do centralnej biurokracji, np. Komisji. Agencje (i ich kierownicy) są ponadto silniej zmotywowane do osiągnięcia wysokiego stopnia profesjonalizmu, politycznej niezależności i współpracy z innymi członkami sieci<sup>79</sup>.

Przykładową agencją wypełniającą tę funkcję jest EEA<sup>80</sup>. Jest ona odpowiedzialna za rozbudowywanie sieci Eionet oraz koordynację podejmowanych przez nią działań<sup>81</sup>. Eionet to Europejska Sieć Informacji i Obserwacji Środowiska, w skład której wchodzi głównie krajowe agencje środowiska i ministerstwa, łącznie ok. 300 instytucji niższego szczebla.

Sieć EURYDICE<sup>82</sup> ma na celu ułatwianie europejskiej współpracy w dziedzinie edukacji poprzez umożliwienie lepszego rozumienia systemów edukacji i polityki w tym zakresie. Sieć dostarcza informacji kontekstowych oraz podstaw do refleksji nad efektywnością poszczególnych rozwiązań strategicznych w osiągnięciu wyznaczonych celów. Eurydice jest także zaangażowana w raportowanie przebiegu procesu bolońskiego w obszarze szkolnictwa wyższego. W swoich działaniach EURYDICE współpracuje z EUROSTATEM, CEDEFOP (w dziedzinie kształcenia zawodowego), z ETF, European Agency for Development in Special Needs Education (w dziedzinie kształcenia specjalnego i integracyjnego) oraz z CRELL<sup>83</sup> (Centre for Research on Lifelong Learning). Eurydice wspiera także Komisję Europejską w jej współpracy z takimi instytucjami międzynarodowymi, jak OECD, Rada Europy oraz UNESCO.

---

<sup>79</sup> Dumala A., *Decentralizacja zarządzania w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 36 i nast.

<sup>80</sup> Europejska Agencja Środowiska, (European Environment Agency – EEA), <http://www.eea.europa.eu/pl/about-us/who>, informacje także na stronie Komisji Europejskiej: [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/eea/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/eea/index_pl.htm) (14.01.2014).

<sup>81</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 401/2009, 23 kwietnia 2009 w sprawie Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska, Dz. Urz. L 126/13, 21.5.2009, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:32009R0401> (14.01.2014).

<sup>82</sup> Sieć wymiany informacji na temat kształcenia w Europie (Eurydice Network), [http://www.eurydice.org/pl/informacja\\_o\\_programie](http://www.eurydice.org/pl/informacja_o_programie) (14.01.2014).

<sup>83</sup> <https://crell.jrc.ec.europa.eu/>.

Innymi agencjami opierającymi swe działanie na zbudowanej sieci są przykładowo: EFSA<sup>84</sup>, EMA oraz ECDC<sup>85</sup>. EFSA dysponuje obecnie siecią zrzeszającą ponad 1500 ekspertów zewnętrznych i ponad 300 instytucji naukowych. Dla porównania jej właściwy personel jest stosunkowo nieliczny (ok. 450 osób)<sup>86</sup>. Podobnie na strukturach sieciowych swoją działalność opiera opisywana wcześniej EMA. Skupia ponad 40 instytutów i właściwych organów krajowych oraz 4 tys. ekspertów. Ponadto sama uczestniczy w pracach w ramach międzynarodowych inicjatyw z innymi organizacjami, jak: Europejska Farmakopea, Światowa Organizacja Zdrowia, konferencja ds. harmonizacji ICH czy trójstronny program VICH (UE, Japonia i Stany Zjednoczone). W ramach ECDC funkcjonuje ponad 14 sieci tematycznych, jak np.: Europejska sieć nadzoru nad grypą, Europejska sieć nadzoru nad chorobami przenoszonymi przez żywność i wodę oraz chorobami odzwierzęcymi, Europejska sieć nadzoru nad chorobami przenoszonymi drogą płciową, Europejska sieć nadzoru nad inwazyjnymi chorobami bakteryjnymi, Europejska sieć nadzoru nad HIV/AIDS, Europejska sieć nadzoru nad gruźlicą itp.

Prócz wyżej analizowanych agencji wspólnotowych, zwanych tradycyjnymi lub zdecentralizowanymi, w Unii Europejskiej działają także agencje wykonawcze. Powołuje się je na mocy rozporządzenia Rady przyjętego w 2002 r.<sup>87</sup>. Ich zadania muszą dotyczyć zarządzania programami wspólnotowymi, przeznaczonymi dla różnych grup beneficjentów, za ich wdrożenie i prowadzenie odpowiada Komisja Europejska<sup>88</sup>. Są mocno powiązane z Komisją i przed nią odpowiedzialne.

---

<sup>84</sup> Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (European Food Safety Authority – EFSA).

<sup>85</sup> Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (European Centre of Disease Prevention and Control – ECDC).

<sup>86</sup> Komisja Europejska, Notatka, Bruksela, 16 listopada 2012, Najczęściej zadawane pytania: 10 lat Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA), op. cit.

<sup>87</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi, Dz. Urz. L 11, 16.1.2003.

<sup>88</sup> Agencje wykonawcze powołuje się na czas określony, a ich siedziba zawsze znajduje się w pobliżu głównej siedziby Komisji.

Komisja faktycznie kontroluje ich działalność i obsadza najważniejsze stanowiska. Roczne sprawozdania z działalności tych agencji są dołączane do sprawozdań odpowiednich dyrekcji generalnych. Ich zadania dotyczą m.in. zarządzania, jak np.: wykonanie budżetu, kontrola techniczna i finansowa projektów oraz rozpowszechnianie i wykorzystanie wyników.

Władza dyskrecyjna Komisji Europejskiej w tej fazie procesu decyzyjnego wiąże się z przyjmowaniem aktów delegowanych i wykonawczych. Te uprawnienia o charakterze wykonawczym pozwalają Komisji przyjąć środki w celu uzupełnienia, zmiany lub wykonania aktu ustawodawczego. Komisja dysponuje uprawnieniami wykonawczymi jedynie w przypadku, gdy przyznaje je akt podstawowy, nie chodzi więc o uprawnienia ogólne. Ponadto wykonywanie tych uprawnień jest ściśle uregulowane, tak aby państwa członkowskie mogły uczestniczyć w przygotowaniu aktów wykonawczych<sup>89</sup>. Odbywa się to w tzw. procedurach komitologii. Nazwa procedur wywodzi się od dużej liczby ustanowionych komitetów, istnieje ich bowiem ok. 300. Ich działania pokrywają się prawie całkowicie z kompetencjami Unii. Komitety te są złożone z przedstawicieli rządów państw członkowskich, a także z ekspertów naukowych lub przedstawicieli środowisk gospodarczych i zawodowych. Każdy projekt aktu wykonawczego musi być przedłożony do opinii takiego komitetu. Ponadto rolą komitetów jest wspomaganie Komisji w opracowywaniu aktów wykonawczych i stanowienie forum dyskusyjnego dla Komisji i krajowych administracji państw członkowskich. Komitety działają w ramach dwóch typów procedur: procedury sprawdzającej i procedury doradczej. Wybór procedury przewidziany jest w akcie podstawowym, który przyznaje Komisji uprawnienia wykonawcze. W zależności od zastosowanej procedury opinia komitetu może być fakultatywna bądź obowiązkowa.

---

<sup>89</sup> Ograniczeniem jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję.

W ramach propagowania badań i rozwoju gospodarczego Komisja powołała również, oprócz agencji, specjalne *organy partnerskie*<sup>90</sup>. Są to innowacyjne wspólne przedsięwzięcia, np. ITER w zakresie syntezy jądrowej i SESAR w zakresie zarządzania ruchem lotniczym, Wspólne Inicjatywy Technologiczne, utworzone w ramach 7. programu ramowego, oraz Europejski Instytut Innowacji i Technologii (EIT)<sup>91</sup>. EIT został stworzony w celu promowania edukacji (szkolnictwa wyższego), badań i innowacji. Skupia się głównie na wspieraniu konwergencji tych trzech elementów trójkąta wiedzy w celu osiągnięcia jednego celu: wzrostu gospodarczego i wzmocnienia konkurencyjności Europy poprzez wzmocnienie potencjału innowacyjnego UE i jej państw członkowskich<sup>92</sup>. Wszystkie organy partnerskie wymienione w tej grupie wypełniają funkcję agregacji i artykulacji interesów, stanowią pomost między instytucjami UE a sektorem publicznym i prywatnym. Uczestniczą w rozdziale funduszy unijnych i umożliwiają przedstawianie własnych sugestii, ale nie podejmują strategicznych decyzji kierowniczych<sup>93</sup>. Organy te nie są agencjami. Utworzono je po to, aby działały na warunkach komercyjnych i pod presją konkurencji rynku.

## 2. Typologia agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych w Unii Europejskiej względem pełnionych przez nie funkcji

Typologia agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych w UE zostanie dokonana zgodnie z założeniami teorii mocodawcy i agenta (PAT), zwanej skrótowo teorią agencji. Metodą wykorzystywaną przez teorię agencji jest analiza decyzyjna. Poszukiwania będą

---

<sup>90</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Przyszłość agencji europejskich, op. cit., s. 4.

<sup>91</sup> *The European Institute of Innovation and Technology* (EIT), <http://eit.europa.eu/> (14.01.2014).

<sup>92</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 294/2008 z dnia 11 marca 2008 r. ustanawiające Europejski Instytut Innowacji i Technologii, Dz. Urz. L 97/1, 9.4.2008, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0294&from=EN> (14.01.2014).

<sup>93</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Przyszłość agencji europejskich, op. cit., s. 4.

skoncentrowane na poszukiwaniu funkcji wzmacniających system UE i wypełnianych dla szeroko rozumianego procesu decyzyjnego UE.

Teoria PAT, zgodnie z jej opisową nazwą, wyjaśnia specyfikę relacji zachodzących między dwoma podmiotami w układzie hierarchicznym. Jeden podmiot jest mocodawcą (pryncypałem, dysponentem), a drugi określany jest pełnomocnikiem (agentem, wykonawcą) i działa w jego imieniu<sup>94</sup>. Zastosowanie tej teorii do badania funkcjonowania systemu Unii Europejskiej jest już przyjęte jako reguła i zaakceptowane<sup>95</sup>, chociaż główny trzon jej zainteresowania znajduje się w naukach ekonomicznych w zakresie diagnozowania praktyki sektora prywatnego w gospodarce (funkcjonowania przedsiębiorstw, spółek akcyjnych, nadzoru korporacyjnego) oraz funkcjonowania organizacji biznesowych.

Omawiane podejście agent-mocodawca zostało zastosowane w licznych dostępnych publikacjach dotyczących działania agencji w UE. Ujęcie badania agencji z perspektywy teorii PAT wpisuje się w nurt metodologiczny podejścia instytucjonalnego. Instytucje określają bowiem ramy każdego działania, w tym także tworzenia i zasad funkcjonowania agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych w UE.

Aktualne dyskusje w obrębie tego podejścia koncentrują się na badaniu pobudek do utworzenia agencji i poszukiwaniu uzasadnienia tego procesu. Dostępna argumentacja wskazuje na stałą zależność, że jeśli w pewnym obszarze polityki występują silne naciski i tarcia, zwiększa się determinacja „mocodawcy” do oddelegowania zadań na tworzoną agencję czy inne komitety. Działanie to powoduje osłabienie klasycznych mechanizmów kontrolnych. Przekazanie pewnych

---

<sup>94</sup> Eisenhardt K., *Agency Theory: An Assessment and Review*, „Academy of Management Review”, January 1989.

<sup>95</sup> Przykładowo: Kassim H., Menon A., *The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled?*, „Journal of European Public Policy” 2003, Vol. 10(1), s. 121–139; w publikacjach polskojęzycznych: Ruszkowski J., *Zastosowanie teorii PAT do analizy wielopoziomowego zarządzania w UE*, „Studia Europejskie” 2008, nr 4, s. 119–141; Riedel R., *Państwo jako agent i pryncypał w świetle teorii PAT*, „Studia Europejskie” 2009, nr 3, s. 87–105.

zadań innym podmiotom powoduje, że nie są one wykonywane przez instytucję, więc nie można danej instytucji rozliczyć z ich wykonania. Tworzy się jednocześnie złudzenie, że wykonanie zadania przez niezależny podmiot zwiększa społeczną aprobatę i demokratyzuje działanie instytucji mocodawczych<sup>96</sup>.

Zanalizowane we wcześniejszym punkcie zadania wypełniane przez agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w UE zostaną teraz zebrane w grupy funkcji o następujących cechach: regulacyjnych, doradczo-eksperymentalnych, mediacyjnych, agregacji i artykulacji interesów, zabezpieczających, adaptacyjnych oraz innowacyjnych.

## 2.1. Funkcja regulacyjna

Najważniejszą funkcją, dla której wypełniania agencje zostały pierwotnie powołane, jest regulacja. Stąd często skrótowo część agencji nazywa się organami regulacyjnymi. Obecnie nie wszystkie agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne wypełniają tę funkcję. Jest ona związana ściśle z procesami sterowania według reguł przyjętych w systemie UE. Przejawia się w tworzeniu i utrwalaniu norm i zasad systemu, utrzymując jednolite ramy działania wewnątrz systemu. Może to się przejawiać w doborze i narzucaniu sformalizowanego sposobu działania politycznego jego kierunku, zakresu i intensywności. Regulacja to porządkowanie procesów już zapoczątkowanych – ich przyspieszanie lub hamowanie. To także porządkowanie i dobór reakcji na rozbieżne dążenia grup społecznych i państw członkowskich.

W pierwszych pracach dotyczących tworzenia i działania agencji w UE Renaud Dehousse<sup>97</sup> oraz Giandomenico Majone<sup>98</sup> podjęli się wyjaśnienia zasad funkcjonowania agencji i innych komitetów regulacyjnych tworzonych przy Komisji Europejskiej. Z ich badań wynika, że głównym czynnikiem powodującym przekazywanie zadań regulacyjnych nowym wykreowanym podmiotom były ograniczone zasoby

---

<sup>96</sup> Borrás S., Koutalakis Ch., Wendler F., *European Agencies and Input Legitimacy...*, op. cit.

<sup>97</sup> Dehousse R., *Regulation by networks in the European community...*, op. cit.

<sup>98</sup> Majone G., *The new European agencies...*, op. cit.



i wydolność Komisji. Argument ten odnosi się do kwestii rozległości terytorialnej UE i rozpiętości materialnej tworzonych regulacji. Zapewnienie jednolitej ich realizacji na terytorium wszystkich państw członkowskich UE jest utrudnione.

Stąd w badaniach z lat 90. ubiegłego stulecia dotyczących agencji podkreślana jest wypełniana przez nie funkcja regulacyjna, że są jakby czwartą gałęzią rządu, z kompetencjami do regulacji materialnej i nadzoru nad specyficznymi sektorami przemysłu i handlu. Agencje regulacyjne są ciałami autonomicznymi, które mają swobodę decydowania o systemie regulacyjnym. Po pierwsze, wspierają działania i administrowanie rynkiem, muszą zapewnić sprawne funkcjonowanie sektora przemysłowego i handlu oraz nie dopuścić do problemów na rynku. Po drugie wypełniają zadania nadzoru nad działalnością ważną dla interesu publicznego. Ich działalność regulacyjna może dotyczyć także kwestii związanych z ryzykiem na rynku. Regulacja ryzyka może dotyczyć np. oceny i zarządzania w procesie autoryzacji produktów medycznych<sup>99</sup>. Funkcjonowanie agencji regulacyjnych zapewnia prawidłowy, niczym nie zahamowany, rozwój Unii i realizację wyznaczonych jej celów oraz osiąganie ich w sposób najbardziej efektywny i skuteczny. Realizacja tej funkcji pozwala nie tylko na utrzymanie równowagi systemu UE wobec otoczenia, ale również na modelowanie w dostępnych granicach. Do agencji wypełniających typowe funkcje regulacyjne należy zaliczyć: ECHA<sup>100</sup>, EMA<sup>101</sup> oraz ESMA<sup>102</sup>.

W nowszych pracach pojawia się ocena, że żadna z agencji nie jest w pełni rozwiniętą władzą regulacyjną z kompetencjami do przyjmowania i realizowania polityk<sup>103</sup>. Ich główne zadanie to monitorowanie

---

<sup>99</sup> Dumala A., *Decentralizacja zarządzania w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 43.

<sup>100</sup> Europejska Agencja Chemikaliów (European Chemicals Agency – ECHA), <http://echa.europa.eu/pl/about-us> (14.01.2014).

<sup>101</sup> Europejska Agencja ds. Leków (European Medicines Agency – EMA), [http://www.ema.europa.eu/ema/index.jsp?curl=pages/about\\_us/general/general\\_content\\_000091.jsp&mid=WC0b01ac0580028a42](http://www.ema.europa.eu/ema/index.jsp?curl=pages/about_us/general/general_content_000091.jsp&mid=WC0b01ac0580028a42) (14.01.2014).

<sup>102</sup> Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (European Securities and Markets Authority – ESMA), <http://www.esma.europa.eu/> (14.01.2014).

<sup>103</sup> Borrás S., Koutalakis Ch., Wendlers F., *European Agencies and Input Legitimacy...*, op. cit., s. 584.

wykonania legislacji UE i specyficznych aspektów jednolitego rynku wewnętrznego<sup>104</sup>. Stopień realizowania funkcji regulacyjnej jest nisko szacowany ze względu na przewagę wykonywania wyspecjalizowanych zadań doradczych oraz formułowania niewiążących opinii. Posługiwania się przez agencje głównie miękkimi instrumentami polityki, takimi jak wypracowanie najlepszych praktyk i przekaz informacji dotyczącej planowanych regulacji skierowany do narodowych władz, firm i konsumentów. Przykładem agencji wykonujących różne funkcje, w tym także regulacyjną, są: OHIM<sup>105</sup>, ACER<sup>106</sup> oraz BEREC<sup>107</sup>.

## 2. 2. Funkcja doradczo-ekspertka

Ważnym czynnikiem dokonujących się przemian w funkcjonowaniu agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych w UE jest rosnąca techniczna i naukowa złożoność wielu kwestii, co prowadzi do tworzenia ciał i gremiów eksperckich. Potrzebne ekspertyzy mogą być przygotowane wewnątrz istniejących struktur. Jednakże potrzeba ekspertyzy jest często połączona z funkcją tworzenia prawa, decydowania czy rozstrzygania sporów, które nie zawsze są przypisane i odpowiednie dla organów władzy publicznej. Ponadto eksperci zatrudniani w organach władzy są zaangażowani w ich politykę, a eksperci jednostek zewnętrznych są bardziej niezależni. Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w UE lepiej niż tradycyjne struktury rządowe czy międzyrządowe sprawdzają się w dziedzinach technicznych, gdzie potrzebna jest szybka adaptacja prawa i standardów do procesów technicznych<sup>108</sup>.

Analizując działalność agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych UE należy podkreślić nowe funkcje, które w obecnych

---

<sup>104</sup> Dumala A. (red.), *Agencje Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, op. cit., s. 11.

<sup>105</sup> Urząd ds. Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (Office for Harmonization in the Internal Market – OHIM), <https://oami.europa.eu/ohimportal/en/home> (14.01.2014).

<sup>106</sup> Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (Agency for Cooperation of Energy Regulators – ACER).

<sup>107</sup> Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (Body of European Regulators for Electronic Communications – BEREC).

<sup>108</sup> Majone G., *The new European agencies...*, op. cit.

warunkach należą do priorytetowych zadań badanych podmiotów. Należy do nich funkcja doradczo-ekspertcka, polegająca na opracowaniu naukowego i technicznego know-how w określonych i precyzyjnie wydzielonych dziedzinach. Przejawem wypełniania tej funkcji jest realizacja naukowych, doradczo-ekspertyzowych, technicznych, administracyjnych, zarządzających lub innych specyficznych zadań wymienionych w odpowiednim akcie prawnym powołującym i powierzającym odpowiedni wycinek zadań powoływanej jednostce (np. Rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej powołującym agencję czy Decyzji Komisji o utworzeniu grupy eksperckiej). Typowym przykładem takiej agencji jest EASA<sup>109</sup>. Zgodnie z art. 17 Rozporządzenia powołującego agencję jej podstawową funkcją jest zapewnienie niezbędnego wsparcia Komisji na polu techniki, nauki i administracji podczas wykonywania jej zadań<sup>110</sup>. W tym celu działają przy Radzie specjalne komitety oraz grupy robocze.

### 2.3. Funkcja mediacyjna

Trzecią funkcją, którą możemy wyraźnie określić i jest ona powiązana z opisaną powyżej, jest funkcja mediacyjna. Polega ona pośrednio na rozwiązywaniu konfliktów i mediacji dotyczącej sprzecznych interesów grupowych. Pomaga to w ustaleniu najlepszych opcji politycznych, które mogą wesprzeć system i ustalić rozsądne rozwiązania, by wyważyć interesy poszczególnych państw członkowskich i zainteresowanych grup. Silnym bodźcem jest logika interakcji w ramach powstających sieci z naciskiem na zawartość i zasięg,

---

<sup>109</sup> Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (European Aviation Safety Agency – EASA), dostarcza Komisji Europejskiej technicznej wiedzy poprzez pomoc w przygotowywaniu projektów przepisów w zakresie bezpieczeństwa lotniczego oraz służy pomocą przy technicznych aspektach zawieranych odpowiednich umów międzynarodowych, [http://ec.europa.eu/transport/modes/air/safety/easa\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/air/safety/easa_en.htm) (14.01.2014).

<sup>110</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:079:0001:0049:PL:PDF> (14.01.2014).

z nastawieniem na osiągnięcie konsensusu i skupianiu się na procesie debatowania<sup>111</sup>.

Prócz rozbieżności i różnorodności występującej między państwami wyniki wcześniej wspomnianych badań Dehousse<sup>112</sup> oraz Majone<sup>113</sup> wskazywały na podatność wewnętrznej struktury procesu decyzyjnego w Komisji na procesy polityzacji (*politicization*), które są niekorzystne dla wiarygodności regulacji. Pojęciem polityzacji Komisji określa się jej dążenie do usamodzielnienia względem państw członkowskich UE np. poprzez wypracowywanie sposobu postępowania i realizowania samodzielnie wyznaczanych celów<sup>114</sup>. Agencje wypełniają więc funkcję mediacyjną poprzez fakt, że ich działalność oddziela odpowiedzialność polityczną i techniczno-administracyjną.

Przykładem jest powołana w 1975 r. EUROFOUND<sup>115</sup>. Przytaczana teza przejawia się głównie w stałej praktyce konsultacji społecznych i – szerzej – w dialogu zorganizowanym (*structured dialogue*) prowadzonym w wybranym obszarze/polityce, a w dialogu uczestniczą zainteresowani partnerzy. Powołuje się komitety tematyczne, w skład których wchodzi reprezentanci grup społecznych, zawodowych, organizacji pozarządowych z danego obszaru tematycznego itp. Inną możliwość mediacji dają nieformalne kanały współpracy innych instytucji

---

<sup>111</sup> Borrás S., Koutalakis Ch., Wendler F., *European Agencies and Input Legitimacy...*, op. cit., s. 589.

<sup>112</sup> Dehousse R., *Regulation by networks in the European community...*, op. cit.

<sup>113</sup> Majone G., *The new European agencies*, op. cit.

<sup>114</sup> Nietrwałym przejawem tego typu polityzacji są krótkotrwałe okresy politycznego przywództwa silnej osobowości, która piastowała stanowisko Przewodniczącego Komisji Europejskiej (np. Jacques Delors). Podobnie może się stać, gdy na stanowisko Komisarza zostanie wybrana osoba o nieprzeciętnych ambicjach, zwykle zdeterminowana i otwarta, kosmopolityczna, która będzie promować nowe pomysły, ściślejszą integrację, niejednokrotnie wyprzedzając dojrzałość wszystkich państw członkowskich na takie tempo procesów integracyjnych; za: Christiansen T., *Tensions of European Governance: Politicized Bureaucracy and Multiple Accountability in the European Commission*, „Journal of European Public Policy” 1997, nr 4, s.80 i nast.

<sup>115</sup> Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions – EUROFOUND), oficjalna strona fundacji: [http://www.eurofound.europa.eu/about/organisation/index\\_pl.htm](http://www.eurofound.europa.eu/about/organisation/index_pl.htm), informacje także na stronie Komisji Europejskiej: [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/eurofound/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/eurofound/index_pl.htm) (14.01.2014).

unijnych i przedstawicieli społeczeństw państw członkowskich, które koncentrują się wokół KE<sup>116</sup>. W jego następstwie Komisja uniezależnia się „informacyjnie” od woli politycznej wyrażanej przez prawomocnie wybieranych przedstawicieli państw członkowskich – rządy krajowe<sup>117</sup>. Innymi agencjami realizującymi tę funkcję są: CEDEFOP<sup>118</sup> oraz EU-OSHA<sup>119</sup>.

Ponadto czynnikami sprzyjającymi wypracowywaniu porozumień jest skład rady administracyjnej agencji, czyli kolegialnego ciała zarządzającego, oraz generalnie struktura organizacyjna agencji. W skład głównych organów wchodzi zarówno przedstawiciele państw członkowskich, jak i przedstawiciel Komisji. Stwarza to wyrównane warunki dla wypracowywania stanowisk i zacierania rozbieżności interesów występujących zarówno między państwami członkowskimi, jak i między państwami członkowskimi a Komisją<sup>120</sup>. Analitycy twierdzą, że agencje mogą zapewnić lepszą ochronę interesów ogólnych niż struktury organizacyjne wewnątrz instytucji wykonujące zadania samoregulacyjne<sup>121</sup>.

Bardzo wyraźnie funkcję mediacyjną pełnią komitety zaangażowane w kilku fazach procesu decyzyjnego. Należy do nich zaliczyć komitety społeczeństwa obywatelskiego oraz grupy eksperckie współpracujące z Komisją Europejską w pierwszej fazie procesu decyzyjnego, grupy robocze i komitety określane jako organy przygotowawcze Rady

---

<sup>116</sup> Obecnie istnieje 40 europejskich komitetów sektorowego dialogu społecznego, za: Komisja Europejska, *Dokument roboczy służb Komisji w sprawie funkcjonowania i potencjału europejskiego sektorowego dialogu społecznego*, SEK(2010) 964 wersja ostateczna, Bruksela, 22.7.2010.

<sup>117</sup> Christiansen T., *Tensions of European governance*, op. cit., s. 80 i nast.

<sup>118</sup> Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (European Centre for the Development of Vocational Training, Centre européen pour le développement de la formation professionnelle – CEDEFOP), <http://www.cedefop.europa.eu/FR/Index.aspx>, informacje także na stronie Komisji Europejskiej: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/vocational\\_training/c11008a\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/vocational_training/c11008a_pl.htm) (14.01.2014).

<sup>119</sup> Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (The European Agency for Safety and Health at Work – EU-OSHA) <https://osha.europa.eu/en/about>, informacje także na stronie Komisji Europejskiej: [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/osha/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/osha/index_pl.htm) (14.01.2014).

<sup>120</sup> Dumała A. (red.), *Agencje Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, op. cit., s. 11.

<sup>121</sup> Majone G., *The new European agencies...*, op. cit.

– w drugiej fazie procesu oraz komitety kontrolujące Komisję – tzw. komitologiczne – w trzeciej fazie procesu decyzyjnego w UE. Wypełnianie funkcji mediacyjnej przejawia się w składzie i trybie pracy tych ciał. Reprezentanci różnych środowisk wraz z przedstawicielami państw członkowskich i instytucji UE wypracowują wspólne decyzje, strategie, podejmują działania, co przyczynia się do integracji wokół poruszanych problemów i proponowanej legislacji zainteresowanych jej adresatów.

Podobne zadanie wypełniają grupy robocze i komitety tworzone przy Radzie, których celem jest wypracowanie konsensusu i wsparcie merytoryczne przy wypracowywaniu ostatecznego brzmienia aktu prawnego uchwalanego przez Radę. W skład tych ciał kolegialnych wchodzi reprezentanci rządów państw członkowskich szczebla merytorycznego. Są one zaangażowane w fazie drugiej procesu decyzyjnego.

## 2.4. Funkcja agregacji i artykulacji interesów

Opisywane wcześniej komitety, doradcy i eksperci, czyli gremia współpracujące z Komisją i Radą, pełnią przede wszystkim funkcję agregacji i artykulacji interesów. Jest to funkcja wspomagająca funkcjonowanie systemu UE. Działają na granicy między środowiskiem a systemem UE, co wyznacza im podwójną rolę – zarówno elementu środowiska, jak i elementu systemu.

Są po pierwsze wyrazicielem różnych interesów narodowych i grupowych. Państwa mogą w ramach komitologii skutecznie bronić własnych interesów, czego dowodzi przykładowo historia Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA)<sup>122</sup>, nawet kosztem zdrowia i bezpieczeństwa obywateli<sup>123</sup>.

Po drugie przyczyniają się do zwiększenia współpracy podmiotów

---

<sup>122</sup> Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (The European Food Safety Authority – EFSA).

<sup>123</sup> Szerzej patrz: Biała księga Komisji Europejskiej na temat bezpieczeństwa żywności z 12 stycznia 2000 r. oraz Stankiewicz D., *Reforma prawa żywnościowego w Unii Europejskiej – Biała Księga dotycząca bezpieczeństwa żywności*, „Informacja nr 782”, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu RP, kwiecień 2001, [http://biurosejm.gov.pl/teksty\\_pdf\\_01/i-782.pdf](http://biurosejm.gov.pl/teksty_pdf_01/i-782.pdf) (14.01.2014).

uczestniczących w ramach analizowanych jednostek organizacyjnych UE ponad granicami państw członkowskich. W trybie dialogu zawierane są porozumienia i wypracowywane stanowiska. Jest to poszerzenie kanałów prowadzenia konsultacji jako sposobu gwarantowania społecznej reprezentacji i wytyczenia roli ekspertów<sup>124</sup>.

Funkcję agregacji i artykulacji interesów wypełniają także agencje. Ten nowy sposób rządzenia opiera się na decentralizacji warunków organizacyjnych, na względnej autonomii od władzy wykonawczej, ale też na ustanawianiu operacyjnych modułów, które często dostarczają zasadnicze połączenie między sferą publiczną i prywatną w realizacji specyficznych decyzji, związanych z lokowaniem rynku<sup>125</sup>.

## 2.5. Funkcja zabezpieczająca

Inną podstawową funkcją wypełnianą przez niezależne agencje jest funkcja zabezpieczająca. Przejawia się ona w działaniach związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa, ochroną i monitorowaniem. Takie rodzaje działań powstrzymują Unię od dezintegracji – odpowiadają za procesy integracyjne w aspekcie stosowanych norm. Z większości badań i opracowań dotyczących agencji wynikają podobne wnioski – delegowanie kompetencji monitorowania i wykonywania legislacji w Unii wynika z różnorodności między państwami. Zwłaszcza w zakresie regulacji rynkowych wymagany jest wysoki stopień wiedzy naukowej. Supranarodowy regulator jest niezależny od narodowych i sektorowych konfliktów interesów, daje gwarancje zaufania i ochrony. W odróżnieniu od rządów krajowych, których horyzont czasowy wyznaczają wybory, agencje nie są ograniczone kwestiami materialnymi, formalnymi czy politycznymi i mogą przyjmować właściwe strategie długookresowe, dają gwarancje ciągłości działania. Jest to niezbędny warunek uzyskania wiarygodności podejmowanych działań i zwiększają aprobatę dla ich dzia-

---

<sup>124</sup> Liberatore A., Funtowicz S., *Democratising' expertise, 'expertising' democracy...*, op. cit., s. 149.

<sup>125</sup> Borrás S., Koutalakis Ch., Wendlers F., *European Agencies and Input Legitimacy...*, op. cit., s. 584.

łałności. Przykładowe agencje wypełniające funkcję zabezpieczającą to: EEA<sup>126</sup>, EMCDDA<sup>127</sup>, ECDC<sup>128</sup>, ERA<sup>129</sup> oraz FRA<sup>130</sup>.

Funkcję zabezpieczającą wypełniają także specjalne komitety komitologiczne działające w fazie trzeciej procesu decyzyjnego. Są one tworzone w celu monitorowania i kontrolowania aktywności Komisji w zakresie wypełniania przez nią funkcji wykonawczej. W skład tych komitetów wchodzi mianowani przez rządy państw członkowskich urzędnicy merytoryczni, zwykle średniego i niższego szczebla. Udział przedstawicieli państw członkowskich w pracach tych komitetów ma na celu także ochronę interesów narodowych.

---

<sup>126</sup> Europejska Agencja Środowiska (European Environment Agency – EEA); dostarcza ocen dotyczących stanu środowiska, kierunków zmian w środowisku oraz presji wywieranej na nie przez czynniki ekonomiczne i społeczne, opracowuje scenariusze, prowadzi ocenę polityki i dba o zapewnienie jakości danych, za: <http://www.eea.europa.eu/pl/about-us/what> (14.01.2014).

<sup>127</sup> Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction – EMCDDA); jego zadaniem jest gromadzenie, analiza i upowszechnianie rzeczowych, obiektywnych, rzetelnych i porównywalnych informacji na temat narkotyków i narkomanii oraz, w ramach tych działań, zapewnianie swoim klientom wiarygodnego i udokumentowanego obrazu zjawiska narkomanii na poziomie europejskim, informacje na stronie Komisji Europejskiej: [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/emcdda/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/emcdda/index_pl.htm).

<sup>128</sup> Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (European Centre for Disease Prevention and Control – ECDC); prowadzi nadzór epidemiologiczny, system wczesnego ostrzegania i reagowania, przygotowuje ekspertyzy naukowe, udziela pomocy technicznej państwom członkowskim i państwom trzecim, prowadzi działania na rzecz wsparcia i rozwoju w obliczu nowych zagrożeń sanitarnych, <http://www.ecdc.europa.eu/en/Pages/home.aspx> (14.01.2014).

<sup>129</sup> Europejska Agencja Kolejowa (European Railway Agency – ERA); wspiera integrację europejskich systemów kolei żelaznej, działając na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa pociągów i zapewnienia ciągłości obsługi na trasach międzynarodowych, <http://www.era.europa.eu/Pages/Home.aspx> (14.01.2014).

<sup>130</sup> Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (European Union Agency for Fundamental Rights – FRA), gromadzi, analizuje, rozpowszechnia i ocenia istotne i porównywalne informacje oraz dane dotyczące konkretnych skutków dla praw podstawowych, jakie wywołują na nie działania podejmowane przez UE, oraz dotyczące wzorcowych sposobów szanowania i propagowania tych praw, formułuje i publikuje wnioski i opinie na tematy szczegółowe i na temat rozwoju sytuacji w zakresie praw podstawowych w ramach wdrażania polityk, przeznaczonych dla instytucji europejskich i państw członkowskich wdrażających prawo wspólnotowe, <http://fra.europa.eu/en/about-fra/what-we-do> (14.01.2014).



## 2.6. Funkcja adaptacyjna

Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne UE wypełniają także funkcję adaptacyjną. Przejawia się ona w działaniu służącym usprawnianiu funkcjonowania Unii. We wspomaganiu instytucji UE w elastycznym dostosowywaniu do pojawiających się zmian związanych z postępem technologicznym czy rosnącymi potrzebami społeczeństwa. W reagowaniu na tzw. oddziaływanie otoczenia, którym są czynniki ekonomiczne, polityczne, społeczne czy kulturowe.

Funkcję adaptacyjną wypełniają agencje z obszaru działania Unii związanego z kształceniem, szkoleniem i młodzieżą. Należą do nich np. EURYDICE<sup>131</sup> oraz ETF<sup>132</sup>. Także inne agencje prowadzą działalność szkoleniową, prowadzą warsztaty i seminaria, wspierając w tej sposób specjalistów i szkoląc kadre państw członkowskich.

Podobnie cele adaptacyjne wypełniają eksperci i doradcy, przygotowując szczegółowe analizy i opinie dla instytucji UE. W istotnych dla procesu integracji momentach powoływane gremia otrzymywały nawet specjalne nazwy, jak: komitety ds. reformy, komitety ds. badań w określonej dziedzinie, itp.<sup>133</sup>

## 2.7. Funkcja innowacyjna

Ostatnią wyróżnianą w badaniu funkcją jest innowacja. To działalność o charakterze wyprzedzającym, prowadząca do tworzenia nowych jakości, których otoczenie samo nie byłoby w stanie wytworzyć. Polega ona na proponowaniu i wprowadzaniu nowych reguł i mechanizmów działania, do tworzenia nowych stanów rzeczy i nowych jakości. Może przejawiać się w inspirowaniu do przygotowywania czy też opracowywania dokumentów o charakterze strategicznym, planowa-

---

<sup>131</sup> Sieć wymiany informacji na temat kształcenia w Europie (Eurydice Network), [http://www.eurydice.org.pl/informacja\\_o\\_programie](http://www.eurydice.org.pl/informacja_o_programie) (14.01.2014).

<sup>132</sup> Europejska Fundacja Kształcenia (European Training Foundation – ETF), [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/etf/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/etf/index_pl.htm) (14.01.2014).

<sup>133</sup> Przykładami mogą być: Komitet Tindemansa, Komitet Delorsa, Komitet Wernera.

niu przyszłych działań, proponowaniu rozwiązań ułatwiających wyjście z impasu czy zastoju, na wyznaczaniu nowych celów.

Gremium wypełniającym typowo funkcję innowacyjną jest Europejski Instytut Innowacji i Technologii (EIT)<sup>134</sup>, ale funkcję tę wypełnia również wspomniana wcześniej ERA. Podobnie jest w przypadku analizowanej EMA czy EFSA.

Funkcję innowacyjną mogą wypełniać także komitety, o których wspomniano wyżej, łącznie z funkcją adaptacyjną. Wypracowywanie strategii, planu i propozycji reformy ma także wartości innowacyjne.

## Zakończenie

W niniejszym rozdziale został dokonany przegląd zadań realizowanych przez agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej oraz określono i dokonano typologii funkcji wypełnianych przez te podmioty dla systemu UE ze szczególnym uwzględnieniem zadań realizowanych w poszczególnych fazach procesu decyzyjnego w UE.

Poszukiwania odpowiedzi na postawione we wstępie pytania badawcze przyniosły inspirujące wyniki. Po pierwsze zarówno agencje, jak i komitety wypełniają różne funkcje w kilku fazach procesu decyzyjnego. Natomiast wspólne przedsiębiorstwa pełnią wyłącznie funkcję innowacyjną. Po drugie – w badaniu ograniczono się do analizy kilku wybranych przykładów, tym niemniej wskazują one, że w drugiej fazie procesu decyzyjnego wyraźnie większy udział mają komitety, natomiast agencje wspierają instytucje w pierwszej i w trzeciej fazie. Po trzecie jedynie funkcja regulacyjna jest wypełniana przez agencje i jest ona realizowana w trzeciej fazie procesu decyzyjnego. Pozostałe funkcje są wypełniane w równym stopniu zarówno przez agencje, jak i przez komitety.

Wyniki przeprowadzonej analizy zostały zebrane w tabeli 1.

---

<sup>134</sup> European Institute of Innovation and Technology – EIT, <http://eit.europa.eu/> (14.01.2014).

Tabela 1. Przykładowe wypełnianie funkcji przez agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne UE w poszczególnych fazach procesu decyzyjnego UE

<b>Faza procesu decyzyjnego/nazwa funkcji</b>	<b>Faza I kształtowania polityki (<i>policy initiation</i>)</b>	<b>Faza II podejmowania decyzji (<i>decision-making</i>)</b>	<b>Faza III implementacji (<i>implementation</i>)</b>
<b>doradczo-ekspercka</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• agencje: EEA<sup>1</sup> (raporty tematyczne i techniczne, przeglądy, analizy)</li> <li>• komitety: społeczeństwa obywatelskiego (konsultacje, dialog usystematyzowany); doradcy i eksperci (opracowania studiów i analiz zewnętrznych, warsztaty, seminaria)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• agencje: EM-CDDA<sup>2</sup> (informacje naukowe i współpraca z organami przygotowawczymi Rady i Parlamentu)</li> <li>• komitety: EKES, KR (opinie, konsultacje); komitety Rady (specjalistyczne analizy, raporty i opinie)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• agencje: ECHA<sup>3</sup> (informacje na temat chemikaliów); EMA<sup>4</sup> (ocena naukowa wniosków o europejskie pozwolenie na dopuszczenie do obrotu produktów leczniczych); EMSA<sup>-5</sup> (pomoc techniczna, operacyjna i naukowa); EFSA<sup>6</sup> oraz EASA<sup>7</sup> (doradztwo naukowe oraz wsparcie naukowo-techniczne);</li> <li>• komitety: komitologiczne</li> </ul>
<b>agregacji i artykulacji interesów</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• agencje: FRA<sup>8</sup>, CEDEFOP<sup>9</sup>, EUROFOUND<sup>10</sup>, EU-OSHA<sup>11</sup> (sieć z organizacjami pozarządowymi oraz instytucjami społeczeństwa obywatelskiego)</li> <li>• komitety: społeczeństwa obywatelskiego (konsultacje, dialog usystematyzowany)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• komitety: EKES, KR (opinie, własne sugestie);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• agencje: FRA, CEDEFOP, EUROFOUND, EU-OSHA (sieć z organizacjami pozarządowymi oraz instytucjami społeczeństwa obywatelskiego)</li> <li>• komitety: komitologiczne (wyraz interesów narodowych)</li> </ul>

<p><b>zabezpieczająca</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• agencje: EEA (raporty tematyczne i techniczne, przeglądy); ECDC<sup>12</sup> (diagnostyka, wykrywanie, identyfikacja czynników zakaźnych, ocena zagrożeń); FRA (monitoring, gromadzenie, rejestracja i rozprzestrzenianie informacji oraz danych)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• agencje: ERA<sup>13</sup> (kontrola wydajności bezpieczeństwa, sprawozdania, baza danych); ECHA (propaguje bezpieczne stosowanie chemikaliów); ESMA<sup>14</sup> (zachowanie stabilności finansowej i zapewnienie zaufania do systemu finansowego jako całości oraz odpowiedniej ochrony konsumentów usług finansowych)</li> </ul>
<p><b>adaptacyjna</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• agencje: EEA (konferencje i wizyty, przygotowuje sieci i działalność komunikacyjną skierowaną do ogółu społeczeństwa)</li> <li>• komitety: eksperci (warsztaty i seminaria, Impact Assessment)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• agencje: EMA (początkowo naukowe oraz pomoc w kwestiach regulacyjnych w zakresie opracowywania nowych produktów leczniczych); EMSA (prowadzi szkolenia i opracowuje rozwiązania techniczne, w tym zapewniania odpowiednie usługi operacyjne, oraz świadczy pomoc techniczną państwu członkowskim); ETF<sup>15</sup> (pomoc krajom partnerskim UE w reformach systemów kształcenia i szkolenia)</li> </ul>

<b>adaptacyjna</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>komitety: specjalne komitety eksperckie (programy reform, propozycje modyfikacji polityk i działań)</li> </ul>
<b>innowacyjna</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>komitety: specjalne komitety eksperckie (przygotowanie propozycji strategii, planu, reformy)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>agencje: ERA, EMA oraz EFSA</li> <li>inne jednostki: innowacyjne wspólne przedsiębiorstwa oraz EIT<sup>16</sup></li> </ul>
<b>mediacyjna</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>agencje: FRA, EUROFOUND, EU-OSHA (sieć z organizacjami pozarządowymi oraz instytucjami społeczeństwa obywatelskiego)</li> <li>komitety: społeczeństwa obywatelskiego (konsultacje, dialog usystematyzowany);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>komitety: COREPER (przygotowanie posiedzeń Rady); Komitet Pojedynczy Przy Problemach Przy Procedurze Ustawodawczej i Budżetowej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>agencje: FRA, EUROFOUND, EU-OSHA (sieć z organizacjami pozarządowymi oraz instytucjami społeczeństwa obywatelskiego)</li> <li>komitety: komitologiczne</li> </ul>
<b>regulacyjna</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>agencje: EFCA<sup>17</sup> (organizuje i koordynuje krajowe działania w zakresie kontroli i inspekcji, organizuje szkolenia dla inspektorów); ECHA (wdraża przepisy unijne dotyczące substancji chemicznych); EMA (ocena naukowa wniosków o europejskie pozwolenie na dopuszczenie do obrotu produktów leczniczych, wytyczne dotyczące</li> </ul>

<b>regulacyj- na</b>			wymogów testowania w zakresie jakości, bezpieczeństwa stosowania i skuteczności produktów leczniczych); ESMA (prawo proponowania tzw. wiążących standardów technicznych); OHIM <sup>18</sup> (rejestracja praw własności przemysłowej i wzorów wspólnotowych); agencje wykonawcze
--------------------------	--	--	---

Źródło: opracowanie własne.

- <sup>1</sup> Europejska Agencja Środowiska (European Environment Agency – EEA).
- <sup>2</sup> Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction – EMCDDA).
- <sup>3</sup> Europejska Agencja Chemikaliów (European Chemicals Agency – ECHA).
- <sup>4</sup> Europejska Agencja ds. Leków (The European Medicines Agency – EMA).
- <sup>5</sup> Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu (European Maritime Safety Agency – EMSA).
- <sup>6</sup> Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (European Food Safety Authority – EFSA).
- <sup>7</sup> Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (European Aviation Safety Agency – EASA).
- <sup>8</sup> Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (European Union Agency for Fundamental Rights – FRA).
- <sup>9</sup> Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (European Centre for the Development of Vocational Training, fr. Centre européen pour le développement de la formation professionnelle – CEDEFOP).
- <sup>10</sup> Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions – EUROFOUND).
- <sup>11</sup> Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (European Agency for Safety and Health at Work – EU-OSHA).
- <sup>12</sup> Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (European Centre of Disease Prevention and Control – ECDC).
- <sup>13</sup> Europejska Agencja Kolejowa (European Railway Agency – ERA).
- <sup>14</sup> Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (European Securities and Markets Authority – ESMA).
- <sup>15</sup> Europejska Fundacja Kształcenia (European Training Foundation – ETF).
- <sup>16</sup> European Institute of Innovation and Technology – EIT).

- <sup>17</sup> Europejska Agencja Kontroli Rybołówstwa (European Fisheries Control Agency – EFCA).
- <sup>18</sup> Urząd ds. Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (Office for Harmonization in the Internal Market – OHIM).

Analiza prowadzona w rozdziale służyła weryfikacji hipotezy, że funkcjonowanie agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych w UE jest ściśle związane z ustanawianiem nowego modelu rządzenia w Unii Europejskiej, zwanego w Białej księdze europejskim rządzeniem. W modelu tym przeważa przejrzystość, otwarcie na opinie i sugestie zainteresowanych stron oraz oparcie się na mierzalnych standardach i wskaźnikach ustanawianych przez niezależne podmioty. Realizacja modelu europejskiego rządzenia ma służyć zwiększeniu poziomu kompetencyjności i efektywności działań podejmowanych przez Unię Europejską. Analiza i dokonana na jej podstawie synteza wskazują, że zarówno agencje, jak i komitety oraz inne jednostki organizacyjne UE, wypełniając zwłaszcza funkcje artikulacji i agregacji interesu, umożliwiają uczestnictwo zainteresowanych stron w procesie podejmowania decyzji w UE. Ponadto wypełniają funkcję mediacyjną, aby występujące różnice interesów wypośredkować i wypracować zadowalające rozwiązania. Wielość form komitetów i innych jednostek organizacyjnych służących wyrazowi i mediacji interesów w procesie decyzyjnym w różnych jego fazach świadczy o ugruntowanym stylu konsultacyjnym podejmowania decyzji.

W teorii instrumentami tzw. nowego zarządzania, którego poszukiwania w niniejszym artykule dotyczyły, są mierzalne standardy lub wskaźniki, planowanie strategiczne (w tym wieloletnie planowanie finansowe), budżet zadaniowy, systemy jakości, zarządzanie ryzykiem, audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza. Jak wykazała analiza, przeprowadzona w pierwszej części tego artykułu, agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne UE są powoływane, aby przygotowywać, opracowywać lub dokonywać weryfikacji realizacji zadań za pomocą wcześniej opracowanych standardów i wskaźników. Zgodnie z zastosowaną teorią PAT agent doradza mocodawcy ma wiedzę ekspercką i proponuje sposoby działania. Agenci są tworzeni, aby dostar-

czać specjalistycznej, bezstronnej wiedzy, twierdząc, że delegowanie jest głównym mechanizmem generującym dystrybucyjne korzyści. Agencja jako regulator musi być neutralna. To oznacza, że gremia te są powoływane do odbiurokratyzowania wykonywanych zadań, odpolitycznienia określonych zadań publicznych czy uelastycznienia procesu decyzyjnego, do stworzenia lepszego dostępu społeczeństwa do informacji i przebiegu procesu decydowania. Autorka dostrzega realizację zasad postulowanych w Białej Księdze w sprawie europejskiego rządu w postaci korzystania z reguł nowego rządu.

Przygotowanie projektu wniosku legislacyjnego czy decyzji przez Komisję Europejską z wykorzystaniem informacji pochodzących od agencji jest traktowany jak oparty na technicznej lub naukowej podstawie. Nadaje tym aktom dodatkowej wiarygodności i rangi. Agencje regulacyjne wypracowują renomowany naukowy lub techniczny know-how zapewniając instytucjom większą skuteczność podejmowanych decyzji<sup>135</sup>.

## Bibliografia

- Borrása S., Koutalakis Ch., Wendlerc F., *European Agencies and Input Legitimacy: EFSA, EMeA and EPO in the Post-Delegation Phase*, „Journal of European Integration” 2007, Vol. 29(5), 583–600.
- Christiansen T., *Tensions of European Governance: Politicized Bureaucracy and Multiple Accountability in the European Commission*, „Journal of European Public Policy” 1997nr 4.
- Decyzja Komisji 98/500/WE z dnia 20 maja 1998 r. w sprawie ustanowienia Komitetów Dialogu Sektorowego promujących dialog między partnerami społecznymi na szczeblu europejskim, Dz. Urz. L 225, 12.08.1998 s. 27, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998D0500&from=EN>.

---

<sup>135</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Przyszłość agencji europejskich, op. cit., s. 6.



- Dehousse R., *Regulation by Networks in the European Community: The role of European Agencies*, „Journal of European Public Policy” 1997, Vol. 4(2), s. 246–261.
- Deklaracja misji Komitetu Regionów*, 21.04.2009, <http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=19e72e24-e2f2-4483-a33c-3c3e6003b101&sm=19e72e24-e2f2-4483-a33c-3c3e6003b101>.
- Dumała A. (red.), *Agencje Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, [http://www.europedirect-katowice.pl/ed\\_stara\\_strona/dokumenty/1/agencje-ue.pdf](http://www.europedirect-katowice.pl/ed_stara_strona/dokumenty/1/agencje-ue.pdf).
- Dumała A., *Decentralizacja zarządzania w Unii Europejskiej – rola agencji wspólnotowych*, w: *Unia Europejska – wielowymiarowość procesu integracji*, E. Lesiewicz (red.), Poznań 2010, s. 29-46.
- Eisenhardt K., *Agency Theory: An Assessment and Review*, „Academy of Management Review”, January 1989,
- European Commission, *EU Agencies: Whatever You Do, We Work for You*, Office for Official Publications of the European Communities, 2007.
- Europejskie Rządzenie*, Biała księga przyjęta przez Komisję Europejską 25 lipca 2001, *European Governance. A White Paper*, COM (2001) 428 final, Dz. Urz. C 287, 12.10.2001, s. 1–29, Bruksela 2001, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:EN:PDF>.
- Everson M., Majone G., Metcalfe L., Schout A., *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance. Report Presented to the Commission*, Florence Maastricht 1999. [http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group6/contribution\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group6/contribution_en.pdf).
- Gornitzka Å., Sverdrup U., *Who Consults? Expert Groups in the European Union*, [http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2007/papers/wp07\\_12.xml](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2007/papers/wp07_12.xml) (12.02.2009).
- Kassim H., Menon A., *The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?* „Journal of European Public Policy” 2003, Vol. 10, nr 1, s. 121–139.
- Kołodziejczyk M., *Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Stosunki Międzynarodowe” 2008, nr 34, s. 125–138.

- Komisja Europejska, *Dokument roboczy służb Komisji w sprawie funkcjonowania i potencjału europejskiego sektorowego dialogu społecznego*, SEK(2010) 964 wersja ostateczna, Bruksela, 22.7.2010, [ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5591&langId=pl](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5591&langId=pl).
- Komisja Europejska, Notatka, Bruksela, 16 listopada 2012 r., *Najczęściej zadawane pytania: 10 lat Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA)* – MEMO/12/869, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-869\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-869_pl.htm).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Przyszłość agencji europejskich, (COM(2008)0135) {SEK(2008) 323} Bruksela, 11.3.2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:PL:PDF>.
- Komunikat Komisji, COM(2002)713 (2002), *On the Collection and Use of Expertise by the Commission: principles and Guidelines – „Improving the knowledge base for better policies”*, [http://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_expertise\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_expertise_en.pdf).
- Kreher A., *Agencies in the European Community – Step Towards Administrative Integration in Europe*, „Journal of European Public Policy” 1997, 4(2), s. 225–245.
- Liberatore A., Funtowicz S., *Democratising’ expertise, ‘expertising’ democracy: What does this mean, and why bother?*, „Science and Public Policy” 2003, Vol. 30(3).
- Majone G., *The New European Agencies: Regulation by Information*, „Journal of European Public Policy”, 1997, 4 (2), s. 262–275.
- Marks G., Hooghe L., *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham i in. 2001.
- Martens M., *Double-Hatted Agencies On the European Scene? A Case Study of the IMPEL Network*, w: Arena Working Paper No. 12, March 2005, [https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2005/wp05\\_12.pdf](https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2005/wp05_12.pdf).
- Myczkowski A., *Zasady oddelegowania ekspertów krajowych do instytucji UE*, wersja elektroniczna: <http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf>

/0/679F34C98C542A27C1256F8E00326820/\$file/Zasady\_oddelegowania\_ekspertow.pdf.

Nowacki J., *UE: ESMA – nowy urząd nadzoru rynku kapitałowego w Europie*, Interia.pl, zakładka Giełdy, 4 czerwca 2011, <http://biznes.interia.pl/gieldy/news/esma-nowy-urząd-nadzoru-rynku-kapitałowego-w-europie,1640120,1844>.

*Plan działania na rzecz realizacji wspólnego podejścia dotyczącego zdecentralizowanych agencji UE* (19 grudnia 2012) dostępny w wersji ang. *Roadmap on the Follow-up to the Common Approach on EU Decentralised agencies*, [http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-18\\_roadmap\\_on\\_the\\_follow\\_up\\_to\\_the\\_common\\_approach\\_on\\_eu\\_decentralised\\_agencies\\_en.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-18_roadmap_on_the_follow_up_to_the_common_approach_on_eu_decentralised_agencies_en.pdf).

Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford 2004.

Riedel R., *Państwo jako agent i pryncypał w świetle teorii PAT*, „Studia Europejskie” 2009, nr 3, s. 87–105.

Rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2002 r. ustanawiające Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego z późn. zm., Dz. Urz. L 208, 5.8.2002, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R1406:20130301:PL:PDF>.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 1339/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. ustanawiające Europejską Fundację Kształcenia, Dz. U. L 354/82, z dnia 31.12.2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:354:0082:0093:PL:PDF> (14.01.2014).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/

- EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:079:0001:0049:PL:PDF>.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 294/2008 z dnia 11 marca 2008 r. ustanawiające Europejski Instytut Innowacji i Technologii, Dz. Urz. L 97/1, 9.4.2008, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0294&from=EN> (14.01.2014).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 401/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska, Dz. Urz. L 126/13, 21.5.2009, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:32009R0401>.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, Dz. Urz. L 211, 14.8.2009, <http://www.ure.gov.pl/pl/urząd/współpraca-miedzynarod/trzeci-pakiet-energety/4942,Aktyprawne.html>.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 881/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Kolejową, Dz. Urz. L 164/1, 30.4.2004, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0881&from=EN>.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 1211/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. ustanawiające Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Urząd, [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/berec/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/berec/index_pl.htm).
- Rozporządzenie Rady (WE) NR 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. L 53/, 22.2.2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:053:0001:0014:PL:PDF>.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone

- niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi (Dz. Urz. L 11 z 16.1.2003).
- Ruszkowski J., *Pierwotne i wtórne delegowanie kompetencji w wielopoziomym systemie zarządzania Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 6/2012, s. 45–62.
- Ruszkowski J., *Zastosowanie teorii PAT do analizy wielopoziomowego zarządzania w UE*, „Studia Europejskie” 2008, nr 4, s. 119–141.
- Schendelen M.P.C.M van, *EC Committees: Influence Counts More than Legal Power*, w: *Shaping European Law and Policy: the Role of Committees and Comitology in the Political Process*, R.H. Pedler, G.F. Schäfer (red.), Maastricht 1996, s. 25–27.
- Sekretariat Generalny Rady, *Wykaz organów przygotowawczych Rady*, Bruksela, 14 stycznia 2014 r., <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%205312%202014%20INIT>.
- Stankiewicz D., *Reforma prawa żywnościowego w Unii Europejskiej – Biała Księga dotycząca bezpieczeństwa żywności*, „Informacja nr 782”, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu RP, kwiecień 2001, [http://biurosej.gov.pl/teksty\\_pdf\\_01/i-782.pdf](http://biurosej.gov.pl/teksty_pdf_01/i-782.pdf).
- Tosiek P., *Komitologia – wyzwanie dla prezydencji Rady? Analiza prawno-politologiczna*, w: *Prezydencja w Unii Europejskiej. Praktyka i teoria*, A. Nowak-Far (red.), Warszawa 2011
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. C 306, 17.12.2007, [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8d1c14fc-6be7-4d4e-8416-f28cfc7b3b60.0018.01/DOC\\_3&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8d1c14fc-6be7-4d4e-8416-f28cfc7b3b60.0018.01/DOC_3&format=PDF).
- Witkowska M., *Europejskie grupy interesu jako podmioty modernizacji*, w: *Modernizacja Unii Europejskiej*, K.A. Wojtaszczyk (red.), Warszawa 2011, s. 347–368.
- Witkowska M., *Udział reprezentacji społeczeństw państw członkowskich w kształtowaniu treści polityki w wielopoziomym systemie Unii Europejskiej*, w: „Społeczeństwo i Polityka. Pismo Edukacyjne”, nr 4/2013, w druku.
- Wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej w sprawie zdecentralizowanych agencji*, <http://>

europa.eu/agencies/documents/joint\_statement\_and\_common\_approach\_2012\_pl.pdf (14.01.2014).

Wysocki S., *Procesy decyzyjne – podejście teoretyczne*, w: *Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich, Poradnik dla administracji publicznej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011, s. 13–22, <http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/95.pdf>.

Yataganas X.A., *Delegation of regulatory authority in the European Union. The relevance of the American model of independent agencies*, Harvard Law School, „Jean Monnet Working Paper” 03/01, 2001.

Monika Poboży

## Agencje zdecentralizowane i komitety komitologiczne w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej – problem legitymizacji władzy

### I. Wstęp – założenia i pytania badawcze

Pojawienie się problemu legitymizacji władzy w odniesieniu do Unii Europejskiej jest związane z logiką integracji europejskiej. Widząc ją w długookresowej perspektywie, łatwo można zauważyć neofunkcjonalny efekt *spill-over*<sup>1</sup>. Były okresy, w których integracja nie postępowała, a nawet cofała się, jednak generalną tendencją było sukcesywne zacieśnianie i poszerzanie współpracy między państwami członkowskimi. Na poziom ponadnarodowy przekazywane były kolejne funkcje, a wraz z nimi kompetencje do realizowania określonych zadań, w tym także do stanowienia prawa. To z kolei doprowadziło do transferu części władzy i jej rozproszenia między poziom narodowy i ponadnarodowy.

Konsekwencją stale pogłębiającej się integracji gospodarczej było przejście do integracji politycznej i włączenie wrażliwych sfer interesów państwowych w procedury unijnego decydowania. Jeden organizm gospodarczy wymagał wspólnego politycznego kierownictwa, przynajmniej w kilku sferach. Konieczny okazał się także jednoznaczny podział

---

<sup>1</sup> Hass E.B., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1970*, w: *Debates on European Integration*, M. Eilstrup-Sangiovanni (red.), Palgrave Macmillan, New York 2006, s. 110 i n.

kompetencji i określenie funkcji poszczególnych instytucji w systemie instytucjonalnym i systemie politycznym, jakim stała się Unia.

Ta postępująca polityzacja procesu integracji europejskiej zrodziła z kolei potrzebę demokratyzacji. W debacie nad integracją pojawiły się zarzuty dotyczące deficytów demokratycznych w systemie unijnym, którym próbowały zaradzić kolejne nowelizacje traktatowe. Największy krok w kierunku zwiększenia demokratyczności Unii uczynił traktat lizboński, najwięcej miejsca poświęcając demokratycznym podstawom Unii. Obok poszanowania osoby ludzkiej, wolności, równości, zasady państwa prawa oraz poszanowania praw człowieka, za jedną z najważniejszych wartości, na których opiera się Unia uznano demokrację. Po raz pierwszy w Traktacie o Unii Europejskiej pojawił się tytuł „Postanowienia o zasadach demokratycznych”, jednoznacznie potwierdzający, że podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska (art. 10 ust. 1). Oznacza to, że władza instytucji unijnych stanowi wyraz woli obywateli. Bezpośrednia reprezentacja ich interesów ma miejsce na forum Parlamentu Europejskiego. Pośrednio ich wola jest reprezentowana przez Radę Europejską oraz Radę Unii Europejskiej. Traktat wyraźnie stwierdza również, że funkcję prawodawczą w Unii sprawuje Rada i Parlament Europejski, a funkcję wykonawczą Komisja Europejska (art. 14 ust. 1, 16 ust. 1, 17 ust. 1). Przypomina to klasyczny trójpodział władz w państwowym systemie politycznym.

Tak szerokie wprowadzenie do traktatów języka demokracji, zamiast niwelować zarzuty dotyczące deficytu w tym względzie, tylko je wzmoгло. Zasadne wydają się dziś pogłębione pytania dotyczące legitymizacji demokratycznej. Dopóki Unia traktowana była jako organizacja o funkcjonalnym charakterze, stworzona po to, by ułatwiać państwom członkowskim zarządzanie pewnymi sprawami, jej legitymizacja demokratyczna nie stanowiła większego problemu. Jak to ujął Giandomenico Majone, deficyt demokracji w Unii jest demokratycznie uzasadniony, dopóki brak jest poparcia ze strony państw członkowskich i ich obywateli do przekształcenia Unii w super państwo. Brak na poziomie unijnym instytucji większościowych jest ceną za utrzymanie suwerenności na po-



ziomie narodowym<sup>2</sup>. Jeśli jednak do traktatów wyraźnie wpisane zostały ambicje Unii związane z demokracją przedstawicielską, obowiązkiem staje się dociekanie demokratycznej legitymizacji instytucjonalnych i proceduralnych elementów jej systemu.

Zadanie to jest szczególnie istotne w odniesieniu do bardzo wielu organów i ciał funkcjonujących poza pierwszą linią instytucji unijnych, ale zajmujących spory obszar systemu instytucjonalnego UE. Należą do nich agencje, centra, instytuty, komitety, grupy robocze itp. To rozmnożenie podmiotów instytucjonalnych wykonujących rozmaite funkcje w unijnym systemie decyzyjnym zostało także dostrzeżone przez ostatnią nowelizację traktatową. Traktat lizboński dokonał horyzontalnej zmiany w całym Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zmieniając dotychczasowe sformułowanie „instytucje i organy” na „instytucje, organy lub jednostki organizacyjne”<sup>3</sup>. Instytucje Unii są wymienione w art. 13 TUE i jest to katalog zamknięty – należy do niego siedem ciał. Dwa doradcze organy są wskazane w art. 300 TFUE. Zatem całą resztę funkcjonujących w praktyce podmiotów należy zaliczyć do „pozostałych organów i jednostek organizacyjnych”.

Grupa ta jest bardzo zróżnicowana i pojemna. Z punktu widzenia problemów demokratycznej legitymizacji, szczególnie zainteresowanie powinny wzbudzić agencje zdecentralizowane oraz komitety komitologiczne. W obu bowiem przypadkach mamy do czynienia z istotnym zwiększeniem liczebności (w przypadku agencji w anglojęzycznej literaturze przedmiotu ukuto nawet termin *agencification*)<sup>4</sup> i nie do końca

---

<sup>2</sup> Majone G., *Europe's „Democratic Deficit”: The Question of Standards*, „European Law Journal” 1998 Vol. 4 No. 1, s. 7.

<sup>3</sup> Art. 2 pkt 2 lit. f. Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. C 306, 17.12.2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0042:0133:PL:PD> F. W wersji angielskojęzycznej TFUE sformułowanie „institutions or bodies” zostało zamienione na znacznie szersze niż w polskim języku sformułowanie „institutions, bodies, offices or agencies”.

<sup>4</sup> W 1975 r. istniały 93 komitety komitologiczne, obecnie jest ich 270. W 2002 r. było kilkanaście agencji unijnych, obecnie funkcjonuje 36 agencji zdecentralizowanych oraz 6 wykonawczych. Wessels W., *Comitology: fusion in action. Politico-administrative trends in the EU system*, „Journal of European Public Policy”, Vol. 5,

jasną, ale na pierwszy rzut oka istotną rolę w procesie stanowienia prawa implementacyjnego i realizacji funkcji wykonawczej w unijnym systemie podziału władz. Temu właśnie problemowi poświęcony jest niniejszy artykuł kwestii demokratycznej legitymizacji agencji zdecentralizowanych i komitetów komitologicznych Unii Europejskiej. Postawione w nim zostały następujące pytania: Czy w przypadku komitetów komitologicznych i agencji zdecentralizowanych pytanie o legitymizację demokratyczną jest zasadne? Jeśli tak, czy ich władza jest legitymizowana w świetle równowagi instytucjonalnej w Unii Europejskiej? oraz Czy jest ona legitymizowana? i ewentualnie W jaki sposób jest legitymizowana na wejściu i na wyjściu (*input i output legitimacy*)?

Próbując odpowiedzieć na powyższe pytania, przyjęto trzy założenia:

1. Problem demokratycznej legitymizacji władzy powstaje w sytuacji, gdy mamy do czynienia ze sprawowaniem władzy, z działaniami władczymi, a więc wiążącym dla jednostek podejmowaniem decyzji, określaniem reguł (*rule-making*). Wówczas bowiem możemy w uzasadniony sposób pytać, skąd bierze się ich władza i uprawnienie do rządzenia, określania zasad oraz dłaczego należy ich słuchać i podążać za tym, co ustanawiają. Jeśli instytucja nie ma możliwości wiążącego wpływania na to, co obowiązuje obywateli, wówczas pytanie o jej demokratyczną legitymizację jest zbędne.
2. Mając powyższe na uwadze, niniejsza analiza jest poświęcona wyłącznie komitetom komitologicznym oraz agencjom zdecentralizowanym. W przypadku ich działalności zachodzi bowiem możliwość wiążącego wpływania na implementację prawa unijnego, przez co mogą one stanowić zagrożenie dla równowagi instytucjonalnej w Unii Europejskiej i naruszać zasady dotyczące podziału władz w UE. Gdyby tak było, ich legitymizacja demokratyczna byłaby

---

No. 2 1998, s. 220; Sprawozdanie Komisji z prac komitetów w roku 2012, COM(2013) 701 final, [http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/docs/annual\\_report\\_2012\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/docs/annual_report_2012_pl.pdf), s. 4; Dumala A. (red.), *Agencje Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, [http://www.europedirect-katowice.pl/ed\\_stara\\_strona/dokumenty/1/agencje-ue.pdf](http://www.europedirect-katowice.pl/ed_stara_strona/dokumenty/1/agencje-ue.pdf), s. 1516; [http://europa.eu/about-eu/agencies/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/index_pl.htm).

wątpliwa. Pozostałe jednostki organizacyjne w UE, jako podmioty albo działające w strukturze wewnętrznej instytucji głównych, albo im całkowicie podporządkowane, albo niemające wiążącego wpływu na podejmowane decyzje, nie są brane pod uwagę, bowiem problem powyższy ich w ogóle nie dotyczy lub dotyczy ich pośrednio bądź w minimalnym stopniu.

3. Trzecie założenie odnosi się do rozumienia demokratycznej legitymizacji władzy. Przyjęto w tym zakresie klasyczne już podejście Scharpfa. Na jego podstawie rozważane są dwa aspekty legitymizacji władzy *input* i *output legitimacy* (legitymizacja na wejściu i wyjściu), czyli rządzenia przez ludzi i dla ludzi<sup>5</sup>. Tylko jeśli spełnione są te warunki, władza publiczna może być akceptowana społecznie, a jej sprawowanie jest uzasadnione<sup>6</sup>. W przypadku legitymizacji na wejściu liczy się rodzaj mandatu danej instytucji, sposób jej powołania i powiązanie z preferencjami obywateli<sup>7</sup>. Demokratycznie legitymizowana jest władza tych instytucji, które są wybrane bezpośrednio przez obywateli i przed nimi odpowiedzialne bądź przynajmniej są odpowiedzialne przed instytucjami większościowymi. Legitymizacja na wyjściu oceniana jest przez pryzmat efektywności instytucji w odniesieniu do oczekiwań społecznych, skuteczności załatwiania spraw i ułatwiania funkcjonowania. Warunkiem jej spełnienia jest jak najbardziej adekwatna odpowiedź na potrzeby obywateli i grup dotkniętych decyzją instytucji<sup>8</sup>. Przy ocenie tego rodzaju legitymizacji ważne są więc takie aspekty demokracji partycypacyjnej, jak przejrzystość działań, otwartość na partnerów społecznych oraz tych, których podejmowane decyzje będą bezpośrednio dotyczyć.

---

<sup>5</sup> Scharpf F.W., *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, „Political Science Series” 107, Institute for Advanced Studies, Vienna 2006, [http://aei.pitt.edu/6097/1/pw\\_107.pdf](http://aei.pitt.edu/6097/1/pw_107.pdf), s. 1.

<sup>6</sup> Beetham D., Lord C., *Legitimacy and the European Union*, Harlow 1998, za: Grosse T.G., *Europa na rozdwożu*, Warszawa 2008, s. 99.

<sup>7</sup> Boedeltje M., Cornips J., *Input and Output Legitimacy in Interactive Governance*, <http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/1750/NIG2-01.pdf> (18.04.2011), s. 2.

<sup>8</sup> Dehousse R., *Comitology: Who Watches the Watchmen?*, „Journal of Public Policy” 2003. Vol.10, No. 5, s. 806 807.

By odpowiedzieć na powyżej postawione pytania należy wyjść od standardów demokratycznych w zakresie podziału i delegowania władzy publicznej, w szczególności od możliwości delegowania stanowienia prawa i funkcji regulacyjnych oraz warunków, jakim taka delegacja powinna podlegać. Mając te demokratyczne standardy na uwadze, należy je odnieść do systemu unijnego funkcji prawodawczej i wykonawczej w systemie instytucjonalnym Unii i możliwości delegowania władzy regulacyjnej. Kolejnym etapem rozważań jest ukazanie usytuowania w unijnym podziale funkcji i kompetencji komitetów komitologicznych i agencji zdecentralizowanych oraz ocena, czy zostały na nie delegowane kompetencje władcze, jakiego rodzaju, czy nastąpiło to zgodnie ze standardami demokratycznymi i czy w związku z tym zapewnione są mechanizmy legitymizacji demokratycznej na wejściu i wyjściu.

## 2. Podział i delegacja władzy – standardy demokratyczne

Zgodnie z klasycznym demokratycznym podziałem władz, uchwalaniem prawa (legislacją) powinien zajmować się organ przedstawicielski pochodzący z wyborów bezpośrednich (parlament). Wykonanie tego prawa to zadanie organu wykonawczego (egzekutywy), który jest odpowiedzialny politycznie przed parlamentem<sup>9</sup>. Taki układ spełnia wymogi legitymizacyjne, bowiem zasady ogólne (legislacja) określane są przez bezpośrednich przedstawicieli obywateli, którzy dzięki mechanizmom wyborczym sprawują nad nimi pieczę i rozliczają ich w ten sposób z podejmowanych decyzji. Z kolei egzekutywa jest odpowiedzialna przed przedstawicielami obywateli za sposób wdrażania tego prawa i przez przedstawicieli obywateli może być w każdej chwili pociągnięta do odpowiedzialności. Jest to oczywiście obraz bardzo uproszczony i daleki od skomplikowanych modeli władzy, funkcjonujących we współczesnych państwach. Jednak w większości demokracji parlamentarnych ten podstawowy schemat można odnaleźć i wyraźnie widać, że warunki demokratycznej kontroli są w nim spełnione.

---

<sup>9</sup> Samecki P., *Współczesne rozumienie podziału władzy*, w: *Nowa konstytucja RP. Wartość, jednostka, instytucje*, K.B. Janowski (red.), Toruń 1995, s. 23–26.

Taki klasyczny podział na władzę prawodawczą i wykonawczą co do zasady wyklucza delegowanie uprawnień legislacyjnych na egzekutywę jako zaburzenie w podziale władz. W praktyce funkcjonowania demokracji parlamentarnych nie da się jednak tego uniknąć. Parlamenti nie są w stanie uregulować wszystkich spraw za pomocą legislacji. W konsekwencji utrwaloną praktyką jest przekazywanie uprawnień regulacyjnych, obejmujących także ustanawianie zasad ogólnych na organ wykonawczy (legislacja wykonawcza, legislacja delegowana). Delegacja taka może być jednak w każdej chwili przez legislatora odwołana, podobnie jak akt przyjęty na jej podstawie (legislacyjne weto). Ponadto egzekutywa jest politycznie odpowiedzialna przed legislatywą, więc istnieje bieżąca kontrola jej działań i możliwość wyciągnięcia konsekwencji w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości. Zabezpieczenia te gwarantują ścisłą kontrolę legislatywy nad kompetencjami do stanowienia prawa przekazanymi egzekutywie, zatem źródło władzy pozostaje niezmiennie jest nim instytucja większościowa, bezpośrednio powołana przez obywateli<sup>10</sup>.

O wiele trudniej, z punktu widzenia wymogów legitymizacji demokratycznej, wytłumaczyć delegowanie uprawnień regulacyjnych na inne podmioty, funkcjonujące poza strukturą władzy wykonawczej i będące od niej niezależne. Jest to przypadek agencji regulacyjnych, które są szczególnie charakterystyczne dla systemu amerykańskiego, ale ze względu na efektywność takiego modelu zarządzania sprawami publicznymi znajdują zastosowanie również w państwach europejskich. Zarządzanie poprzez wyspecjalizowane agencje jest zauważalnym w wielu systemach politycznych sposobem radzenia sobie przez systemy polityczne z prowadzeniem polityk w skomplikowanych warunkowaniach społeczno-gospodarczych. Niezależne agencje regulacyjne zapewniają profesjonalne zarządzanie, niezależne ekspertyzy i odpolitycznione decyzje<sup>11</sup>. Sprawdzają się tam, gdzie istnieje potrzeba

---

<sup>10</sup> Schütze R., „*Delegated*” *Legislation in the (New) European Union: A Constitutional Analysis*, „*Modern Law Review*” 2011, Vol. 74, No. 5, s. 622.

<sup>11</sup> Schout A., Pereyra F.M., *The Institutionalization of EU Agencies: Agencies as „Mini Commissions”*, „*Public Administration*” 2011, Vol. 89, No. 2, s. 420.

połączenia ściśle technicznych spraw z decyzjami o charakterze quasi-legislacyjnym. Agencje działają w tych obszarach w sposób niezależny od egzekutywy, zapewniając ciągłość polityki i większą jej elastyczność w dostosowywaniu się do zmiennych warunków<sup>12</sup>. Ich użyteczność bierze się głównie z tego, że politycy nie mają wystarczającej wiedzy ani środków, by skutecznie zarządzać i nadzorować określone dziedziny polityki. Dodatkowo pewne sfery polityki publicznej powinny być wyłączone z bieżącej gry politycznej i powierzone ekspertom wolnym od politycznych wpływów. Są to podstawowe powody delegowania na niezależne agencje zadań publicznych. Zwiększona zostaje w ten sposób wiarygodność podejmowanych decyzji politycznych – jej gwarancją jest niezależność i bezstronność profesjonalnych ekspertów i naukowców<sup>13</sup>.

Problemem jest jednak demokratyczna legitymizacja takich agencji. Wykonują one bowiem bardzo ważne funkcje publiczne, sprawują władzę, ale nie są bezpośrednio odpowiedzialne przed wyborcami lub ich wybranymi przedstawicielami<sup>14</sup>. Na problem ten w Stanach Zjednoczonych odpowiadała doktryna nie-delegowania (*non-delegation doctrine*). Zgodnie z nią władza legislacyjna winna należeć tylko do Kongresu, a na agencje wykonawcze można delegować wyłącznie zadania administracyjne, bez dyskrecjonalnych kompetencji<sup>15</sup>. W praktyce oddzielenie działań stricte operacyjnych od decyzji o charakterze generalnym okazało się jednak niemożliwe. Wobec dużej przydatności agencji, nie zrezygnowano z nich. Ustanowiono natomiast restrykcyjne warunki demokratycznej kontroli w zakresie ich działań o charakterze dyskrecjonalnym. Postawiono więc w większym stopniu na legitymizację *output* (skuteczność działania agencji), i mając ją na względzie.

---

<sup>12</sup> Yataganas X.A., *Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The Relevance of the American Model of Independent Agencies*, <http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/010301.html>.

<sup>13</sup> Majone G., *From Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, „Journal of Public Policy” 1997, Vol. 17, No. 20.

<sup>14</sup> Majone G., *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities & Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford New York 2005, s. 37.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 83–84.

W mechanizmach proceduralnych dokonano odpowiednich korekt, tak by zwiększyć także legitymizację *input* agencji regulacyjnych.

W modelowym systemie amerykańskim, chociaż Kongres powołuje niezależne agencje regulacyjne poza strukturą władzy wykonawczej, kontroluje ich budżet. W każdym momencie może zmienić mandat ich działania, jak również skutecznie sprzeciwić się ich decyzjom. Dyrektorzy agencji są powoływani wspólnie przez prezydenta i Kongres, a ich decyzje są poddane kontroli sądowej. Ich kompetencje mają dwojaki charakter: wdrażanie zasad o znaczeniu ogólnym (*rule-making*) i w niektórych przypadkach wydawanie quasi-sądowych decyzji indywidualnych (*adjudication*). *Rule-making* polega na formalnych i nieformalnych regulacjach o wiążącym i niewiążącym charakterze. Agencje działają pod ścisłą kontrolą wszystkich trzech władz, przed nimi są odpowiedzialne i stale przez nie monitorowane. Yataganas stwierdza, że agencje łączą w sobie trzy rodzaje władzy są „formą skondensowanego rządu” (*condensed form of governance*) lub czwartym bezgłowym rodzajem władzy (*the headless fourth branch of government*), bo istnieją poza władzą wykonawczą, wdrażają prawo, niekiedy wypełniając również funkcje legislacyjne i quasi-sądowe<sup>16</sup>.

Majone mówi natomiast o legitymizacji proceduralnej w przypadku agencji regulacyjnych<sup>17</sup>. Zakłada ona, że: agencje powoływane są statutem uchwalonym w sposób demokratyczny, określającym kompetencje agencji oraz cel ich działania; członkowie agencji są powoływani przez podmioty pochodzące z wyborów, a działanie agencji i sposób podejmowania decyzji przebiega według procedur ściśle określonych prawem, uwzględniających szeroki udział różnych grup interesów; decyzje agencji muszą być uzasadnione oraz poddane kontroli sądowej, a także kontroli ze strony politycznych mocodawców. Taki zestaw mechanizmów kontrolnych pozwala na funkcjonowanie agencji bez naruszania doktryny nie-delegowania, zapewnia bowiem ich demokratyczną kontrolę, a tym samym spełnienie warunków legitymizacyjnych.

---

<sup>16</sup> Yataganas X.A., op. cit.

<sup>17</sup> Majone G., *Europe's „Democratic Deficit”*..., op. cit., s. 20–22.

Pytaniem jest czy komitety komitologiczne oraz agencje zdecentralizowane UE pełnią taką właśnie funkcję w unijnym systemie instytucjonalnym oraz czy spełniają warunki legitymizacji demokratycznej. Zaczniemy od analizy podziału władzy wykonawczej i prawodawczej w Unii oraz możliwości delegowania stanowienia prawa, w tym legislacji.

### 3. Władza i delegacja w systemie instytucjonalnym UE

#### 3.1. Delegacja uprawnień legislacyjnych i wykonawczych (regulacyjnych) na Komisję

Podział funkcji i kompetencji w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej został określony w traktatach. Zgodnie z ich postanowieniami funkcję prawodawczą pełni Rada i Parlament Europejski<sup>18</sup>. Natomiast Komisja Europejska wykonuje budżet, zarządza programami, pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające<sup>19</sup>. Odgrywa więc rolę unijnej egzekutywy. To wyraźne przyporządkowanie funkcji do instytucji unijnych zostało wprowadzone traktatem lizbońskim. Dalsze, bardziej szczegółowe wskazówki co do podziału kompetencji legislacyjnych i wykonawczych wynikają z katalogu źródeł prawa unijnego oraz zasady hierarchii, jaka nimi rządzi. Kwestie te również zostały uporządkowane nowelizacją lizbońską. To jej postanowienia, wprowadzając hierarchię do katalogu aktów instytucjonalnych, podzieliły pomiędzy instytucje Unii role w ramach stanowienia i implementacji prawa.

Poza wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, gdzie utrzymana została odrębność procedur, Rada i Parlament co do zasady wspólnie przyjmują akty ustawodawcze (legislacyjne), w drodze zwykłej procedury ustawodawczej. Radzie i Parlamentowi traktaty powierzyły więc rolę unijnych legislatorów, czyli kompetencję do określanie zasad ogólnych, przyjmowania aktów o ogólnym zasięgu związanych z podejmowaniem

---

<sup>18</sup> Art. 14 ust. 1, art. 16 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2012), Dz. Urz. C 326, 26.10.2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:PL:PDF> (10.12.2013).

<sup>19</sup> Art. 17 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2012), op. cit.



decyzji o charakterze politycznym, określaniem strategii działania UE w danym obszarze. Komisji ma być natomiast powierzone wydawanie aktów o charakterze regulacyjnym i implementacyjnym (akty nielegislacyjne delegowane i wykonawcze). Wyjątkowo tę ostatnią kompetencję może zachować Rada<sup>20</sup>.

Wprowadzając ten podział zadań, traktat lizboński nie zdefiniował merytorycznie aktów legislacyjnych i nielegislacyjnych, co pomogłoby rozwiązać problemy związane z podziałem władz. Łatwiej byłoby wówczas ustalić granicę między legislacyjnymi uprawnieniami Rady i implementacyjnymi Komisji<sup>21</sup>. Traktat lizboński oparł się jednak wyłącznie na formalnej definicji, odwołując się do procedury, w której akt został przyjęty.

Akty delegowane, których przyjęcie może być powierzone Komisji w akcie ustawodawczym, mają na celu uzupełnienie lub zmianę aktów ustawodawczych<sup>22</sup>. Organy legislacyjne mogą więc powierzyć Komisji uprawnienie do przyjęcia ogólnych, politycznych ustaleń, choć nieistotnych. W ten sposób zostały przekazane Komisji kompetencje legislacyjne, a nie implementacyjne, choć są one wykonywane przy użyciu procedury nieustawodawczej. Dlatego Hofman nazywa ten rodzaj aktów aktami substancjalnie, ale nie formalnie, legislacyjnymi<sup>23</sup>. Celem wprowadzenia trzeciej kategorii aktów pomiędzy legislacyjnymi a implementacyjnymi (aktów delegowanych) było odciążenie procesu legislacyjnego przez możliwość przeniesienia na władzę wykonawczą określania nieistotnych elementów legislacji i uniknięcie w ten sposób nadmiernie szczegółowych aktów legislacyjnych, które powinny się skupiać na sprawach istotnych, ogólnych<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Art. 289 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2012), Dz. Urz. C 326, 26.10.2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:PL:PDF> (20.12.2013); H. Hofmann, *Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality*, „European Law Journal” 2009, Vol. 15, No. 4, s. 487.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 487.

<sup>22</sup> Art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2012), op. cit..

<sup>23</sup> Hofmann H., op. cit., s. 491.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 495.

Zarówno akt ustawodawczy, jak i delegowany (jako rodzaj aktu ustawodawczego substancjalnego) mogą zawierać konieczność wydania aktów wykonawczych, określających zasady, na jakich legislacja powinna być stosowana w poszczególnych sytuacjach lub w jaki sposób państwa członkowskie powinny ją wdrożyć we własnym prawie. Ich przyjęcie powierza się co do zasady Komisji, wyjątkowo Radzie.

Akty delegowane i wykonawcze są aktami, które przyjmuje Komisja w wyniku delegowania na nią kompetencji do stanowienia prawa. Ich realizacja – tak w zakresie uzupełniania nieistotnych elementów aktów legislacyjnych jak i aktów wykonawczych do legislacji, może się wiązać z dyskrecjonalnymi uprawnieniami i podejmowaniem przez Komisję istotnych politycznych wyborów. Zatem z punktu widzenia wymogów legitymizacji kluczowe są mechanizmy kontroli demokratycznej, jakie w odniesieniu do tych prawotwórczych kompetencji Komisji są przewidziane. Jest to o tyle istotne, że, jak wskazuje Miller, większość prawa unijnego jest właśnie w ten sposób tworzona, a więc przez regulatorów, a nie przez legislatorów. Nie jest to cecha szczególnie wyróżniająca system prawa unijnego. Jak wskazano powyżej, jest to obserwowalna tendencja ogólna. W wielu państwach demokratycznych legislatura deleguje na egzekutywę uprawnienia regulacyjne. Ważne są mechanizmy kontroli i nadzoru, jakie zachowuje delegujący<sup>25</sup>.

W ramach wydawania aktów delegowanych i wykonawczych mamy do czynienia z dwoma różnymi sposobami i źródłami kontroli. W pierwszym przypadku nadzór sprawują instytucje unijne (przede wszystkim Rada i Parlament), w drugim państwa członkowskie<sup>26</sup>.

Uprawnienie do przyjęcia aktu delegowanego musi być wyraźnie sprecyzowane w akcie legislacyjnym co do celu, treści, zakresu oraz czasu obowiązywania. TFUE przewiduje w tym wypadku dwojakiego rodzaju nadzór legislacyjny – możliwość odwołania w każdej chwili de-

---

<sup>25</sup> Miller J.L., *A New „Democratic Life” for the European Union? Administrative Lawmaking, Democratic Legitimacy, and the Lisbon Treaty*, „Contemporary Politics” 2011, Vol. 17, No. 3, s. 322.

<sup>26</sup> Art. 290, 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2012), op. cit.

legacji przez legislatora (Radę lub Parlament) lub uzależnienie wejścia w życie aktu delegowanego od braku sprzeciwu legislatora (Rady lub Parlamentu). Można zatem stwierdzić, że legislacyjne uprawnienia unijnej egzekutywy (wydawanie aktów delegowanych) są poddane politycznej kontroli ze strony legislatury<sup>27</sup>.

Inny mechanizm kontroli przewidziany jest w odniesieniu do uprawnień wykonawczych Komisji (aktów wykonawczych). W tym zakresie działa znana od lat 60. XX w. komitologia. Zgodnie z brzmieniem TFUE jest ona jednak rozumiana jako kontrola ze strony państw członkowskich, a nie Parlamentu czy Rady. Wyraźne wyłączona została kontrola polityczna ze strony unijnych organów legislacyjnych. Uzasadniać to można faktem, że to państwa członkowskie są odpowiedzialne za implementację prawa UE, więc powinny móc kontrolować warunki tej implementacji. Jest to jednak sprzeczne z zasadą, że ten kto deleguje uprawnienia, ten je kontroluje.

W przedlizbońskiej wersji procedury komitologicznej to Rada przekazywała Komisji uprawnienia wykonawcze i to ona ustanawiała warunki wykonania tych uprawnień. Komitety stanowiły przedłużenie Rady, były narzędziem jej kontroli nad wykonawczymi kompetencjami Komisji. Wprowadzie komitety, i tu się nic nie zmieniło, złożone były z przedstawicieli państw członkowskich, jednak te ostatnie istniały niejako w tle procedury komitologicznej. Obecnie państwa członkowskie są w nią zaangażowane wprost<sup>28</sup>. Ma to również taki efekt, że o ile wcześniej w przypadku niezgodności między stanowiskiem Komisji i komitetu, projekt wracał do Rady i to ona o nim decydowała, w zmiennej procedurze komitologicznej także w takim przypadku – decyzja pozostawiona jest państwu członkowskiemu, działającym w komitecie odwoławczym<sup>29</sup>. Parlament i Rada są jedynie regularnie informowane

---

<sup>27</sup> Schütze R., op. cit., s. 686.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 688.

<sup>29</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję, Dz. Urz. UE L 55, 28.02.2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?ur=i:OJ:L:2011:055:0013:0018:PL:PDF>.

o pracach komitetów i dokumentach, opiniach przez nich przyjmowanych, także o projektach aktów wykonawczych, które są im przekazywane. W przypadku gdy aktem podstawowym w stosunku do aktu wykonawczego jest akt ustawodawczy przyjęty w zwykłej procedurze ustawodawczej mają możliwość kontroli *ultra vires*. W każdym momencie mogą zwrócić uwagę Komisji, że projekt aktu wykonawczego w ich mniemaniu przekracza przekazane w akcie podstawowym uprawnienia wykonawcze. Ostateczna decyzja należy jednak do Komisji – może ona na skutek takiego upomnienia wycofać akt, zmienić go lub podtrzymać<sup>30</sup>. Rada i Parlament nie mogą zablokować przyjęcia takiego aktu.

### 3.2. Delegacja uprawnień legislacyjnych i wykonawczych (regulacyjnych) na inne podmioty

Poza warunkami dotyczącymi delegowania na Komisję uprawnień regulacyjnych, istotne jest pytanie, czy możliwość taka istnieje w stosunku do innych podmiotów; czy uprawnienia regulacyjne mogą być przekazane innym podmiotom niż Komisja. Traktaty nie odnoszą się do tej kwestii. Odpowiedzią jest tzw. doktryna Meroni. Jest to unijna doktryna nie-delegowania opierająca się na stanowisku Trybunału Sprawiedliwości, sformułowanym w latach 50. w odniesieniu do możliwości delegowania przez Wysoką Władzę (główną instytucję decyzyjną w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali) kompetencji dyskrecjonalnych na podmioty prywatne<sup>31</sup>. Trybunał stwierdził w tej sprawie, że niedopuszczalne jest delegowanie uprawnień dyskrecjonalnych z dużym marginesem swobody w podejmowaniu decyzji związanych z realizacją polityki ekonomicznej na organy inne niż przewidziane w traktatach. Transfer takich uprawnień wiązałby się z przeniesieniem odpowiedzialności, a ta wyraźnie w traktatach została powierzona instytucjom w nich wymienionym. Więc w przypadku podmiotów prywatnych, występują-

---

<sup>30</sup> Ibidem, art. 11.

<sup>31</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 1958 r. w sprawie 9/56 Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA p. Wysokiej Władzy Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=86871&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=153300>

cych w sprawie Meroni, TS dopuścił delegację wyłącznie jasno sprecyzowanych kompetencji wykonawczych, które mogą być wykonywane pod ścisłym nadzorem instytucji. Wówczas nie następuje przeniesienie odpowiedzialności<sup>32</sup>.

Należy podkreślić połączenie dwóch elementów w sprawie Meroni – charakteru delegowanych uprawnień (dyskrecjonalność) oraz charakteru podmiotu, któremu powierza się te uprawnienia (podmiot prywatny). Takie połączenie TS uznał za niedopuszczalne. W świetle doktryny Meroni nie byłoby zatem wykluczone delegowanie uprawnień dyskrecjonalnych na podmioty publiczne przewidziane w traktatach – np. agencje<sup>33</sup>. Istotne byłoby tylko jasne określenie warunków nadzoru nad wykonaniem takich uprawnień regulacyjnych. Komisja Europejska ma odmienne zdanie. Powołując się na doktrynę Meroni, odmawia możliwości delegowania uprawnień regulacyjnych na inne podmioty niż ona sama. W szczególności dotyczy to agencji unijnych, które jej zdaniem „nie mogą ustalać ogólnych środków regulacyjnych. Ich uprawnienia ograniczają się do podejmowania indywidualnych decyzji w szczególnych obszarach, gdzie wymagana jest konkretna wiedza techniczna, na jasno i dokładnie określonych warunkach i bez faktycznej swobody uznania. Ponadto agencjom nie można przekazać kompetencji, które mogłyby pokrywać się z zadaniami, jakie Traktat wyraźnie powierzył Komisji”<sup>34</sup>.

Stanowisko to nie wydaje się jednak uzasadnione ani literą prawa unijnego, ani unijną doktryną nie-delegowania, czyli doktryną Meroni. Nie można jej bowiem odczytywać w sposób wyabstrahowany od warunków, w których została sformułowana i sytuacji, do której się odnosiła. Doktryny Meroni nie należy rozumieć jako całkowitego zakazu delegacji uprawnień regulacyjnych na inne organy unijne niż Komisja.

---

<sup>32</sup> Griller S., Orator A., *Meroni Revisited – Empowering European Agencies between Efficiency and Legitimacy*, New Modes of Governance Project 2007, [http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D04D40\\_WP\\_Meroni\\_Revisited.pdf](http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D04D40_WP_Meroni_Revisited.pdf), s. 5.

<sup>33</sup> Yataganas X.A., op. cit.

<sup>34</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Przyszłość agencji europejskich, KOM92008, 135 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:PL:HTML>.

Po pierwsze sprawa Meroni nie odnosiła się do delegowania uprawnień dyskrecyjnych na organy wspólnotowe/unijne; po drugie chodziło w niej o delegowanie uprawnień przez Wysoką Władzę, przewodniczkę Komisji, a więc organ przede wszystkim wykonawczy. Nie jest zatem przesądzona kwestia delegacja uprawnień przez prawodawcę unijnego. I nie wydaje się to niemożliwe w świetle litery traktatów<sup>35</sup>. Nie jest to również zakazane z punktu widzenia standardów demokratycznych i legitymizacyjnych. W przeciwnym razie doktryna Meroni stawałaby się sztuczną barierą dla tendencji do zarządzania regulacyjnego. Przy coraz większej liczbie zadań i obszarów zarządzania, a co za tym idzie zwiększeniu zakresu kompetencji instytucji unijnych, przekazanie części zadań regulacyjnych na niezależne agencje wydaje się rozwiązaniem sprawdzonym i przydatnym. Także, a może przede wszystkim, w warunkach Unii Europejskiej. Warunkiem spełnienia wymogów legitymizacyjnych jest tylko ustanowienie odpowiedniego nadzoru – możliwości odwołania delegacji, kontroli politycznej i sądowej aktów regulacyjnych.

#### 4. Komitety komitologiczne w systemie władzy i delegacji w UE

Jak w kontekście opisanego powyżej unijnego systemu podziału i delegacji władzy należy oceniać komitety komitologiczne? Czy pytanie o ich demokratyczną legitymizację jest uzasadnione? Odpowiedź utrudnia niejasna funkcja, jaką zwłaszcza po zmianach traktatu lizbońskiego mają one spełniać. Pierwsze komitety komitologiczne pojawiły się w latach 60. wraz z decyzją Rady o delegowaniu kompetencji wykonawczych na Komisję w ramach wspólnej polityki rolnej<sup>36</sup>. Potrzeba taka zaczęła pojawiać się coraz częściej, więc liczba komitetów zaczęła sukcesywnie rosnąć. Powody powołania komitetów były dwojakie. Z jednej strony chodziło o zapewnienie sprawnego implementowania ogólnych aktów Rady w dziedzinach, które wymagały szczegółowych technicznych uregulowań. Rada nie miała ani wystarczającej wiedzy, ani możliwości wydawania szeregu

---

<sup>35</sup> Griller S., Orator A., op. cit., s. 9.

<sup>36</sup> Vos E., *The Rise of Committees*, „European Law Journal” 1997, Vol. 3, No. 3, s. 211.

technicznych środków regulacyjnych. Z drugiej strony chciała utrzymać nad tymi regulacjami kontrolę. Nie chciała cedować tych uprawnień na Komisję, bez pozostawienia w swoich rękach odpowiednich narzędzi nadzoru. Tę funkcję spełnić miały komitety złożone z przedstawicieli rządów państw członkowskich<sup>37</sup> W efekcie chodziło o to, by w procesie implementacji prawa wspólnotowego zapewnić równowagę między interesami ponadnarodowymi, reprezentowanymi przez Komisję i narodowymi, które gwarantowała Rada<sup>38</sup>. Z tego też względu komitety od początku spełniały dwie funkcje: kontroli delegowanych na Komisję uprawnień wykonawczych oraz ciał eksperckich wspomagających, profesjonalizujących i uwiarygadniających działania implementacyjne KE.

Jak z punktu widzenia demokratycznej kontroli i legitymizacji należy ocenić te dwie funkcje komitetów? Biorąc pod uwagę fakt, że Rada odgrywała i odgrywa rolę unijnego prawodawcy, kontrola delegowanych przez nią na Komisję (czyli organ wykonawczy) uprawnień implementacyjnych, jest jak najbardziej demokratycznie uzasadniona. Zwłaszcza że przyjmowanie przez Komisję środków implementacyjnych mogło być związane z pewnym zakresem dyskrecjonalności oraz podejmowaniem wyborów politycznych, wrażliwych z punktu widzenia interesów państw członkowskich<sup>39</sup>. Był to jednak rodzaj nietypowej pośredniej kontroli legislatywy nad egzekutywą w pierwszej kolejności to komitet oceniał i akceptował bądź nie projekt aktu przygotowanego przez Komisję, dopiero w razie braku porozumienia między komitetem i Radą, w określonych szczegółowo przypadkach, projekt kierowany był do Rady i ona o nim decydowała. Zatem można mieć zastrzeżenia co do pośredniości kontroli Rady nad uprawnieniami wykonawczymi Komisji, nie można natomiast odmówić Radzie możliwości ustanowienia takiej kontroli z punktu widzenia podziału władz i funkcji między obie instytucje.

---

<sup>37</sup> Neuhold Ch., *Taming the „Trojan Horse” of Comitology? Accountability Issues of Comitology and the Role of the European Parliament*, „European Integration online Papers” 2008, Vol. 12, s. 3.

<sup>38</sup> Ballmann A., Epstein D., O’Halloran S., *Delegation, Comitology, and the Separation of Powers in the European Union*, „International Organization” 2002, Vol. 56, No. 3, s. 555.

<sup>39</sup> Vos E., op cit., s. 210.

Istotnym problemem w tym kontekście jest natomiast brak takiej kontroli ze strony Parlamentu Europejskiego, drugiego segmentu unijnej władzy legislacyjnej. Kompetencje legislacyjne Parlamentu były sukcesywnie wzmacniane aż do pełnego zrównania z Radą, a mimo to komitety komitologiczne kontrolujące Komisję złożone są wyłącznie z przedstawicieli państw członkowskich<sup>40</sup>.

Sytuację dodatkowo skomplikował traktat lizboński, stwierdzając, że w zakresie wydawania aktów wykonawczych Komisja ma być kontrolowana nie przez Radę lub Radę i Parlament łącznie, ale bezpośrednio przez państwa członkowskie, o czym była już mowa. Można uznać, że niewiele to zmienia, rozporządzanie szczegółowo bowiem określające system komitetów tak wcześniej, jak i obecnie stanowi, że komitety złożone są z przedstawicieli państw członkowskich. Ci natomiast to najczęściej urzędnicy administracji państwowej specjalizujący się w danej dziedzinie<sup>41</sup>. Jednak z punktu widzenia relacji między władzą wykonawczą a prawodawczą ma to istotne konsekwencje, a te z kolei wpływają na pozycję legitymizacyjną samych komitetów.

Po pierwsze jest to zachwianie w horyzontalnym podziale władz między unijne instytucje. Rada i Parlament prawodawcy unijni delegujący na Komisję uprawnienia wykonawcze powinny mieć możliwość kontroli tej delegacji. Sprawują ją państwa członkowskie, więc pierwotny mocodawca wszystkich instytucji unijnych, *masters of the treaties*. I mimo to, że nie zmienił się przed i po Lizbonie sposób powoływania komitetów oraz ich skład, nie można ich uznać jak to miało miejsce wcześniej, za przedłużenie Rady. W poprzednim stanie prawnym bowiem projekt Komisji wracał do Rady, jeśli komitet zgłaszał zastrzeżenie i nie dało się ich usunąć, i to ona, więc organ delegujący uprawnienia, podejmowała ostateczną decyzję. Obecnie w razie niezgodności między Komisją a komitetem

---

<sup>40</sup> Z tego powodu Parlament od momentu pojawienia się pierwszego komitetu próbował kwestionować ich legalność, wskazując na naruszenie traktatowego podziału kompetencji. Szerzej na ten temat w: Bradley K.St.C., *The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere?* „European Law Journal” 1997, Vol. 3, No. 3.

<sup>41</sup> Neuhold Ch., „Wiele hałasu o nic?”. *Komitologia jako cecha polityki UE. Implementacja i jej skutki w dziedzinie demokracji*, w: *Komitety i komitologia*, M. Karasińska-Fendler, Łódź 2005, s. 130.



powoływany jest komitet odwoławczy, również złożony z przedstawicieli państw członkowskich, i to w jego rękach jest ostateczna decyzja. Zatem komitety, a nie Rada, pozostają ostatecznymi decydentami odnośnie do aktów wykonawczych Komisji. Jest to istotna, władcza kompetencja komitetów<sup>42</sup>. Nie można jej jednak potraktować jako mechanizmu nadzoru legislatywy nad egzekutywą, o czym była mowa powyżej, co w konsekwencji powoduje wątpliwości legitymizacyjne.

Takie wątpliwości budzi również druga funkcja komitetów – eksperckiego wspomaganie Komisji w stanowieniu prawa. Tu też mamy bowiem do czynienia z pośrednim, wiążącym wpływem na środki implementacyjne. Komitety nie zarządzają bezpośrednio określonymi sferami, czynią to niejako z tylnego siedzenia – akceptując lub nie projekty Komisji, ale nie ponosząc za nie odpowiedzialności prawnej ani politycznej. Ta spoczywa na Komisji i też jest ograniczona.

Ponadto w tym kontekście rysują się jeszcze inne problemy, na które wskazywano w dotychczasowych badaniach nad komitologią. Pierwszy dotyczy znaczącej roli Komisji w procedurach komitologicznych. Joerges i Neyer udowadniają, że proces decydowania w komitetach, którym przewodniczy przedstawiciel Komisji, jest nie tylko pod jej wpływem, ale często jest przez nią zdominowany<sup>43</sup>. Z analiz Ballmana, Epsteina i O'Hallorana wynika, że chociaż komitety mogą wpływać na decyzje Komisji i zmusić ją do zmiany swoich projektów, to jednak generalnie przychylają się do jej stanowiska i prezentowanych przez nią argumentów. Wskazują tym samym, że komitety komitologiczne w praktyce mogą okazać się nie tyle narzędziem kontroli ze strony państw członkowskich nad ponadnarodową Komisją i sposobem na nadzorowanie jej działań wykonawczych, ile odwrotnie kana-

---

<sup>42</sup> Dotyczy ona tylko komitetów sprawdzających. Komitety doradcze wydają niewiążącą dla Komisji opinię. Procedura sprawdzająca jest stosowana w przypadku przyjmowania środków o zasięgu ogólnym lub aktów wykonawczych o potencjalnie dużym oddziaływaniu lub dotyczących programów mających znaczący wpływ na budżet lub ukierunkowanych na państwa trzecie.

<sup>43</sup> Joerges Ch., Neyer J., *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology*, „European Law Journal” 2002, Vol. 3, No. 3, s. 290.

łem wzmacniającym i uwiarygadniającym działania Komisji, wbrew życzeniom Rady, a nawet państw członkowskich. Jako przykład autorzy podają kasus zatwierdzenia przez komitet decyzji Komisji, która jednak została zakwestionowana przez Portugalię przed Trybunałem Sprawiedliwości, a ten z kolei zgodził się z argumentacją państwa, że Komisja wydając decyzję, przekroczyła swoje uprawnienia i naruszyła kompetencje Rady<sup>44</sup>. A więc komitet złożony z przedstawicieli państw członkowskich zgodził się, by Komisja podjęła decyzję, która kompetencyjnie i merytorycznie należała do Rady.

O silnym wpływie Komisji w komitetach świadczy również fakt, że choć możliwe jest w nich głosowanie, w większości decyzje podejmowane są na zasadzie konsensusu. Nikły odsetek spraw, w wyniku niezgodności między Komisją a komitetem, trafiał z powrotem do Rady (obecnie trafia do komitetu odwoławczego)<sup>45</sup>. W związku z tym w wielu badaniach podkreśla się konsensualny, deliberatywny model działania komitetów, w którym w większym stopniu chodzi o rację, merytoryczną ocenę ekspertów, poczucie misji w rozwiązywaniu problemów merytorycznych niż o linię podziału według narodowego interesu. To skutkuje zmianą optyki widzenia komitetów nie jako narzędzi chroniących interesy państwowe, instrumentów międzyrządowej polityki, ale jako transnarodowe struktury biurokratyczne, budujące wiarygodność ponadnarodowej egzekutywy<sup>46</sup>. Mamy więc silną w uprawnieniach wykonawczych Komisję niekontrolowaną przez unijną legislatywę i silne, oderwane w dużej mierze od interesów narodowych eksperckie komitety. Zatem w świetle standardów demokratycznych jak najbardziej zasadne jest pytanie o ich legitymizację *input* i *output*, w tym kwestię odpowiedzialności<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Ballmann A., Epstein D., O'Halloran S., op. cit., s. 55–552.

<sup>45</sup> Neuhold Ch., „*Wiele hałasu...*”, op. cit., s. 13–132. W 2011 i 2012 r. funkcjonowały dwa komitety odwoławcze, na 796 wszystkich posiedzeń komitetów komitologicznych w 2011 r. odbyły one trzy posiedzenia, i na łączną liczbę 789 posiedzeń komitetów w 2012 r. odbyły one sześć posiedzeń, Sprawozdanie Komisji z prac komitetów w roku 2012, op. cit., s. 6.

<sup>46</sup> Dehousse R., op. cit., s. 803.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 799–803.

O żadnych elementach legitymizacji *input* w przypadku komitetów mówić nie można, eksperci bowiem w nich zasiadający nie są wybierani ani nie są odpowiedzialni przed wybieralnym organem. Parlament i Rada mają bardzo słabe uprawnienia kontrolne i to nie wobec komitetu, a Komisji przyjmującej akty wykonawcze w procedurze komitologicznej. Przy czym Rada i Parlament mogą wyłącznie zasygnalizować Komisji, że ta przekracza uprawnienia przyznane aktem podstawowym. Ostatecznie to jednak Komisja decyduje, czy tak właśnie jest i czy w związku z tym zmieni lub wycofa swój projekt. Również unijnej kontroli sądowej poddane są akty Komisji, a nie decyzje komitetów. Nadzór nad komitetami pozostaje więc wyłącznie w rękach państw członkowskich, ale również na tym poziomie członkowie komitetów nie ponoszą bezpośredniej odpowiedzialności wobec organów wybieralnych, czyli parlamentów krajowych. Eksperti zasiadający w komitetach są więc odpowiedzialni wyłącznie przed swoim rządem lub konkretnym ministrem, który może ich odwołać. Reasumując, wymogi legitymizacji *input* w minimalnym nawet stopniu nie są spełnione w przypadku komitetów komitologicznych, a powinny być podnoszone w związku z istotnymi decyzyjnymi kompetencjami, jakie mają komitety.

Lepiej wygląda legitymizacja *output* komitetów, odwołująca się do skuteczności działań. Niewątpliwie wykazują się one dużą efektywnością, ze względu na ekspercko-techniczny charakter i w związku z tym możliwość rozwiązywania problemów tej właśnie natury w izolacji od nacisków politycznych<sup>48</sup>. Zwłaszcza drażliwe z punktu widzenia tradycji i interesów państw członkowskich kwestie mogą być skuteczniej załatwione na poziomie eksperckim niż politycznym<sup>49</sup>. Ponadto to przecież państwa członkowskie wdrażają prawo unijne, więc ich bezpośredni udział w jego tworzeniu pozwala osiągnąć konsensus na wczesnym etapie, zapewniając większą jego skuteczność w fazie realizacji.

Jeśli chodzi o przejrzystość działania komitetów, sytuacja w tym zakresie w ostatnich latach istotnie się poprawiła. Każdy komitet przyjmuje swój regulamin wewnętrzny. Jego standardowy wzór prze-

---

<sup>48</sup> Neuhold Ch., „*Wiele hałasu...*”, op. cit., s. 130.

<sup>49</sup> Vos E., op. cit., s. 211.

widuje możliwość zapraszania na posiedzenia komitetu osób trzecich, w szczególności podmiotów bezpośrednio zainteresowanych omawianymi kwestiami<sup>50</sup>. Mogą one na posiedzeniu komitetu wyrażać swoje opinie. Komisja Europejska prowadzi publiczny rejestr komitetów, zawierający m.in. ich wykaz, porządki dzienne obrad, sprawozdania zbiorcze wskazujące na przynależność członków komitetu do organów i organizacji, projekty aktów, wyniki głosowania.<sup>51</sup> Komitety spełniają zatem w dużej mierze warunki legitymizacji *output*, nie rekompensują one jednak braku odpowiedniej demokratycznej legitymizacji *input*.

## 5. Agencje zdecentralizowane w systemie władzy i delegacji w UE

W systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej co do zasady funkcjonują dwa rodzaje agencji – wykonawcze i zdecentralizowane (nazywane też regulacyjnymi). Te pierwsze są powoływane przez Komisję Europejską na czas określony, w celu zarządzania programami unijnymi (takimi jak Erasmus, Leonadro da Vinci, Marco Polo), w pełni podlegają Komisji, nie mają kompetencji dyskrecjonalnych i nie biorą udziału w funkcji regulacyjnej Komisji. Tę ostatnią funkcję spełniają natomiast agencje zdecentralizowane, powoływane przez Radę i Parlament w procedurze ustawodawczej. Tworzono je już od lat 70. w zależności od potrzeb na zasadzie *case-by-case*. W związku z tym różnią się strukturą, charakterem i kompetencjami. Powody ich powoływania przypominają cele, którym służyć miały komitety: zapotrzebowanie na specjalistyczne ekspertyzy w ramach polityk unijnych, wymagających eksperckiej wiedzy; odciążenie w tym zakresie Komisji, która mogłaby się skupić na politycznych, strategicznych aspektach działania, operacyjne kwestie pozostawiając agencjom; przeniesienie zarządzania z politycznych ośrodków zależnych od zmian na krajowej scenie politycznej, zdominowanych przez interes narodowy, na poziom ekspercki i zobjektywi-

---

<sup>50</sup> Art. 7 Wzoru regulaminu wewnętrznego komitetów (2011/C 206/06), Dz. Urz. UE C 206, 12.7.2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:206:0011:0013:PL:PDF>.

<sup>51</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm>.

zowany, skoncentrowany na interesie wspólnym, zapewniający ciągłość i koherentność polityk, a w konsekwencji zwiększenie wiarygodności działań implementacyjnych<sup>52</sup>.

Ta istotna wartość dodana agencyjnego modelu zarządzania sferami polityki sprawiła, że także w Unii Europejskiej, zwłaszcza od lat 90., zaczęła wzrastać liczba agencji zdecentralizowanych. Stały się one trwałym elementem struktury instytucjonalnej Unii. Czy jednak, podobnie jak w państwach europejskich i Stanach Zjednoczonych, były przejawem nowego modelu zarządzania? Raczej nie. Agencje unijne nie mogą być utożsamiane z agencjami regulacyjnymi funkcjonującymi w państwach<sup>53</sup>. Ich nazwa jest również myląca, bowiem nie są przejawem decentralizacji władzy instytucji unijnych. Jedyne element decentralizacji w ich przypadku to rozmieszczenie siedzib w różnych państwach członkowskich, co jest dość prymitywnym sposobem rozumienia decentralizacji. Unijne agencje zdecentralizowane nie spełniają ani warunku niezależności, ani nie mają kompetencji regulacyjnych.

Niezależność agencji przejawia się wyłącznie w tym, że są organizacyjnie oddzielone od Komisji, mają własną strukturę wewnętrzną, a w jej ramach funkcjonują niezależni specjaliści, będący członkami agencji. Jednak poza tym czysto formalnym rozumieniem, należy wziąć pod uwagę polityczny aspekt niezależności agencji. A tu istnieje mało przesłanek, które potwierdziłyby ten rodzaj niezależności unijnych agencji zdecentralizowanych. Wręcz przeciwnie nie są one autonomiczne w podejmowaniu decyzji<sup>54</sup>. W wielu przypadkach już u początków ich tworzenia i wyznaczania zadań opis agencji i ich funkcji konstruowano tak, by uniknąć konkurencji w stosunku do ich krajowych od-

---

<sup>52</sup> Andoura S., Timmerman P., *Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited*, „EPIN Working Paper” 2008 No 19, <http://www.ceps.eu/files/book/1736.pdf>, s. 6.

<sup>53</sup> Chiti E., *Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspectives on European Agencies*, „European Law Journal” 2004, Vol. 10, No. 4, s. 403, 415.

<sup>54</sup> Dehousse R., *Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-principals Model*, w: *Towards a New Executive Order in Europe?*, D. Curtin, M. Egeberg, London, New York 2009, s. 155–157.

powiedników<sup>55</sup>. Yataganas wskazuje na wielorakie uzależnienie agencji od innych instytucji w kwestiach finansowego zarządzania są zależne od Komisji i Trybunału Obrachunkowego, w sprawach budżetowych od Rady i Parlamentu, sieć ich współpracy jest uzależniona od państw członkowskich. To wszystko powoduje, że ich dyrektorzy działają pod presją polityczną, a więc wbrew podstawowemu zamysłowi, by agencje w sposób ekspercki i oddalony od interesów politycznych, profesjonalnie działały w określonych obszarach. Oprócz tego w związku z silnymi wpływami Komisji, agencje przejmują wzorce jej działania, co dodatkowo uzależnia je od Komisji. Empiryczne badania Dehousse'a ukazują bardzo duży wpływ Komisji na agencje system ciągłych kontroli i nadzoru stosowany przez Komisję wobec agencji, o czym poniżej, istotnie ogranicza ich samodzielność, ma także wpływ na merytoryczne decyzje. Autor przywołuje przykłady prób sterowania przez Komisję działaniem agencji<sup>56</sup>.

Jeśli chodzi o zadania agencji zdecentralizowanych należy podkreślić, że żadna z nich nie ma dyskrejonalnych kompetencji ustanawiania zasad o generalnym zastosowaniu (*rule-making*). Jedynie pojedyncze agencje mają możliwość wydawania wiążących decyzji, jednak wyłącznie w określonych sprawach<sup>57</sup>. Pozostałe koordynują pomoc opiniodawczą i techniczną dla instytucji unijnych i państw członkowskich, i w tym celu współdziałają z innymi administracyjnymi organami (ponadnarodowymi, krajowymi, mieszanymi) lub po prostu udzielają specjalistycznych informacji<sup>58</sup>. Ta ostatnia grupa agencji zbierających i udostępniających informacje jest najliczniejsza. A zatem „większość agencji pełni jedynie funkcję wspierającą wobec instytucji i państw członkowskich

<sup>55</sup> Schout A., Pereyra F.M., op. cit., s. 421.

<sup>56</sup> Dehousse R., *Delegation...*, op. cit., s. 155–157.

<sup>57</sup> Jest to Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin (CVPO), Urząd ds. Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (OHIM), Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) oraz Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Przyszłość agencji europejskich, op. cit.

<sup>58</sup> Chiti E., *European Agencies' Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment*, „European Law Journal” 2013, Vol. 19, No. 1, s. 99.

i nie ma rzeczywistej władzy”.<sup>59</sup> Nie pełnią więc funkcji regulacyjnej. Co najwyżej można to określić mianem „*regulation by information*” lub oddziaływaniem poprzez „*peer pressure*”<sup>60</sup>. Rola większości agencji nie różni się od tej, którą odgrywają komitety ekspertów powoływane przez Komisję Europejską: „Grupy eksperckie formalnie nie podejmują decyzji politycznych, ale zasilają proces podejmowania decyzji eksperckimi poradami, wiedzą naukową, praktycznymi przykładami i informacjami, służą jako form wymiany informacji”.<sup>61</sup> Tak samo można by zdefiniować unijne agencje zdecentralizowane.

Skoro więc agencje nie mają delegowanej władzy decyzyjnej, nie powstaje w ich przypadku problem demokratycznej legitymizacji. Podobnie jak nie stawia się go przed różnego rodzaju think-tankami, organizacjami zbierającymi informacje, propagującymi wiedzę, sporządzającymi ekspertyzy i prowadzącymi badania naukowe. Jako ciała dostarczające informacji powinny ją rzetelnie gromadzić, dostarczać sukcesywnie wiarygodnych informacji w przedmiocie działania i tylko takie oczekiwania należy przed nimi postawić. Wspierają informacyjnie i ekspercko Komisję Europejską w jej funkcji implementacyjnej i regulacyjnej. To do Komisji należy decydowanie, *rule-making* i często *policy-making*, i to Komisja bierze na siebie odpowiedzialność za te decyzje, więc wątpliwości legitymizacyjne należałoby ewentualnie na nią przenieść.

Tymczasem charakter i rodzaj mechanizmów kontrolnych i nadzorczych, którym podlegają agencje i jakie mają być wprowadzone zgodnie z planowaną reformą agencji zdecentralizowanych<sup>62</sup> sugeruje jakby faktycznie były one agencjami regulacyjnymi z prawdziwego zdarzenia.

Kontrola nad agencjami zaczyna się już od polityki kadrowej. Określa ją regulamin pracowniczy, którego wdrożenie następuje w porozu-

---

<sup>59</sup> Andoura S., Timmerman P., op. cit., s. 12.

<sup>60</sup> Schout A., Pereyra F.M., op. cit., s. 421.

<sup>61</sup> Gornitzka Å., Sverdrup U., *Who Consults? The Configuration of Expert Groups in the European Union*, w: *Towards a New Executive Order in Europe?*, D. Curtin, M. Egeberg, op. cit., s. 87.

<sup>62</sup> Wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej w sprawie zdecentralizowanych agencji, [http://europa.eu/agencies/documents/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_pl.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_pl.pdf).

mieniu z Komisją, co ma na celu, zgodnie z informacją Komisji, zapewnić spójną politykę kadrową oraz uniknąć niepotrzebnych różnic między agencjami w zakresie naboru nowych pracowników oraz perspektyw ich rozwoju zawodowego<sup>63</sup>. Agencje mają także przedkładać KE projekty planów polityki kadrowej i planów zatrudnienia każdego roku, a w razie uwag z jej strony, są zobowiązane przedłożyć zmienione plany<sup>64</sup>. Dyrektor stojący na czele agencji i odpowiedzialny za projektowanie i implementację jej zadań, zarządzanie budżetem i personelem jest najczęściej mianowany na wniosek zarządu agencji przez Komisję albo na wniosek Komisji przez zarząd<sup>65</sup>. Co do zasady procedura powołania wygląda następująco: KE przygotowuje listę kandydatów, mając na uwadze kwalifikacje i pełną niezależność kandydata, czasami odbywa się jego przesłuchanie w Parlamencie, po czym następuje jego wybór przez zarząd lub Komisję, przy uwzględnieniu opinii Parlamentu<sup>66</sup>. Widać więc, że Komisja ma istotny wpływ na politykę zatrudnienia w agencjach i sprawuje nad nią ścisłą kontrolę<sup>67</sup>.

Podobnie wygląda kwestia kontroli finansowej agencji. Większość z nich jest finansowana z budżetu UE, a niektóre dodatkowo z bezpośrednich opłat lub wpłat<sup>68</sup>. Rachunki agencji są skonsolidowane z rachunkami Komisji. Budżet agencji jest częścią projektu budżetu składanego przez KE. Jego wykonanie podlega zatem kontroli ze strony Parlamentu Europejskiego (który udziela absolutorium), Trybunału Obrachunkowego oraz OLAF-u. Agencje są też poddawane regularnym procedurom wewnętrznego audytu Komisji. Coroczne raporty z tego audytu agencja przekazuje PE.

---

<sup>63</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady– Przyszłość agencji europejskich, op. cit.

<sup>64</sup> Wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej w sprawie zdecentralizowanych agencji, op. cit., pkt 35.

<sup>65</sup> Dyrektorzy niektórych agencji (OHIM, CPVO, ECHA, EMEA) są mianowani przez Radę.

<sup>66</sup> Griller S., Orator A., op. cit., s. 13.

<sup>67</sup> Schout A., Pereyra F.M., op. cit., s. 424.

<sup>68</sup> Jedynymi agencjami, które są podmiotami samofinansującymi, czerpiącymi dochody z opłat za świadczone usługi są OHIM i CPVO.



Nowe elementy nadzoru finansowego nad agencjami wprowadzić ma zaplanowana reforma. Według jej założeń agencje mają składać Trybunałowi Obrachunkowemu, Parlamentowi, Radzie i Komisji jednolite roczne sprawozdanie z działalności, obejmujące informacje o realizacji rocznego planu, budżetu, planach polityki kadrowej, systemach kontroli wewnętrznej, wnioskach z audytów<sup>69</sup>. Sformułowano również zalecenie, aby agencje utrzymujące się z środków własnych (wplacanych przez klientów) i niepodlegające wymogowi uzyskania absolutorium, przedkładały RUE, PE i KE roczne sprawozdanie z wykonania budżetu i brały pod uwagę wnioski lub zalecenia formułowane przez PE i RUE<sup>70</sup>.

W strukturze agencji postanowiono powołać jeszcze jeden organ wewnętrzny (poza dyrektorem i zarządem) radę wykonawczą, mniej liczną niż zarząd (złożony z przedstawiciela każdego państwa członkowskiego), w skład której wchodziłby przedstawiciel Komisji, której zadaniem byłoby monitorowanie z bliska działalności agencji i dążenie „do usprawnienia nadzoru nad zarządzaniem administracją i budżetem, zwłaszcza w odniesieniu do audytu”<sup>71</sup>.

Zgodnie z nowym podejściem do agencji, instytucje unijne, przede wszystkim Komisja Europejska, mają także sprawować nad agencjami intensywną kontrolę merytoryczną. Roczne programy prac, jak również wieloletnie strategiczne programy i wytyczne agencje mają w każdym przypadku konsultować z KE, która będzie wydawać na ten temat oficjalną opinię. W sprawie wieloletniego programu agencja winna dodatkowo zasięgnąć opinii PE. Oprócz tego dyrektor ma prezentować program działania agencji odpowiedniej komisji Parlamentu<sup>72</sup>. Planowane jest wprowadzenie nowego specjalnego mechanizmu nadzoru systemu ostrzegania. „Komisja uruchomi system alarmowania/ostrzegania, jeżeli będzie miała uzasadnione powody do obaw, że zarząd danej agencji jest bliski podjęcia decyzji, która może być niezgodna z mandatem agencji,

---

<sup>69</sup> Wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej w sprawie zdecentralizowanych agencji, dz. cyt., pkt 49.

<sup>70</sup> Ibidem, pkt 58.

<sup>71</sup> Ibidem, pkt 10.

<sup>72</sup> Ibidem, pkt 29.

naruszać unijne prawo lub ewidentnie stać w sprzeczności z celami polityki UE. W takich sytuacjach Komisja zwróci się do zarządu z oficjalnym zapytaniem i z prośbą o wstrzymanie przyjęcia odnośnej decyzji. Jeżeli zarząd odrzuci prośbę, Komisja oficjalnie poinformuje o tym Parlament Europejski i Radę, by umożliwić tym trzem instytucjom szybką reakcję. Komisja może zwrócić się do zarządu o wstrzymanie wdrażania kontrowersyjnej decyzji do chwili zakończenia analizy tej kwestii przez przedstawicieli trzech instytucji”.<sup>73</sup>

To nie jedyne zmiany w zakresie kontrolowania agencji. Proponuje się przeprowadzanie okresowych ocen przez Komisję Europejską, celem ustalenia czy mandat danej agencji ma być przedłużony czy powinien zostać cofnięty. Pierwsza taka kontrola miałaby się odbyć pięć lat po rozpoczęciu działalności. Przewiduje się również częstsze, bieżące kontrole działań i programów agencji – zarówno *ex ante*, jaki i *ex post*. Te pierwsze mają być obowiązkowe przede wszystkim w przypadku działań i programów, na które przeznaczony jest duży budżet. Ocena *ex-post* ma być obowiązkowa w odniesieniu do wszystkich programów i działań. Na podstawie takich ocen agencje powinny przygotować program zawierający plan działań przewidzianych w związku z wnioskami z poprzednich ocen i co dwa lata informować Komisję o postępach<sup>74</sup>.

Wspólne podejście trzech unijnych instytucji do reformy systemu funkcjonowania agencji zdecentralizowanych stanowi porozumienie polityczne i wymaga uchwalenia wiążących aktów prawnych, w tym dostosowania obecnie obowiązujących rozporządzeń bazowych agencji, wprowadzenia zmian w przepisach finansowych, pracowniczych itp.<sup>75</sup>. Pokazuje jednak tendencję i strategię podejścia do unijnych agencji. Kontrola i nadzór nad agencjami kadrowy, finansowy oraz merytoryczny będzie znacząco zwiększany, bez jednoczesnego zwiększania uprawnień agencji. W szczególności nie planuje się uczynienia z nich niezależnych agencji

---

<sup>73</sup> Ibidem, pkt 59.

<sup>74</sup> Ibidem, pkt 60–62.

<sup>75</sup> W grudniu 2012 r. Komisja przyjęła mapę drogową do wspólnego podejścia, w której określiła plany dotyczące konkretnych inicjatyw, [http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-18\\_roadmap\\_on\\_the\\_follow\\_up\\_to\\_the\\_common\\_approach\\_on\\_eu\\_decentralised\\_agencies\\_en.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-18_roadmap_on_the_follow_up_to_the_common_approach_on_eu_decentralised_agencies_en.pdf).

regulacyjnych. Pozostaną więc podmiotami bez uprawnień władczych, silnie uzależnionymi od Komisji Europejskiej i poddanymi z jej strony nieproporcjonalnej w stosunku do uprawnień kontroli. Wszystkie te rozbudowane mechanizmy kontrolne byłyby uzasadnione w świetle wymogów demokratycznej legitymizacji *input*, gdyby agencje pełniły funkcje regulacyjne, a więc delegowano na nie kompetencje dyskrecjonalne do stanowienia reguł działania (*rule-making*). W przeciwnym razie są niezrozumiałe w układzie podziału władz i funkcji w Unii Europejskiej.

## 6. Podsumowanie

Problem demokratycznej legitymizacji komitetów komitologicznych i agencji zdecentralizowanych Unii Europejskiej rozważany był w dwóch aspektach: 1) roli tych podmiotów w podziale władz i funkcji w systemie instytucjonalnym Unii oraz 2) ich legitymizacji *input* i *output*. Przy czym ten drugi aspekt miał znaczenie tylko w sytuacji, jeśli badanym podmiotom przekazana była władza – możliwość wiążącego stanowienia reguł (*rule-making*). I o ile w przypadku komitetów sprawdzających mamy z takim zjawiskiem do czynienia – ich opinia odnośnie do projektu aktu wykonawczego Komisji jest wiążąca, o tyle w przypadku agencji nie następuje delegacja uprawnień regulacyjnych. W większości są to podmioty doradcze, informujące i wspierające Komisję fachową wiedzą. W przypadku komitetów zachodzi więc problem demokratycznej legitymizacji, a w przypadku agencji on nie powstaje. Tymczasem rozwiązania instytucjonalne zostały przyjęte w sposób odwrotny do tego stanu rzeczy. Komitety spełniają tylko warunki legitymizacji *output*, zapewniając reprezentatywność stanowisk krajowych w ramach unijnych aktów wykonawczych i skuteczność ich wdrażania. Nie mogą one jednak w żaden sposób rekompensować braku jakichkolwiek mechanizmów legitymizacji *input*, zwłaszcza w zakresie demokratycznej kontroli. Tymczasem w przypadku agencji ten aspekt jest nadmiernie rozbudowany i nieadekwatny w stosunku do uprawnień, jakie mają.

Jednocześnie ustalono, że komitety komitologiczne sprawdzające wiążąco wpływają na implementację prawa unijnego w ramach wyda-

wania przez Komisję aktów wykonawczych. Zaburza to równowagę instytucjonalną w Unii Europejskiej, uprawnienia do kontroli funkcji wykonawczej zostały bowiem przekazane bezpośrednio państwu członkowskim, a nie organowi, który deleguje uprawnienia, czyli Radzie i Parlamentowi. Instytucje prawodawcze nie sprawują żadnej kontroli nad komitetami. Zatem mimo władczych uprawnień komitetów ich działalność nie jest wystarczająco demokratycznie legitymizowana, w szczególności w zakresie demokratycznej kontroli. Agencje odwrotnie nie mając władczych uprawnień, poddane są intensywnej kontroli i rozliczalności. Jednocześnie agencje, choć liczne, nie zaburzają równowagi instytucjonalnej w UE. Nie odgrywają bowiem roli regulacyjnej. Jest to potencjał niewykorzystany w świetle ogólnej tendencji do regulacyjnego zarządzania politykami publicznymi przez niezależne agencje.

A takie przecież przesłanki stały za powołaniem w systemie instytucjonalnym Unii zarówno komitetów, jak i agencji – chęć wykorzystania zalet modelu zarządzania przez niezależne eksperckie agencje, takich jak odpolityczenie, profesjonalizacja, elastyczność. Z tego modelu skorzystano jednak połowicznie – w przypadku agencji zdecentralizowanych bez przekazania władzy do decydowania, ale z silnymi mechanizmami kontrolnymi; a w przypadku komitetów – z przekazaniem władzy, ale niedemokratycznie – bez odpowiedzialności i kontroli.

Powoduje to nieprzejrzystość systemu władzy unijnej, brak uporządkowanych relacji między władzą wykonawczą i prawodawczą, a w konsekwencji wątpliwości co do jakości demokracji. Dodatkowo na tym tle wyłania się obraz Komisji Europejskiej jako instytucji dominującej, sprawującej silną kontrolę nad agencjami, które praktycznie sobie podporządkowała, i mającej istotny wpływ na władcze komitety komitologiczne. Wątpliwości dotyczące demokratycznej legitymizacji należałoby zatem kierować raczej w stronę Komisji. Ale to jest już problem na inny artykuł.

## Bibliografia

- Andoura S., Timmerman P., *Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited*, „EPIN Working Paper” 2008 No 19, <http://www.ceps.eu/files/book/1736.pdf>.
- Ballmann A., Epstein D., O'Halloran S., *Delegation, Comitology, and the Separation of Powers in the European Union*, „International Organization” 2002, Vol. 56, No. 3.
- Boedeltje M., Cornips J., *Input and output legitimacy in interactive governance*, <http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/1750/NIG2-01.pdf>.
- Bradley K.St.C., *The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere?* „European Law Journal” 1997, Vol. 3, No. 3.
- Chiti E., *Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspectives on European Agencies*, „European Law Journal” 2004, Vol. 10, No. 4.
- Chiti E., *European Agencies' Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment*, „European Law Journal” 2013, Vol. 19, No. 1.
- Dehousse R., *Comitology: who watches the watchmen?*, „Journal of Public Policy” 2003, Vol.10, No. 5.
- Dumała A. (red.), *Agencje Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, [http://www.europedirect-katowice.pl/ed\\_stara\\_strona/dokumenty/1/agencje-ue.pdf](http://www.europedirect-katowice.pl/ed_stara_strona/dokumenty/1/agencje-ue.pdf), s. 15-16; [http://europa.eu/about-eu/agencies/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/index_pl.htm).
- Egeberg M., *Towards a New Executive Order in Europe?* London, New York 2009.
- Eilstrup-Sangiovanni M. (red.), *Debates on European Integration*, Palgrave Macmillan, New York 2006.
- Griller S., Orator A., *Meroni Revisited – Empowering European Agencies between Efficiency and Legitimacy*, New Modes of Governance Project 2007, [http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D04D40\\_WP\\_Meroni\\_Revisited.pdf](http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D04D40_WP_Meroni_Revisited.pdf).
- Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, Warszawa 2008.
- Hofmann H., *Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality*, „European Law Journal” 2009, Vol. 15, No. 4.

- Joerges Ch., Neyer J., *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology*, „European Law Journal” 2002, Vol. 3, No. 3.
- Karasińska-Fendler M., *Komitety i komitologia*, Łódź 2005.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady Przyszłość agencji europejskich, KOM92008) 135 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:PL:HTML>.
- Majone G., *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities & Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford New York 2005.
- Majone G., *Europe's „Democratic Deficit”: The Question of Standards*, „European Law Journal” 1998, Vol. 4.
- Majone G., *From Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, „Journal of Public Policy” 1997, Vol. 17, No. 20.
- Mapa drogowa do wspólnego podejścia, [http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-18\\_roadmap\\_on\\_the\\_follow\\_up\\_to\\_the\\_common\\_approach\\_on\\_eu\\_decentralised\\_agencies\\_en.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-18_roadmap_on_the_follow_up_to_the_common_approach_on_eu_decentralised_agencies_en.pdf).
- Miller J.L., *A new „democratic life” for the European Union? Administrative lawmaking, democratic legitimacy, and the Lisbon Treaty*, „Contemporary Politics” 2011, Vol. 17, No. 3.
- Neuhold Ch., *Taming the „Trojan Horse” of Comitology? Accountability Issues of Comitology and the Role of the European Parliament*, „European Integration online Papers” 2008, Vol. 12.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję, Dz. U. UE L 55 z 28.02.2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:055:0013:0018:PL:PDF>.
- Sarnecki P., *Współczesne rozumienie podziału władzy*, w: *Nowa konstytucja RP. Wartość, jednostka, instytucje*, Janowski K. B. (red.), Toruń 1995.
- Scharpf F.W., *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, „Political Science Series” 107, Institute for Advan-

- ced Studies, Vienna 2006, [http://aei.pitt.edu/6097/1/pw\\_107.pdf](http://aei.pitt.edu/6097/1/pw_107.pdf).
- Schout A., Pereyra F.M., *The Institutionalization of EU Agencies: Agencies as „Mini Commissions”*, „Public Administration” 2011, Vol. 89, No. 2.
- Schütze R., „Delegated” Legislation in the (new) European Union: A Constitutional Analysis, „Modern Law Review” 2011, Vol. 74, No. 5.
- Sprawozdanie Komisji z prac komitetów w roku 2012, COM(2013) 701 final, [http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/docs/annual\\_report\\_2012\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/docs/annual_report_2012_pl.pdf).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2012), Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:PL:PDF>.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2012), Dz. U. C 326 z 26.10.2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:PL:PDF>.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. U. C 306 z 17.12.2007 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0042:0133:PL:PDF>.
- Vos E., *The Rise of Committees*, „European Law Journal” 1997, Vol. 3, No. 3.
- Wessels W., *Comitology: fusion in action. Politico-administrative trends in the EU system*, „Journal of European Public Policy” 1998, Vol. 5, No. 2.
- Wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej w sprawie zdecentralizowanych agencji, [http://europa.eu/agencies/documents/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_pl.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_pl.pdf).
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 1958 r. w sprawie 9/56 Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA p. Wysokiej Władzy Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=86871&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=153300>.
- Yataganas X.A., *Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The Relevance of the American Model of Independent Agencies*, <http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/010301.html>.





Jarosław Filip Czub

## Polskie interesy a agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne Unii Europejskiej

Podejmując się próby analizy realizowanych działań lobbingsowych przez poszczególne agencje, komitety i pozostałe jednostki organizacyjne na poziomie ponadnarodowym w ramach poszczególnych organów Unii Europejskiej należy zdefiniować:

1. polskie interesy (interesy narodowe) oraz aktorów biorących aktywny udział w unijnym procesie decyzyjnym;
2. priorytetowe polskie interesy w polityce europejskiej na poziomie Unii Europejskiej;
3. realizację polskiego interesu na poziomie Unii Europejskiej w ramach agencji i komitetów UE.

### Ad I. Polskie interesy (interesy narodowe)

Proces decyzyjny na poziomie Unii Europejskiej można podzielić na trzy podstawowe etapy: kreowanie polityki, decydowanie polityczne oraz wdrażanie do systemu prawnego poszczególnych aktów prawa wtórnego – implementacja na poziomie unijnym<sup>1</sup>. Uwzględniając strukturalny aspekt prawa UE, coraz istotniejszą fazą zmiany unijnego ustawodawstwa jest etap implementacyjny. W procesie tym biorą aktywnie udział zarówno poszczególne państwa członkowskie, jak

---

<sup>1</sup> Tosiek P., *Komitologia, Szczególny rodzaj decydowania politycznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007, s. 100–101.

i instytucje i organy UE [w szczególności Komisja Europejska (KE), Parlament Europejski (PE) i Rada oraz poszczególne komitety – Komitet Regionów (KR), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) oraz agencje Unii Europejskiej]. Kluczowym organem na poziomie unijnym jest KE, która pełni jedną z najważniejszych funkcji, jaką jest proces podejmowania inicjatywy prawodawczej (z własnej inicjatywy)<sup>2</sup>. Coraz częściej aktywny udział w procesie wykonawczym biorą udział poszczególne agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne Unii Europejskiej. Taki proces delegowania procedur wykonawczych nazywany jest komitologią Unii Europejskiej. Komitologia, nazywana również procedurą komitetową (ang. *commitology*), jest procesem kooperacji Komisji Europejskiej ze specjalnymi komitetami/agencjami reprezentowanymi przez przedstawicieli z poszczególnych państw Unii Europejskiej.

Samo pojęcie „komitologia” w ujęciu definicyjnym pojawiło się pod koniec lat 50. XX w<sup>3</sup>. Poszczególne instytucje i organy (agencje, komitety itp.) funkcjonują na podstawie prawa pierwotnego oraz wtórnego (prawa zapisanego w traktatach oraz w aktach wydawanych na podstawie prawa pierwotnego). W ujęciu pragmatycznym rola wspomnianych instytucji i organów sprowadza się głównie do opiniowania projektów aktów wykonawczych (w przypadku KR i EKES) oraz wykonywania poleceń KE (delegowania uprawnień) przez poszczególne agencje<sup>4</sup>.

Należy postawić kluczowe pytanie: Czym jest „interes narodowy” i w jaki sposób jest realizowany? Odpowiedź na te kluczowe pytanie wymaga zarówno wyeksponowania analitycznych i merytorycznych odpowiedzi, ale także konkretnej konceptualizacji pojęciowej nomenklatury interesu narodowego jako terminu. Analizą dotyczącą definiowania interesu narodowego zajmują się politolodzy, prawnicy, historycy, europeiści, ekonomiści i naukowcy zajmującymi się teorią stosunków

---

<sup>2</sup> Art. 17 ust. 2, Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, C 326, t. 55, 26.10.2012.

<sup>3</sup> Parkinson C.N., *Parkinson's Law: The Pursuit of Progress*, John Murray, Londyn 1958, s. 122.

<sup>4</sup> Peterson J., Shackleton M., *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2012, s 220–225.

międzynarodowych. Uwzględniając powyższe, możemy przyjąć następującą definicję interesu narodowego: są to „ogólne, długookresowe i kontynuowane cele funkcjonalne w stosunku do celu ostatecznego, któremu służy państwo, naród i władza”<sup>5</sup>. Należy podkreślić, że polskie interesy narodowe stanowią długookresowy i funkcjonalny wymiar finalnie zakładanego celu do zrealizowania. Interesy Polski dotyczą różnorodnych obszarów związanych z kwestiami polityki gospodarczej (np. pozyskiwania jak największej liczby środków na cele związane z rozwojem obszarów mniej rozwiniętych – polityka spójności) czy kwestiami związanymi z bezpieczeństwem energetycznym lub militarnym. Interes narodowy charakteryzują się następującymi cechami:

- ponadpartyjnością (realizacja celów bez względu na rząd i podziały partyjne);
- międzynarodowością (ponadnarodowy);
- celowością (zakładanych celów skonfrontowanych z politykami krajowymi);
- długofalowością (czasu zakładanego do osiągnięcia celu);
- temporalnością (realizacja w zamierzonym czasie);
- synergicznością (pomiędzy celami a prowadzonymi politykami);
- fokusowością (ukierunkowaniem na realizację zakładanych celów);
- narodowością (jakie są polskie interesy narodowe).

Nawiązując do kwestii definicyjnych, na poziomie unijnym polskie interesy są reprezentowane przez agencje, komitety oraz pozostałe jednostki organizacyjne.

Agencje na poziomie unijnym można usystematyzować według trzech kategorii<sup>6</sup>:

- agencje i organy zdecentralizowane;
- agencje i organy Euratomu;
- agencje wykonawcze (agencje regulowane).

---

<sup>5</sup> Lerche Ch.O., Said A.A. Jr., *Concepts of International Politics*, Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc, New Jersey 1963, s. 6.

<sup>6</sup> Szerzej rozdział (tej książki) oraz [http://europa.eu/about-eu/agencies/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/index_pl.htm) (16.09.2013).

W różnych państwach Unii Europejskiej funkcjonuje ponad 30 unijnych agencji. Odgrywają one znaczącą rolę we wdrażaniu polityk unijnych, w szczególności w ramach realizacji zadań o charakterze technicznym, naukowym, operacyjnym i regulacyjnym. Taka forma decentralizacji zadań umożliwia unijnym instytucjom (w szczególności Komisji Europejskiej) koncentrowanie się na kształtowaniu poszczególnych polityk. Agencje przyczyniają się do współpracy UE z władzami krajowymi w ważnych obszarach polityki, ponieważ umożliwiają wykorzystanie wiedzy technicznej i specjalistycznej obu stron. Zgodnie z europejskim prawem publicznym, agencje są niezależnymi jednostkami nienależącymi do poszczególnych instytucji UE (Rada, Parlament, Komisja itp.). Do agencji zdecentralizowanych należą obecnie między innymi: Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER), Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA), Europejska Agencja Środowiska (EEA), Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB)<sup>7</sup>.

Agencje i organy Euratomu zostały utworzone w celu umożliwiania osiągnięcia celów określonych w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom). Celem traktatu jest koordynacja programów naukowo-badawczych państw członkowskich w zakresie pokojowego wykorzystania energii jądrowej, udostępnienie zasobów wiedzy oraz infrastruktury i środków finansowych przeznaczonych na działania w tej dziedzinie, a także zapewnienie wystarczającej ilości energii jądrowej i bezpieczeństwa jej dostaw. Do agencji Euratom należy obecnie między innymi: Agencja Dostaw Euratomu (ESA)<sup>8</sup>.

Agencje wykonawcze zostały ustanowione zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 58/2003 (Dz. Urz. 11, 16.1.2003) w celu powierzenia im niektórych zadań odnoszących się do zarządzania jednym lub większą liczbą programów unijnych. Agencje te powoływane są dla określonego projektu na czas określony. Muszą funkcjonować (być zarejestrowane) tam, gdzie znajdują się siedziby Komisji Europej-

---

<sup>7</sup> Nugent N., *The Government and Politics of the European Union* s, 7<sup>th</sup> ed., Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 2010, s. 233–234.

<sup>8</sup> Ibidem.

skiej (w Brukseli bądź Luksemburgu). Do agencji tych należą obecnie między innymi: Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych (REA), Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i (EACI), Agencja Wykonawcza ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-TEA).

W ramach systemu instytucjonalnego funkcjonują także inne jednostki organizacyjne, takie jak: Europejski Instytut Innowacji i Technologii (EIT), który jest niezależnym i zdecentralizowanym organem UE, łączącym najlepsze zasoby naukowe, biznesowe i akademickie na rzecz poszerzenia innowacyjnej zdolności Unii Europejskiej.

Uwzględniając realizację polskiego interesu narodowego realizowanego przez poszczególne komitety i agencje, można postawić następującą hipotezę, że polski interes narodowy jest niewystarczająco realizowany na poziomie europejskim oraz nie wszystkie aspekty dotyczące realizacji polskich interesów są uwzględniane w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej, ze względu na brak dostatecznej aktywności pracowników poszczególnych agencji, podejmowania zbyt mało umotywowanych działań lobbingowych oraz deficyt odpowiedniej liczby pracowników w agencjach i komitetach unijnych. Takie postępowanie zależy w szczególności od zaangażowania m.in. polskich przedstawicieli pracujących w agencjach i komitetach oraz od silnego lobbingu wykorzystującego kanały narodowe.

Powodem takiego stanu rzeczy jest między innymi niewystarczająca liczba reprezentantów – polskich przedstawicieli w instytucjach unijnych, w szczególności w funkcjonujących w ramach poszczególnych agencji UE. Taka sytuacja w sposób istotny przekłada się na wywieraniu wpływu, reprezentację i obronę polskich interesów na poziomie europejskim. W agencjach UE pracuje zaledwie 327 polskich przedstawicieli<sup>9</sup>, co daje nam dopiero 6 miejsce za Belgami, Włochami, Francją, Niemcami, Hiszpanią, a przed Wielką Brytanią<sup>10</sup>. Uwzględniając kryterium proporcjonalności ludności, nie daje to imponującego wyniku dla Polski. Dla przykładu: Hiszpanów w Komisji

---

<sup>9</sup> Stan na 29.03.2014.

<sup>10</sup> Czubkowska S., *Polska nie chroni skutecznie swoich interesów w UE. Powód: za mało urzędników w KE*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 29.03.2014.

Europejskiej w 2014 r. było 7,3% (2406 osób), a Polaków 4,3% (1437 osób); Hiszpanów jest prawie dwa razy więcej niż Polaków, przy zbliżonej liczbie ludności<sup>11</sup>.

Pomimo negatywnego obrazu, pokazującego braki dostatecznej efektywności reprezentowania polskich interesów, uwzględniającego deficyt osobowy na poziomie europejskim, autor postara się zaprezentować także pozytywne elementy realizacji polskich interesów narodowych.

## Ad 2. Priorytety polskich interesów w polityce Unii Europejskiej

Polska polityka na poziomie europejskim jest realizowana w znacznym stopniu w oparciu o realizację celów, które wpływają na modernizację kraju, uwzględniając postęp gospodarczy, rozwój infrastrukturalny i postęp technologiczny. Takie zapisy zostały zawarte w ramach nowej perspektywy polityki spójności 2014–2020 oraz w priorytetach polskiej polityki europejskiej 2012–2016<sup>12</sup>. W dokumentach zwrócono szczególną uwagę na kwestie modernizacyjne kraju, co należy uznać za słuszne podejście polskiej strony dotyczące rozwoju kraju. Takie postępowanie, uwzględniające wykorzystanie środków UE (fundusze europejskich, a w szczególności unijnych<sup>13</sup>), ma na celu wyrównanie dysproporcji pomiędzy krajami zachodnimi UE a pozostałymi z Europy Środkowo-Wschodniej, w szczególności pomiędzy regionami mniej i bardziej rozwiniętymi. Działanie to przyczyni się do umocnienia pozycji Polski i zinternacjonalizowania jej na poziomie europejskim i międzynarodowym pod względem rozwoju w różnych obszarach (obszarze nauki, gospodarczej i społecznej).

---

<sup>11</sup> 1 stycznia 2011 r. liczy już 47 150 819 osób (obywateli i obcokrajowców): 41 420 152 to obywatele Hiszpanii, natomiast 5 730 667 to obcokrajowcy (12,2% wszystkich mieszkańców), Hiszpański Narodowy Instytut Statystyczny, <http://www.ine.es/prensa/np648.pdf> (26.04.2014).

<sup>12</sup> <http://www.msz.gov.pl/resource/aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR> (27.04.2014).

<sup>13</sup> Fundusze europejskie są to środki pochodzące nie tylko z Unii Europejskiej, ale także z takich państw jak Norwegia, Islandia czy Liechtenstein – państw nienależących do UE, ale należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), natomiast fundusze unijne to środki pochodzące tylko z UE.

Uwzględniając priorytety i interesy rozwoju Polski związane z realizacją priorytetów polskiej polityki na poziomie europejskim w latach 2012–2016 Polska wyznaczyła sobie cele do osiągnięcia w następujących obszarach<sup>14</sup>:

- „Silna Polska w silnej unii politycznej:

Budowanie Unii konkurencyjnej, solidarnej i otwartej oraz bezpiecznej; ponoszenie współodpowiedzialności za przyszłość integracji europejskiej w interakcji z troską o poszanowanie interesów Polski przez pozostałych członków; konstruktywne uczestnictwo w procesie decyzyjnym UE na rzecz sukcesu zarówno Polski na arenie europejskiej, jak i UE na arenie globalnej”.

- „Polska jako wiarygodny sojusznik w stabilnym łądzie euroatlantyckim:

Rozwój własnych zdolności odstraszania i utrzymanie wiarygodności NATO jako sojuszu obronnego; rozwijanie zdolności UE w sferze samodzielnych oraz komplementarnych wobec NATO środków i zasobów budowania bezpieczeństwa; udział w budowie środków wzajemnego zaufania pomiędzy Zachodem a Rosją; ścisła współpraca z Ukrainą i innymi państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego; zwalczanie terroryzmu i przeciwdziałanie proliferacji broni masowego rażenia”.

- „Polska otwarta na różne wymiary współpracy regionalnej:

Współpraca z Zachodem na rzecz bezpieczeństwa i silnej gospodarki; otwarcie i solidarność ze Wschodem; korzystanie z wzorców Północy w trosce o jakość życia obywateli; partnerstwo z Południem w realizacji wspólnych celów cywilizacyjnych; umacnianie współdziałania państw Grupy Wyszehradzkiej”.

- „Strategia polskiej współpracy rozwojowej, promocji demokracji i praw człowieka:

Zwiększenie roli współpracy rozwojowej w polityce zagranicznej Polski tak, aby także ten zakres działalności międzynarodowej wpływał na bezpieczeństwo Polski oraz stabilność jej sąsiadów i partnerów współpracy rozwojowej; wspieranie działań służących upowszechnianiu

---

<sup>14</sup> <http://www.msz.gov.pl/resource/aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR>, s. 6–7 (27.04.2014).

praw człowieka, rządów prawa i demokracji w celu kształtowania przyjaznego środowiska międzynarodowego i zapobiegania konfliktom.

- Promocja Polski za granicą”:

Wypracowanie kampanii promocyjnej, która wpłynie na wzmocnienie pozycji Polski w Europie i na świecie, a także uczyni Polskę krajem bardziej konkurencyjnym i silniej przyciągającym inwestorów i turystów. Rozwój polskiej gospodarki, w szczególności promocja eksportu.

- „Nowa jakość w relacjach z Polonią i Polakami za granicą:

Realizacja nowej strategii polonijnej: partnerska współpraca z Polonią i Polakami za granicą, prowadząca do uzyskania zrozumienia i skutecznego poparcia dla polskiej racji stanu i polskiej polityki zagranicznej oraz skorzystanie z potencjału Polonii i Polaków za granicą do promocji i budowy pozytywnego wizerunku Polski w świecie”.

- „Skuteczna służba zagraniczna:

Dalsza modernizacja MSZ: profesjonalna dyplomacja, oparta na prawidłowym doborze kadr i funkcjonowaniu struktur służby zagranicznej; poprawa spójności i koordynacji działań międzynarodowych podejmowanych przez MSZ, inne organy administracji, instytucje i organizacje pozarządowe; nowoczesna infrastruktura budująca wizerunek państwa”.

Jednym z elementarnych obszarów dla Polski jest kwestia związana z polityką europejską uwzględniającą nasze aspekty i priorytety interesów w UE. Biorąc pod uwagę osiągnięcie powyższych celów, autor artykułu zajmie się analizą obszarów związanych z Unią Europejską. Kanony polskiej polityki na poziomie europejskim w latach 2012–2016 uwzględniają polskie interesy realizowane przez agencje i komitety w UE. Wizja zjednoczonej Europy postrzeganej z punktu widzenia polskich interesów została scharakteryzowana w trzech kluczowych obszarach: konkurencyjności, solidarności oraz otwartości<sup>15</sup>.

Jednym z aspektów w ramach konkurencyjności jest kwestia związana z „koniecznością poprawy funkcjonowania strefy euro”<sup>16</sup> oraz postulaty, jakie zostały zawarte w dokumencie dotyczącym priorytetów

---

<sup>15</sup> Dokument Ministerstwa Spraw Zagranicznych przyjęty w marcu 2012 r. przez Radę Ministrów, Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016, s. 8, Warszawa, 2012.

<sup>16</sup> Ibidem s. 8.



polskiej polityki europejskiej 2012–2016 jest przystąpienie Polski do strefy euro po ustabilizowaniu się tej strefy. Jest to istotny element z punktu widzenia stabilności polskiej gospodarki. Druga ważna kwestia związana z wejściem Polski do strefy euro dotyczy przygotowania Polski do tego procesu z punktu widzenia makroekonomicznego (uwarunkowań makroekonomicznych) oraz prawnego. Należy podkreślić, że jednym z kluczowych elementów, który może mieć wpływ na zwiększenie konkurencyjności UE jest dokończenie budowy rynku wewnętrznego (dawniej jednolitego rynku).

Solidarność Polski w ramach polityki europejskiej jest powiązana z priorytetami mającymi na celu niwelowanie dysproporcji pomiędzy poszczególnymi regionami. Należy zaznaczyć, że takie postulaty zawarte są w szczególności w wyzwaniach związanych ze strategią Europa 2020 (kluczową Strategią Unii Europejskiej). Do wspomnianych postulatów, mających na celu podniesienie konkurencyjności Polski w tym polskiej gospodarki i regionu, zaliczyć możemy pozyskiwanie innowacyjnych nowych technologii, budowę nowoczesnej infrastruktury drogowej, kolejowej, lotniczej, energetycznej (nowej i zmodernizowanej), inwestycji o charakterze komunalnym dotyczącej między innymi ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a także infrastruktury społecznej, z uwzględnieniem kwestii związanych z ochroną zdrowia. Ważkim elementem analizy, który jest jednym z interesów Polski jest kwestia budowy (kontynuacji) w ramach nowej perspektywy 2014–2020 Transeuropejskich Sieci Transportowych (TEN-T)<sup>17</sup>,

---

<sup>17</sup> Transeuropejskich Sieci Transportowych (TEN-T) – *Trans-European Transport Networks* – program Unii Europejskiej dotyczący realizacji sieci transportowych-korytarzy: drogowych, kolejowych, wodnych i powietrznych. Stanowi ona część Trans-European Networks (TEN). Za realizację programu odpowiada Agencja Wykonawcza ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej – TEN-T EA. Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci odpowiada za zarządzanie infrastrukturą i projektami badawczymi w dziedzinie transportu, energii i telekomunikacji. Zajmuje się w szczególności następującymi programami UE:

- instrument „Łącząc Europę” (budżet 30 mld euro): transport, energia i telekomunikacja cyfrowa
- 2 obszary (budżet 7 mld euro) głównego unijnego programu finansowania badań „Horyzont 2020”:

Europejskiej sieci elektroenergetycznej w ramach korytarzy energetycznych. Takie podejście i realizacja polskich priorytetowych interesów ma znaczenie dla budowy i zapewnienia wewnętrznej spójności państw członkowskich UE, w tym w szczególności Polski, jako największego państwa w Europie Środkowej w ramach UE. Powyższe aspekty przyczynią się także do silnego rozwoju społecznego i gospodarczego Polski. Realizacja wspomnianych postanowień w ramach solidarności będzie następować m.in. poprzez systematyczne dążenie do wyrównywania dopłat bezpośrednich dla rolników pracujących w państwach UE, wspieranie systemu emerytalnego na poziomie krajowym i unijnym, rozwoju swojej bazy surowcowej w szczególności gazu, ropy ze złóż niekonwencjonalnych w Polsce i na poziomie europejskim. (Złoża konwencjonalne występują w tzw. pułapkach złożowych w skałach porowatych, przepuszczalnych, przykrytych warstwą skał nieprzepuszczalnych, złoża niekonwencjonalne zaś znajdują się w skałach nieprzepuszczalnych → macierzystych, zbiornikowych, przez co są trudniejsze i droższe w wydobyciu, np. złoża gazu ziemnego w łupkach, tzw. gazu łupkowego). W ramach polityki energetycznej na poziomie UE Polska powinna zabiegać o dywersyfikację działań podejmowanych przez Unię tak, aby podnieść poziom bezpieczeństwa energetycznego poszczególnych państw UE, Polski w szczególności. Uwzględniając polskie interesy w UE, należy zwrócić uwagę także na kwestie związaną ze zmianami klimatycznymi i wykorzystywaniem zasobów naturalnych w sposób, który nie degradowałby środowiska naturalnego, a służyłby człowiekowi do poprawy funkcjonowania gospodarki czy tworzeniu nowych miejsc pracy, wykorzystując nowe technologie. Innowacyjne rozwiązania przyjazne środowisku będą miały kluczowe znaczenie dla jego ochrony oraz przyczynią się do utrzymania i tworzenia nowych miejsc pracy. Długofalowym celem

- 
- Inteligentny, ekologiczny i zintegrowany transport
  - Bezpieczna, czysta i efektywna energia

Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci zastąpiła Agencję Wykonawczą ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T EA) i rozpoczęła działalność 1 stycznia 2014 r., [http://europa.eu/about-eu/agencies/executive\\_agencies/inea/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/executive_agencies/inea/index_pl.htm) (1.06.2014).

UE, za którym także lobbuje Polska, jest Europa niskoemisyjna. Oznacza to, że w dłuższej perspektywie, m.in. w ramach Strategii Europa 2020, powinno zwracać się uwagę na większą efektywność energetyczną, kogenerację energetyczną czy wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii (OZE). Należy jedynie podkreślić, że wspomniane cele Polskie w zakresie energetyki mogą różnić się od stanowisk pozostałych państw UE, jednakże istotnym elementem Polski jest współkreowanie stanowiska UE w dziedzinie ochronnych środowiska, w tym walki ze zmianami klimatu.

Otwartość w ramach realizacji polskiego interesu dotyczy kwestii związanych między innymi z relacjami z sąsiadami Polski, rozszerzaniem Unii Europejskiej. W interesie Polski jest przyczynianie się do transformacji politycznej i gospodarczej poprzez wspieranie akcesji do UE, w szczególności Ukrainy, Mołdowy oraz państw Bałkanów Zachodnich, Kaukazu Południowego czy Turcji. W Polskim interesie jest również zwiększenie bezpieczeństwa Polski poprzez włączenie „sąsiadów” w procesy modernizacji politycznej, gospodarczej i społecznej, które są także promowane przez UE. Otwartość jest oparta na zasadach partnerskich z krajami trzecimi poprzez instrument (organ) unijny, jakim jest Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ). Jednym z interesów Polski i UE jest także, aby udział państw członkowskich UE w ESDZ był rozdzielony proporcjonalnie w stosunku do liczby ludności. Proces integracji UE z państwami kandydującymi czy jej sąsiadami powinien mieć charakter transparenty, oparty na klarownych i jednakowych zasadach dla wszystkich stron. Otwartość, zgodnie z interesem Polski, powinna także dotyczyć relacji Polski z partnerami strategicznymi, takimi jak: Brazylia, Chiny, Indie i Japonia. Dla Polski istotnym elementem otwartości jest również prowadzenie szeroko rozumianego dialogu z Rosją. Polska ma zamiar wspierać program modernizacyjny krajów z Europy Wschodniej (np. Ukrainy) rządu prawa, pluralizm polityczny czy wolność słowa.

Należy podkreślić, że polskie interesy narodowe będą realizowane poprzez następujące zadania<sup>18</sup>:

---

<sup>18</sup> Ibidem, s. 13.

- realizację celów Strategii Europa 2020;
- postęp w drodze do członkostwa w strefie euro;
- utrzymanie budżetu UE w perspektywie finansowej 2014–2020 z odpowiednim udziałem polityki spójności i wspólnej polityki rolnej (między innymi wyrównywanie poziomu dopłat bezpośrednich dla rolników);
- finalizację budowy rynku wewnętrznego (jednolitego rynku) w UE oraz wspieranie działań na rzecz konkurencyjności Unii, w tym kształtowanie wspólnej polityki handlowej właściwie realizującej unijne interesy gospodarcze na świecie, poprzez kierowanie się zasadą wzajemności, jako zewnętrzny wymiar pogłębionego rynku wewnętrznego;
- stworzenie efektywnej wspólnej polityki energetycznej UE, w tym rozwój jednolitego rynku energii, poprawa bezpieczeństwa dostaw (dywersyfikację dostaw), zwiększenie efektywności energetycznej (m.in. kogeneracją energetyczną, OZE), przeniesienie akcentu z „gospodarki niskowęglowej” na „gospodarkę niskoemisyjną”, wspieranie poszukiwań gazu ziemnego i ropy ze złóż niekonwencjonalnych (np. gaz z łupków);
- działania na rzecz pełnego wdrożenia już zatwierdzonych decyzji w kwestii ograniczenia emisji przez UE o 20% do roku 2020;
- wzmocnienie wpływu na realizację polityki wschodniej oraz przyszłość EPS;
- zapewnienie spójnego głosu UE w G20, organizacjach międzynarodowych, a także w relacjach z partnerami strategicznymi;
- aktywne uczestnictwo w działaniach Unii Europejskiej zmierzających do stworzenia efektywnego systemu kontroli migracji, zagwarantowanie bezpieczeństwa i zapobieganie zagrożeniom terrorystycznym.

### Ad 3. Realizacja polskich interesów na poziomie Unii Europejskiej w ramach agencji i komitetów UE

Dokonując analizy realizacji polskich interesów poprzez agencje i komitety UE należy zdefiniować i wymienić kluczowe dla Polski obszary zainteresowań. Do najbardziej istotnych obszarów, które realizują polskie interesy należą: środowisko, innowacje, bankowość (w tym kwestie finansowe), bezpieczeństwo, energetyka, rybołówstwo i sprawy związane z rolnictwem oraz przemysłem chemicznym. Należy podkreślić, że te obszary są związane ze ścisłym i ukierunkowanym profilem rozwoju kraju, poprzez wykorzystanie możliwości dotacyjnych pochodzących choćby z funduszy UE w latach 2014–2020. Jednocześnie wpisują się one w kluczowe obszary polityk promowanych przez UE. Egzemplifikując, jednym z ważniejszych obszarów związanych z realizacją polskich interesów przez agencje i komitety (powiązany jednocześnie ze Strategią Europa 2020 na poziomie Unii Europejskiej) jest ochrona środowiska. Za ochronę środowiska na poziomie krajowym odpowiedzialny jest Główny Inspektor Ochrony Środowiska, zgodnie z art. 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. Podmiot ten odpowiada także za koordynację współpracy Polski z Europejską Agencją Środowiska<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Europejska Agencja Środowiska (EEA) jest jedną z agencji zdecentralizowanych Unii Europejskiej. Jej głównym zadaniem jest „dostarczanie rzetelnych i obiektywnych informacji dotyczących ochrony środowiska”. Agencja stanowi główne źródło informacji dla podmiotów, które są powiązane z przygotowaniem, przyjmowaniem i wdrażaniem, a także ocenianiem polityki związanej z ochroną środowiska (w tym także dla opinii publicznej). Obecnie Agencja zrzesza 32 państwa członkowskie (stan na 24.05.2014). Została powołana Rozporządzeniem Rady (EWG) nr 1210/90 z dnia 7 maja 1990 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (Dz. Urz. WE L 120, 11 maja 1990, s. 1–6, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 15, t. 1, str. 396–401), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32009R0401> (24.05.2014); Rozporządzenie Rady (WE) nr 933/1999 z dnia 29 kwietnia 1999 r. zmieniającym rozporządzenie (EWG) nr 1210/90 w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (Dz. Urz. WE L 117, 5.05.1999, s. 1–4; Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne rozdz. 15, t. 4, s. 143) oraz Rozporządzeniem (WE) nr 1641/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2003 r. zmieniającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 1210/90 w sprawie

(European Environment Agency – EEA)<sup>20</sup>. Współpraca pomiędzy dwoma organami (krajowym i europejskim) następuje głównie poprzez działania reprezentanta Polski w organie decyzyjnym Agencji – Zarządem (*Management Board*) oraz poprzez Krajowy Punkt Kontaktowy ds. współpracy z EEA w ramach Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska – EIONET powołanym w Departamencie Monitoringu i Informacji o Środowisku Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska – GIOŚ. Główny Inspektor Ochrony Środowiska sprawuje funkcję wiceprzewodniczącego Zarządu EEA<sup>21</sup>. Należy podkreślić, że funkcję, jaką pełni na poziomie Zarządu w EEA daje możliwość partycypowania w posiedzeniach biura EEA, w szczególności uwzględniając realizację polskiego interesu w zakresie ochrony środowiska.

Udział strony polskiej w pracach EEA w ramach realizacji interesu narodowego następował między innymi w zakresie zadań zarządczych w EEA. Aktywny udział w tych posiedzeniach brał Główny Inspektor Ochrony Środowiska, pełniąc funkcję przewodniczącego Komitetu Sterującego oraz w przeglądzie ETC w roli przewodniczącego Komitetu ds. Przeglądu. Działania podjęte przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska były elementem prac nad przygotowaniem wieloletniego programu pracy EEA na lata 2014–2018. Uwzględniając istotne polskie i unijne cele Komisji Europejskiej, akcentujące potrzebę wzmocnienia wdrożenia regulacji UE KE powierzyła Agencji obsługę coraz szerszego zakresu raportowania w obszarze środowiska, [zgodnego także z za-

---

ustanowienia Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (Dz. Urz. UE L 245, 29.09.2003, s. 1–3; polskie wydanie specjalne rozdz.15, t. 7, s. 611–613, Obecnie obowiązuje Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 401/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska – wersja ujednolicona (Dz. Urz. UE L 126/13, 21.05.2009).

<sup>20</sup> Departament Monitoringu i Informacji o Środowisku Głównego Inspektora Ochrony Środowiska Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Europejska Agencja Środowiska w roku 2012, Udział Polski w realizacji zadań – sprawozdanie, [http://www.gios.gov.pl/zalaczniki/artykuly/EEA\\_2012.pdf](http://www.gios.gov.pl/zalaczniki/artykuly/EEA_2012.pdf) (18.05.2014).

<sup>21</sup> Andrzej Jagusiewicz – Główny Inspektor Ochrony Środowiska, wiceprzewodniczący Zarządu EEA, <http://www.eea.europa.eu/about-us/governance/management-board/list-of-management-board-members> (18.05.2014).

pisami Strategii Europa 2020 i siódmego unijnego programu działań na rzecz środowiska („Dobrze żyć w granicach naszej planety”]. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem KE, że coraz istotną rolę w działaniach Agencji będzie odgrywać monitorowanie skuteczności implementacji prawodawstwa UE dotyczącego ochrony środowiska w celu jego poprawy<sup>22</sup>. Należy jednocześnie podkreślić, że kompetencje Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie egzekwowania standardów-wymogów dotyczących ochrony środowiska, w tym także badań i oceny jego stanu, stanowią podstawę do koordynacji i współdziałania z Europejską Agencją Środowiska na poziomie krajowym. Ponadto w 2012 r. Polska strona Europejskiej Sieni Informacji i Obserwacji Środowiska (*European Environment Information and Observation Network – EIONET PL*) brała udział w opiniowaniu inicjatyw i opracowań Agencji, przekazywała także określone informacje (wkłady) na potrzeby projektów EEA. W 2012r. Krajowy Punkt Kontaktowy (*National Focal Point*) ds. współpracy z EEA był w szczególności obciążony zadaniami związanymi z raportami tematycznymi EEA. Należy podkreślić, że do większości z tych raportów strona polska zgłaszała uwagi związane z ochroną środowiska. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że EEA podejmuje innowacyjne, przekrojowe tematy uwzględniające Strategię Europa 2020 oraz siódmy unijny program na rzecz środowiska (np. efektywne gospodarowanie zasobami, działania adaptacyjne związane ze zmianą klimatu), a także program GMES/Copernicus. Ze względu na wspomniane działania, EEA coraz częściej korzysta z informacji pochodzących od państw członkowskich za pośrednictwem KPK (w tym z Polski). Ważkim etapem będzie w nadchodzącym okresie udział strony polskiej w przygotowaniu raportu o stanie środowiska Europy i prognozach jego zmian SOER 2015. Celem GIOŚ jest połączenie tych działań z opracowywaniem raportu o stanie środowiska

---

<sup>22</sup> Departament Monitoringu i Informacji o Środowisku Głównego Inspektora Ochrony Środowiska Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Europejska Agencja Środowiska w roku 2012, Udział Polski w realizacji zadań – sprawozdanie, Warszawa 2013, s. 31, [http://www.gios.gov.pl/zalaczniki/artykuly/EEA\\_2012.pdf](http://www.gios.gov.pl/zalaczniki/artykuly/EEA_2012.pdf) (31.05.2014).

na poziomie krajowym wydawanego zgodnie z ustawą o Inspekcji co 4 lata. Ponadto przedstawiciele strony polskiej brali udział w większości spotkań EIONET. Spotkania te umożliwiły w szerszym kontekście lepsze rozpoznanie prowadzonych na poziomie europejskim działań na rzecz poprawy oraz monitorowania stanu środowiska w powiązaniu z unijnymi politykami sektorowymi. Pozwoliły one również na „zapoznanie się ze stawianymi przed krajami członkowskimi wymogami odnośnie do zapewnienia odpowiednich systemów informacyjnych w ramach koncepcji wspólnego, europejskiego systemu informacji o środowisku SEIS (COM/2008/0046), w powiązaniu z dyrektywą INSPIRE 2007/2/WE oraz programem GMES/Copernicus”<sup>23</sup>.

Drugim ważnym obszarem, w którym Polska ma swoje interesy, jest sfera związana ze stabilnością finansową i nadzorem finansowym. Jest ona szczególnie istotna z powodu kryzysu finansowego i głębokiej recesji z 2008 r. w Stanach Zjednoczonych, następnie w Europie i w Polsce. Kryzys finansowy w USA był następstwem złej polityki kredytów hipotecznych oraz zawyżonym ratingiem papierów wartościowych. Taka sytuacja miała negatywny wpływ na rynki finansowe w państwach członkowskich UE i w Unii Europejskiej, jako organizacji. Stabilność finansowa ma priorytetowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego i stabilności gospodarczej, uwzględniając polskie, europejskie i światowe rynki. Jednym z ważniejszych efektów kryzysu, mających wpływ na polską i europejską gospodarkę, miało powołanie 1 stycznia 2011 r. Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego – EUNB (*European Banking Authority* – EBA), agencji UE kontrolującej i uwzględniającej wahania fluktuacyjne; jej zadaniem jest zapobieganiu rozwojowi kryzysu na szeroką skalę<sup>24</sup>. EUNB ma powołać w Unii Europejskiej bardziej zintegrowane ramy nadzorcze oraz regulacyjne. EUNB, wraz z krajowymi organami nadzorczymi oraz już istniejącymi europejskimi urzędami nadzoru (Europejskim Urzędem Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych – EUNUiP-

---

<sup>23</sup> Ibidem, s. 33.

<sup>24</sup> <http://www.eba.europa.eu/about-us;jsessionid=43FBCFAD59CAB71C57CDA3EB1898940B> (14.06.2014).



PE<sup>25</sup> i Europejskim Urzędem Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych – EUNGiPW<sup>26</sup>), Wspólnym Komitetem i Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego (ERRS), stanowi część nowego Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF). Urząd rozpoczął działalność w 2011 r. w dość trudnych warunkach rynkowych, ze względu na sytuację, jaka panowała wówczas na rynkach finansowych, uwzględniając fazę silnie pogłębionego kryzysu. „Rynki bez przerwy wywierały ogromny nacisk na podjęcie skoordynowanych działań mających przywrócić wiarę w odporność banków w UE. Naszym pierwszym wyzwaniem było przeprowadzenie wspólnie z krajowymi organami nadzorczymi ogólnoeuropejskiego testu warunków skrajnych w celu oceny odporności pokazanej próby 90 banków z 21 krajów na wystąpienie niekorzystnego, lecz prawdopodobnego scenariusza”<sup>27</sup>. Takie stwierdzenie pokazuje determinację i próbę stabilizacji, mającej na celu wprowadzenie koordynacji podejmowanych działań na rynkach finansowych. EUNB odegrał istotną rolę w uchwaleniu „jednolitego zbioru przepisów europejskich – wspólnego zestawu w pełni zharmonizowanych zasad wiążących i dających się bezpośrednio egzekwować we wszystkich państwach członkowskich UE”<sup>28</sup>. Nasilenie się kryzysu finansowego przyczyniło się do utworzenia skonsolidowanego zbioru regu-

<sup>25</sup> EUNUiPPE to niezależny Europejski Urząd Nadzoru prowadzący działalność na mocy różnych dyrektyw dotyczących zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji, instytucji pracowniczych programów emerytalnych i pośredników ubezpieczeniowych, zajmujący się także innymi powiązаныmi kwestiami, niewchodzącymi bezpośrednio w zakres tych dyrektyw. EUNUiPPE ma osobowość prawną oraz autonomię administracyjną i finansową, odpowiada przed Parlamentem Europejskim i Radą Unii Europejskiej. <https://eiopa.europa.eu/about-eiopa/index.html> (14.06.2014).

<sup>26</sup> EUNGiPW jest niezależnym organem UE, który ma dbać o stabilność systemu finansowego w Unii Europejskiej, poprzez zapewnienie integralności, przejrzystości, efektywności i prawidłowego funkcjonowania rynków papierów wartościowych, jak również zwiększenie ochrony inwestorów. <http://www.esma.europa.eu/page/esma-short> (14.06.2014).

<sup>27</sup> Sprawozdanie roczne 2011 Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, Streszczenie, Przedmowa przewodniczącego, s. 4, <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/25763/2011-EBA-AR---PL.pdf/aa502a37-8602-4934-a262-a952e20bf0cc> (14.06.2014).

<sup>28</sup> Ibidem, s. 5.

lacji prawnych. Jednym z istotnych działań była inicjatywa grupy de Larosière'a. Przyczyniła się do jeszcze większego uściślenia i konsolidacji rynku finansowo-bankowego. Pomimo bardzo krótkiego okresu funkcjonowania, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego wniósł dość istotny wkład we wzmocnienie rynków finansowych i harmonizację bazowych zasad bankowości w Europie (głównie w państwach Unii Europejskiej), w tym w Polsce. W roku 2012 EUNB przyczynił się między innymi do utworzenia bezpieczniejszego systemu finansowego, rozwijając projekty standardów regulacyjnych i wytycznych, które zapewnią przejrzystość instytucji finansowych, niezbędnych do przestrzegania nowych regulacji prawnych, zwanych Bazylea III<sup>29</sup>. W ramach swoich działań w latach 2011–2014, aby pomóc w przywrócić

---

<sup>29</sup> Bazylea III (lub trzecie Basel Accord) jest globalnym, dobrowolnym standardem regulacji w sprawie adekwatności kapitałowej banków, testów warunków skrajnych i ryzyka płynności na rynku. Został uzgodniony przez członków Komitetu Bazylejskiego ds. Nadzoru Bankowego w latach 2010-11, a miał zostać wprowadzony od 2013 r. do 2015 r.; jednak zmiany od 1 kwietnia 2013 rozszerzyły zakres realizacji do 31 marca 2018, następnie ponownie został przedłużony do 31 marca 2019. Trzecia część Porozumień Bazylea (Bazylea I, Bazylea II) została opracowana w odpowiedzi na braki w rozporządzeniu finansowym ujawnionym przez kryzys finansowy końcowej fazy lat 2000. Bazylea III miała na celu wzmocnienie wymogów kapitałowych banków poprzez zwiększenie płynności sektora bankowego i zmniejszenie dźwigni finansowej banków., Group of Governors and Heads of Supervision announces higher global minimum capital standards, Basel Committee on Banking Supervision. 12 wrzesień 2010., <http://www.bis.org/press/p100912.pdf> (15.06.2014), Financial Times report Oct 2012, <http://ftalphaville.ft.com/2012/10/24/1225821/and-now-for-some-basel-3-inspired-deleveraging/?Authorised=false> (15.06.2014). „Mianem Bazylei lub Porozumienia Bazylejskiego (Bazylea III) określa się zespół regulacji dotyczących wymogów kapitałowych i zarządzania ryzykiem w banku działających transgranicznie. Obecnie obowiązuje Bazylei II, natomiast została opracowana jej nowsza wersja nazywana Bazyleą III. Okres implementacji trzeciej Bazylei jest stosunkowo długi. Wprowadzanie jej wszystkich postanowień ma zakończyć się w styczniu 2019 r. Bazylea III została ogłoszona 26 lipca 2010 r.”, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/BAZYLEA-III-na-drodze-do-wiekszej-stabilnosci-bankow-2230043.html> (15.06.2014). Kontynuatorem Bazylei III ma być powołany 18 maja 2014 r. program intensyfikujący i przyspieszający omawiane działania Bazylea IV, <http://www.kpmg.com/lu/en/issuesandinsights/articlespublications/pages/basel-4-emerging-from-the-mist.aspx> (15.06.2014).

zaufanie do banków, EUNB prowadził również prace nad RWA<sup>30</sup>, które miały zapewnić spójność sektorowi finansowemu (RWA są obliczane w całej instytucji, aby odzwierciedlić ich rzeczywiste ryzyko profilu. Stanowią miarę aktywów banku lub ekspozycji pozabilansowych, ważonych ryzykiem). Należy podkreślić, że jednym z kluczowych celów było przywrócenie wiarygodności sektora finansowo-bankowego, który ze względu na brak regulacji, na które strona polska zwracała również uwagę, został mocno rozchwieiany w trakcie zawirowań i fluktuacji na rynkach finansowych<sup>31</sup>.

### Wnioski *de lege ferenda*

Wnioski dla Polski na przyszłość są trudne do przewidzenia. Z jednej strony powinniśmy dbać o polski interes narodowy – polskie interesy, z drugiej strony zaś agencje i komitety UE zostały powołane dla UE jako całości. „Oddelegowanie” części kompetencji na rzecz poszczególnych agencji i komitetów wiąże się z realizacją interesów UE jako całości, a nie poszczególnych państw członkowskich UE. Ważnym aspektem jest jednak także dbanie o interesy poszczególnych państw UE. Zatem dlaczego realizacja polskich interesów na poziomie agencji i komitetów ma charakter bardziej temporalny *ad-hoc* niż stały konsekwentny. Uwzględniając hipotezę przedstawioną na początku artykułu, należy podkreślić, że choć jest ona pesymistyczna, to należy się z nią zgodzić. Za taki stan rzeczy przemawia deficyt polskich stałych pracowników w ramach poszczególnych agencji i komitetów. Drugim ważnym elementem jest brak dostatecznej koordynacji działań

---

<sup>30</sup> Aktywa wazone ryzykiem (RWA) – współczynnik wypłacalności (współczynnik adekwatności kapitałowej).

<sup>31</sup> European Banking Authority, Summary of the EBA, 2011 Annual report, 2012 Annual report, 2013 Annual report, [http://www.eba.europa.eu/documents/10180/601534/EBA2012\\_online\\_final2.pdf/9d498bb4-b875-4b25-b8f0-91ac3173b222](http://www.eba.europa.eu/documents/10180/601534/EBA2012_online_final2.pdf/9d498bb4-b875-4b25-b8f0-91ac3173b222); <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/233831/Summary+of+the+EBA+2012+Annual+Report.pdf/5068357b-7544-490e-8aa9-2c62518e3225>; <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/699921/Summary+of+the+EBA+2013+Annual+Report.pdf/8ce5375a-1d1e-4efa-9d9d-08c8bb485ea6> (15.06.2014).

na forum międzynarodowym. Poza kilkoma analizowanymi interesami realizowanymi w ramach poszczególnych agencji, polski interes na poziomie europejskim jest niedostatecznie reprezentowany. Co zatem można zrobić, aby podnieść skuteczność takich działań?

Należy, po pierwsze, skoordynować działania, które będą funkcjonowały ponad podziałami, bez względu na przynależności i sympatie partyjne wewnątrz kraju. Po drugie – strategie w ramach poszczególnych priorytetów (obszarów) powinny być klarowne, a cele jasno sprecyzowane. Po trzecie – działania nie powinny być działaniami *ad-hoc*, lecz powinny być stałe. Dobrym rozwiązaniem byłoby także zwiększenie liczby pracowników w ramach agencji i komitetów, w szczególności polskich ekspertów z danej dziedziny. Ważkim elementem byłoby także możliwość ograniczania celów do osiągnięcia przez stronę Polską, a także prowadzenie przemyślanych i racjonalnych kampanii lobbingsowych. Poważnym problemem są bariery językowe, które często uniemożliwiają prowadzenie negocjacji i rozmów o charakterze bezpośrednim. Warto podkreślić, że zwiększenie liczby pracowników, w szczególności ekspertów, miałyby duże znaczenie dla naszego wizerunku – kraju, który ma licznych i cenionych specjalistów. Warto także podejmować współpracę z innymi państwami mającymi podobne spojrzenie na poszczególne zagadnienia. Zatem należy podkreślić, że wspomniane powyżej w analizie agencje mają wpływ na realizację polskiego interesu omawianego na początku w artykule. Jednakże stanowi znikomy procent potencjału polskich pracowników i ekspertów mogących przyczynić się do realizacji polskiego interesu narodowego. Konkluzja jest dość bolesna dla strony polskiej, jednakże przyczyni się do większej ekspansywności i realizacji polskiego interesu, a także do postrzegania Polski jako silnego merytorycznego partnera, dbającego o swoje interesy poprzez poszczególne komitety i agencje Unii Europejskiej.

## Bibliografia

- Czubkowska S., *Polska nie chroni skutecznie swoich interesów w UE. Powód: za mało urzędników w KE*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 29.03.2014.
- Departament Monitoringu i Informacji o Środowisku Głównego Inspektora Ochrony Środowiska Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Europejska Agencja Środowiska w roku 2012, Udział Polski w realizacji zadań – sprawozdanie, Warszawa 2013.
- Dokument Ministerstwa Spraw Zagranicznych przyjęty w marcu 2012 r. przez Radę Ministrów, Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016, s. 8, Warszawa, 2012.
- European Banking Authority, Summary of the EBA, 2011 Annual report, 2012 Annual report, 2013 Annual report.
- Financial Times report Oct 2012, <http://ftalphaville.ft.com/2012/10/24/1225821/and-now-for-some-basel-3-inspired-deleveraging/?Authorised=false> (15.06.2014).
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32009R0401> (24.05.2014).
- [http://europa.eu/about-eu/agencies/executive\\_agencies/inea/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/executive_agencies/inea/index_pl.htm) (1.06.2014).
- [http://europa.eu/about-eu/agencies/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/index_pl.htm) (16.09.2013).
- <http://www.bankier.pl/wiadomosc/BAZYLEA-III-na-drodze-do-wiekszej-stabilnosc-bankow-2230043.html> (15.06.2014).
- <http://www.kpmg.com/lu/en/issuesandinsights/articlespublications/pages/basel-4-emerging-from-the-mist.aspx> (15.06.2014).
- <http://www.bis.org/press/p100912.pdf> (15.06.2014).
- <http://www.eba.europa.eu/about-us;jsessionid=43FBCFAD59CAB71C57CDA3EB1898940B> (14.06.2014).
- <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/233831/Summary+of+the+EBA+2012+Annual+Report.pdf/5068357b-7544-490e-8aa9-2c62518e3225> (15.06.2014).
- [http://www.eba.europa.eu/documents/10180/601534/EBA2012\\_online\\_final2.pdf/9d498bb4-b875-4b25-b8f0-91ac3173b222](http://www.eba.europa.eu/documents/10180/601534/EBA2012_online_final2.pdf/9d498bb4-b875-4b25-b8f0-91ac3173b222) (15.06.2014).

- <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/699921/Summary+of+the+EBA+2013+Annual+Report.pdf/8ce5375a-1d1e-4efa-9d9d-08c8bb485ea6> (15.06.2014).
- <http://www.eea.europa.eu/about-us/governance/management-board/list-of-management-board-members> (18.05.2014).
- <http://www.esma.europa.eu/page/esma-short> (14.06.2014).
- [http://www.gios.gov.pl/zalaczniki/artykuly/EEA\\_2012.pdf](http://www.gios.gov.pl/zalaczniki/artykuly/EEA_2012.pdf) (31.05.2014).
- <http://www.ine.es/prensa/np648.pdf> (26.04.2014).
- <http://www.ms.gov.pl/resource/aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR>, s. 6–7 (27.04.2014).
- <http://www.ms.gov.pl/resource/aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR> (27.04.2014).
- <https://eiopa.europa.eu/about-eiopa/index.html> (14.06.2014).
- Lerche Ch.O., Said A.A. Jr., *Concepts of International Politics*, Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc, New Jersey 1963.
- Nugent N., *The Government and Politics of the European Union s*, 7<sup>th</sup> ed., Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 2010.
- Parkinson C.N., *Parkinson's Law: The Pursuit of Progress*, John Murray, Londyn 1958, s. 122.
- Peterson J., Shackleton M., *The Institutiouns of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2012.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 933/1999 z dnia 29 kwietnia 1999 r. zmieniającym rozporządzenie (EWG) nr 1210/90 w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (Dz. Urz. WE L 117, 5.05.1999, s. 1–4; Dz. Urz. UE; polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4, s. 143).
- Rozporządzenie (WE) nr 1641/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2003r. zmieniającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 1210/90 w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (Dz. Urz. UE L 245, 29.09.2003, s. 1–3; polskie wydanie specjalne rozdz.15, t. 7).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 401/2009 z dnia 23 kwietnia 2009r. w sprawie Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska – wersja ujednolicona (Dz. Urz. UE L 126/13, 21 maja 2009).

Sprawozdanie roczne 2011 Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, Streszczenie, Przedmowa przewodniczącego, s. 4, <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/25763/2011-EBA-AR---PL.pdf/aa502a37-8602-4934-a262-a952e20bf0cc> (14.06.2014).

Tosiek P., *Komitologia, Szczególny rodzaj decydowania politycznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007.

Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, C 326, t. 55, 26.10.2012.





## Noty o Autorach

**Jarosław Filip Czub** – doktor nauk humanistycznych, politolog, adiunkt w Instytucie Europeistyki WDiNP UW. Ukończył studia podyplomowe w zakresie: prawa europejskiego, bankowości, administrowania funduszami unijnymi i marketingu sportowego. Jego zainteresowania badawcze są związane z grupami interesu, lobbieniem, systemem instytucjonalnym UE, procesem integracji UE, procesem decyzyjnym UE. Autor m. in.: *Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny*, w: K. A. Wojtaszczyk, J. Wiśniewska-Grzelak, P. Stawarz, A. Biernacka-Rygiel (red.) *Instytucje Unii Europejskiej* (2015), *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przewycięzania – wprowadzenie do problematyki badań*, „Przegląd Europejski” nr 3 (2014), *Analiza grup biznesu sektora bankowego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, w: *Teorie i metody w studiach europejskich* (2013).

**Monika Poboży** – doktor nauk humanistycznych, politolog, prawnik, adiunkt w Instytucie Europeistyki Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: ustrój Unii Europejskiej, konstytucjonalizacja UE, prawo instytucjonalne i proceduralne Unii Europejskiej, ochrona konsumenta w Unii Europejskiej. Autorka m.in.: *Zasada podziału władzy w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, (2014); *Obywatelstwo i obywatelskość w UE*, „Przegląd Europejski” nr 1 (2014).

**Piotr Wawrzyk** – doktor habilitowany, politolog, prawnik, adiunkt w Instytucie Europeistyki Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Uczestniczył w negocjacjach akcesyjnych do UE, ekspert Komisji Sejmu RP ds. Unii Europejskiej. Zainteresowania badawcze: działania UE na rzecz współpracy państw członkowskich w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego. Autor m.in.: *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej* (2012), *Sądy cywilne w procesie integracji europejskiej* (2013), *Institutions in area of freedom security and justice European Union* (2013).

**Michał Wieloński** – doktor nauk prawnych, politolog, ekspert w dziedzinie zamówień publicznych. Zainteresowania badawcze: zamówienia publiczne, fundusze unijne, partnerstwo publiczno-prywatne. Główny specjalista ds. zamówień publicznych w spółce Skarbu Państwa. Autor m. in.: *Partnerstwo publiczno-prywatne w Unii Europejskiej* (2014), *Kluczowe problemy prawne dyrektywy w sprawie udzielania koncesji*, „Przegląd Europejski” nr 1 (2014); *Problem „inteligentnej administracji” w prawie Unii Europejskiej*, „Społeczeństwo i Polityka” nr 4 (2013).

**Marta Witkowska** – doktor habilitowany, politolog. Kierownik Zakładu Prawa i Instytucji Europejskich w Instytucie Europeistyki Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Team Europe – ekspert Komisji Europejskiej w Polsce. Prezes Oddziału Warszawskiego Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich. Zainteresowania badawcze dotyczą: instytucji i prawa Unii Europejskiej, obywatelstwa UE, procesu podejmowania decyzji w UE oraz transnarodowych procesów politycznych w UE. Opublikowała m.in.: *Wpływ Polaków na decyzje unijne. Ocena efektywności i skuteczności oddziaływania polskich europosłów VI. i VII. kadencji Parlamentu Europejskiego*, „Rocznik Integracji Europejskiej” (2014); *Społeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej* (2009, red.); *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej* (2008)

**Konstanty A. Wojtaszczyk** – profesor, Dyrektor Instytutu Europeistyki od 2012 roku. W latach 2005-2008 sprawował funkcję Prorektora Uniwersytetu Warszawskiego ds. studenckich. Kierował także Zakładem Instytucji Europejskich w Instytucie Nauk Politycznych WDiNP UW. W latach 1998-2001 roku Dyrektor Instytutu Nauk Politycznych WDiNP UW. Pełni wiele funkcji m.in.: Przewodniczący Komitetu Głównego Olimpiady Wiedzy o Polsce i Świecie Współczesnym, Prezydent Fundacji Europea, Członek Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów. Prezes Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich od 2012 roku. Promotor kilkunastu rozpraw doktorskich, ponad 400 prac magisterskich, 250 prac licencjackich. Autor licznych publikacji w języku polskim, angielskim i niemieckim. obszar zainteresowań: prawo europejskie, instytucje Unii Europejskiej, partie i systemy partyjne, współczesne systemy polityczne.