

Inga Kawka

Zasady dobrego rządzenia
w prawie Unii Europejskiej
Sektory infrastrukturalne



Zasady dobrego rządzenia
w prawie Unii Europejskiej
Sektory infrastrukturalne



Uniwersytet Pedagogiczny
im. Komisji Edukacji Narodowej
w Krakowie
Prace Monograficzne nr 594

Inga Kawka

Zasady dobrego rządzenia w prawie Unii Europejskiej

Sektory infrastrukturalne



Stan prawny na 1 lipca 2011

Recenzent

dr hab. Sławomir Dudzik, prof. UJ

© Copyright by Inga Kawka & Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków 2011

redaktor Władysława Bulsza
projekt okładki Janusz Schneider

ISSN 0239-6025

ISBN 978-83-7271-672-9

Wydawnictwo Naukowe UP
Redakcja/Dział Promocji
30-084 Kraków, ul. Podchorążych 2
tel./fax 12 662-63-83, tel. 12 662-67-56
e-mail: wydawnictwo@up.krakow.pl

Zapraszamy na stronę internetową:
<http://www.wydawnictwoup.pl>

łamanie Jadwiga Czyżowska-Maślak
druk i oprawa Zespół Poligraficzny UP, zam. 38/11

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział 1	
Dobre rządzenie w prawie Unii Europejskiej	14
1. Pojęcie rządzenia	14
2. Rządzenie w analizach dotyczących Unii Europejskiej	18
3. Dobre rządzenie a deficyt demokracji w Unii Europejskiej	19
4. Zasady dobrego rządzenia a tradycyjna metoda wspólnotowa	26
5. Zasady dobrego rządzenia a otwarta metoda koordynacji	29
6. Podsumowanie	32
Rozdział 2	
Zasady dobrego rządzenia w prawie Unii Europejskiej	34
1. Zasada dobrej administracji	34
1.1. Europejska administracja publiczna	34
1.2. Organizacja administracji w Unii Europejskiej	37
1.2.1. Komisja Europejska	40
1.2.2. Agencje europejskie	40
1.2.3. Rada	41
1.2.4. Unijni urzędnicy	42
1.3. Zasada dobrej administracji w TFUE	42
1.3.1. Obowiązek uzasadniania i publikacji aktów prawnych	43
1.3.2. Obowiązek naprawienia szkód wyrządzonych przez instytucje unijne bądź jej funkcjonariuszy przy wykonywaniu ich funkcji	44
1.3.3. Możliwości skierowania do każdej instytucji Unii Europejskiej pisma w jednym z języków oficjalnych i otrzymania w tym języku odpowiedzi	45
1.4. Zasada dobrej administracji w orzecznictwie sądów Unii Europejskiej	46
1.4.1. Zasada staranności	47
1.4.2. Prawo każdej osoby do bycia wysłuchaną, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jej sytuację (prawo do obrony)	48
1.4.3. Zasada załatwiania spraw w rozsądnym terminie	50

1.4.4. Zasada dobrej administracji w orzecznictwie sądów Unii Europejskiej jako autonomiczna zasada prawa unijnego	51
1.5. Zasada dobrej administracji w Karcie praw podstawowych (KPP)	52
1.6. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich	55
1.7. Skutki naruszenia zasady dobrej administracji	56
1.7.1. Stwierdzenie nieważności unijnego aktu administracyjnego	57
1.7.2. Odpowiedzialność pozaumowna Unii – skarga o odszkodowanie	60
2. Zasada otwartości	61
2.1. Geneza zasady otwartości	61
2.2. Podstawy prawne zasady otwartości	63
2.3. Treść zasady otwartości	65
2.4. Cel zasady otwartości	69
2.5. Aspekt bierny zasady otwartości	70
2.5.1. Obowiązek uzasadniania i publikacji aktów prawnych	71
2.5.2. Sieć punktów informacyjnych Unii Europejskiej w państwach członkowskich	73
2.5.3. Internet	76
2.5.4. Sprawozdanie ogólne dotyczące działalności Unii Europejskiej	78
2.5.5. Rejestry dokumentów instytucji Unii Europejskiej	79
2.6. Reforma prawa pierwotnego Unii Europejskiej a zasada otwartości	79
2.7. Reforma prawa pochodnego	81
2.7.1. Sprecyzowanie katalogu źródeł prawa pochodnego w Unii Europejskiej	81
2.7.2. Podział na akty ustawodawcze i nieustawodawcze	82
2.7.3. Akty prawne delegowane i wykonawcze	83
2.8. Uproszczenie prawa pochodnego	84
2.9. Czynny aspekt zasady otwartości	87
2.9.1. Podstawy prawne dostępu do dokumentów	87
2.9.2. Zakres przedmiotowy prawa dostępu do dokumentów	87
2.9.3. Zakres podmiotowy prawa dostępu do dokumentów	89
2.9.3.1. Podmioty uprawnione do uzyskania dostępu	89
2.9.3.2. Podmioty zobowiązane do udzielenia dostępu	90
2.9.4. Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów	91
2.10. Zasada uczestnictwa a instytucje Unii Europejskiej	93
2.11. Skutki prawne naruszenia zasady otwartości	98

2.11.1. Brak publikacji unijnego aktu prawnego w jednym z języków urzędowych Unii Europejskiej	98
2.11.2. Brak uzasadnienia unijnego aktu prawnego	99
2.11.3. Brak konsultacji	99
2.11.4. Odmowa dostępu do dokumentów	101
3. Zasada odpowiedzialności	102
3.1. Odpowiedzialność polityczna	102
3.2. Odpowiedzialność prawna	105
3.2.1. Skarga na nieważność aktu prawa unijnego – art. 263 TFUE	106
3.2.2. Odpowiedzialność pozaumowna Unii – artykuł 340 akapit 2 TFUE	108
4. Zasady dobrego rządzenia a krajowe organy administracyjne stosujące prawo Unii Europejskiej	110
5. Podsumowanie	114

Rozdział 3

Sektory infrastrukturalne	116
1. Pojęcie sektorów infrastrukturalnych gospodarki	116
2. Historia polityki sektorów infrastrukturalnych w Unii Europejskiej	119
3. Istota i podstawy prawne polityk unijnych w sektorach infrastrukturalnych	122
3.1. Polityka energetyczna Unii Europejskiej	122
3.2. Polityka telekomunikacyjna Unii Europejskiej	123
3.3. Polityka transportowa Unii Europejskiej w zakresie transportu kolejowego	124
3.4. Polityka pocztowa Unii Europejskiej	125
4. Podsumowanie	126

Rozdział 4

Rola instytucji europejskich w sektorach infrastrukturalnych a zasady dobrego rządzenia	128
1. Komisja Europejska	128
2. Agencje europejskie	137
3. Zasady dobrego rządzenia w działalności instytucji europejskich w sektorach infrastrukturalnych	147
3.1. Zasada dobrej administracji	148
3.2. Zasada otwartości	149
3.2.1. Zasada uczestnictwa	149
3.2.2. Zasada przejrzystości	155
3.3. Zasada odpowiedzialności	157

3.3.1. Odpowiedzialność polityczna	157
3.3.2. Odpowiedzialność prawna	158
4. Podsumowanie	159

Rozdział 5

Rola krajowych organów regulacyjnych w sektorach infrastrukturalnych a zasady dobrego rządzenia

1. Podstawowe zasady realizacji prawa Unii Europejskiej przez krajową administrację publiczną	161
2. Wymóg powołania niezależnych krajowych organów regulacyjnych w sektorach infrastrukturalnych	165
3. Charakter organów regulacyjnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej	171
3.1. Polskie organy regulacyjne	171
3.2. Organy regulacyjne we Francji, Niemczech, Zjednoczonym Królestwie	176
4. Zasady dobrego rządzenia w dyrektywach dotyczących sektorów infrastrukturalnych	179
4.1. Zasada dobrej administracji	179
4.2. Zasady uczestnictwa i przejrzystości	180
4.2.1. Konsultacje	180
4.2.2. Konsultacje w Polsce, Francji, Niemczech i Zjednoczonym Królestwie	182
4.2.3. Udostępnianie informacji	184
4.3. Zasada odpowiedzialności	185
4.3.1. Odpowiedzialność polityczna	185
4.3.2. Odpowiedzialność prawna	187
4.3.2.1. Odpowiedzialność prawna krajowych organów regulacyjnych w prawie Unii Europejskiej	187
4.3.2.2. Odpowiedzialność prawna krajowych organów regulacyjnych w prawie państw członkowskich	191
5. Podsumowanie	194
Zakończenie	196
Bibliografia	202
Załączniki	235
Wykaz skrótów	245

Wstęp

Zastosowanie zasad dobrego rządzenia przez administrację europejską w sektorach infrastrukturalnych jest warunkiem efektywnej regulacji tych sektorów. Są to dziedziny kluczowe dla gospodarki i rozwoju społeczeństwa otwartego (*open society*), a ich sprawne funkcjonowanie jest konieczne dla wcielenia w życie podstawowego założenia prawa unijnego, czyli swobodnego przepływu towarów, usług, osób i kapitału. Waga problemu wynika również z faktu, iż duża część usług świadczonych w przemyśłach sieciowych jest istotna z punktu widzenia interesu publicznego. Konkurencja między przedsiębiorstwami działającymi w sektorach infrastrukturalnych ma zapewnić efektywniejsze świadczenie tych usług po niższych cenach. Celem interwencji państwa w sektorach sieciowych jest więc rozwój konkurencji w danym sektorze, a szczególnie usuwanie następstw dominacji na rynku byłego monopolisty oraz zagwarantowanie skutecznego, stabilnego świadczenia usług użyteczności publicznej oraz powszechny do nich dostęp. Analiza metod, za pomocą których podejmowane są zarówno na poziomie Unii, jak i krajowym decyzje dotyczące regulacji sektorów infrastrukturalnych pozwoliła określić, czy przyjęte w prawie UE rozwiązania odpowiadają podstawowym zasadom dobrego rządzenia tzn.: dobrej administracji (*good administration*), otwartości (*openness*) w tym przejrzystości (*transparency*) i uczestnictwa (*participation*) i odpowiedzialności (*accountability*), oraz wskazać, które z tych rozwiązań najlepiej odpowiadają specyfice sektorów infrastrukturalnych, by zapewnić skuteczność stosowanym środkiem regulacyjnym.

Problem zasad dobrego rządzenia w sektorach infrastrukturalnych nie był dotąd przedmiotem kompleksowej monografii w polskiej literaturze prawniczej ani w znanej mi literaturze światowej. Dotychczasowa polska i obca literatura prawnicza dotyczy przede wszystkim problemu dobrego rządzenia w Unii Europejskiej. W Polsce i zagranicą opublikowane zostały m.in. książki: *Law and New Governance in the EU and the US*, G. de Búrca i J. Scott (red.), Oxford, Portland, Oregon 2006; *Good Governance and the European Union. Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, D.M. Curtin i R.A. Wessel

(red.), Antwerp, Oxford, New York 2005; *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Ch. Joerges i R. Dehousse (red.), Oxford 2002 oraz artykuły: J.C. Castillo, *La bonne gouvernance comprise comme integration des principes de légitimité, efficacité et justice (référance spéciale à l'Union Européenne)*, „Revue du Droit de l'Union Européenne” 2005; C. Harlow, *Deconstructing Government?* „Yearbook of European Law” 2004; Ch. Möllers, *European Governance: Meaning and Value of a Concept*, „Common Market Law Review” 2006; J. Scott, D.M. Trubek, *Minde the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union*, „European Law Journal” 2002. Prace poświęcone regulacji sektorów infrastrukturalnych oraz środków regulacyjnych opublikowali m.in.: W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008; M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki; Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, A. Jurkowska, T. Szydło (red.), Warszawa 2010; *Droit de la régulation, service public et intégration régionale*, tom 1, tom 2, G. Marcou, F. Moderne (red.), Paris 2005 oraz szereg artykułów m.in.: T. Skoczny, *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa*, „Problemy Zarządzania” 2004; *Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce*, [w:] *Ius Publicum Europaeum*, H. Bauer, P.M. Huber, Z. Niewiadomski (red.), *Wspólnotowe prawo regulacji in statu nascendi*, [w:] *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, C. Mik (red.). Powstały również prace poświęcone regulacji poszczególnych sektorów regulacyjnych np. sektora telekomunikacyjnego: S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2003; D. Adamski, *Europejskie prawo łączności elektronicznej. Telefonía, telewizja, Internet*, Warszawa 2005, *EC Competition and Telecommunications Law*, Ch. Koenig, A. Bartosch, J. Braun (red.), The Hague–London–New York 2002.

Analiza i ocena obecnie funkcjonujących rozwiązań prawnych w sprawie tworzenia i wdrażania polityki unijnej w sektorach infrastrukturalnych pozwoliła wskazać, jakie zmiany powinny zostać w tym zakresie wprowadzone w prawie europejskim i w ustawodawstwie krajowym. Praca zawiera propozycje rozwiązań mających na celu sprawniejsze funkcjonowanie administracji regulacyjnej oraz większą skuteczność podejmowanych przez nią działań.

W publikacji poruszone zostały następujące problemy: tworzenia europejskich agencji, którym przysługiwałoby uprawnienie do wydawania decyzji regulacyjnych w niektórych kwestiach o charakterze transgranicznym, wprowadzenie podobnych obowiązków dotyczących realizacji zasad dobrego rządzenia we wszystkich sektorach infrastrukturalnych, zapewnienia legitymacji działalności organów regulacyjnych przez nałożenie na nie wymogów dobrego rządzenia.

W badaniach zastosowano metodę jakościową. Przedstawiony problem został rozwiązywany za pomocą językowo-logicznej analizy tekstów prawnych. Analiza i opracowywanie wyników badań polegało na formułowaniu wniosków z zakresu obecnie obowiązującego prawa, jego rozumienia i stosowania (wnioski *de lege lata*) oraz wniosków pod adresem przyszłego ustawodawstwa i sądownictwa (wnioski *de lege ferenda* i *sententia ferenda*). Podstawę warsztatu naukowego stanowiła polska i obca literatura przedmiotu, a także:

- akty prawnie wiążące (akty prawa unijnego: dyrektywy, rozporządzenia i decyzje, ustawodawstwo poszczególnych państw członkowskich oraz ustawodawstwo polskie),
- akty unijnego prawa miękkiego niemające charakteru wiążącego, (np. raporty, zielone księgi, komunikaty),
- orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Pierwszy rozdział książki został poświęcony pojęciu „rządzenie” w prawie i praktyce Unii Europejskiej rozumianemu jako proces i zdolność do tworzenia, formułowania i wdrażania polityk unijnych oraz wykonywania przez Unię Europejską jej zadań. W rozdziale tym przedstawiono zmiany, jakie realizacja koncepcji dobrego rządzenia wprowadziła do tradycyjnej metody wspólnotowej oraz nowe formy rządzenia takie jak otwarta metoda koordynacji.

W rozdziale drugim przedstawiono treść poszczególnych zasad dobrego rządzenia o charakterze proceduralnym, takich jak: dobra administracja, otwartość oraz odpowiedzialność. Analiza objęła zastosowanie tych zasad w przypadku działalności instytucji Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę zdecentralizowany charakter stosowania prawa unijnego oraz fakt, iż funkcjonalnie administrację europejską stanowią organy administracyjne państw członkowskich, jeżeli stosują prawo unijne, przedstawiono również proceduralne zasady dobrego rządzenia w działalności administracji krajowej.

W rozdziale trzecim ukazano cechy charakterystyczne sektorów infrastrukturalnych oraz sposób tworzenia, formułowania i wprowadzania w życie polityk UE odnoszących się do tych sektorów. Opisane zostały unijne rozwiązania prawne zastosowane w telekomunikacji, energetyce, w sektorach pocztowym oraz transportu kolejowego.

W rozdziale czwartym omówiono rolę poszczególnych instytucji i organów europejskich w regulowaniu sektorów infrastrukturalnych oraz przeanalizowano ich działalność pod względem zgodności z zasadami dobrego rządzenia.

Rozdział piąty zawiera charakterystykę działalności krajowych organów regulacyjnych. Przedstawiono w nim podstawowe zasady realizowania polityk unijnych przez administrację krajową, wymóg powołania niezależnych organów regulacyjnych w sektorach infrastrukturalnych oraz zbadano wymogi, jakie nakłada prawo europejskie na krajową administrację regulacyjną w sprawie zasad dobrego rządzenia. Przeanalizowano również rozwiązania prawne z zakresu dobrego rządzenia przyjęte w sektorach infrastrukturalnych w poszczególnych państwach członkowskich UE.

Zakończenie zawiera wnioski odnoszące się do problemów, czy sektory infrastrukturalne są regulowane zgodnie z zasadami dobrego rządzenia oraz w jakim stopniu prawo unijne wpływa w tym zakresie na porządku krajowe państw członkowskich. Dzięki analizie środków, za pomocą których zasady dobrego rządzenia są wprowadzane w życie w Unii oraz w państwach członkowskich, można było określić, które z nich najlepiej odpowiadają specyfice sektorów infrastrukturalnych i powinny znaleźć zastosowanie w praktyce regulacyjnej i tym samym wskazać, jakie zmiany należy wprowadzić w ustawodawstwie UE. Zmiany te obejmują wydanie przez ustawodawcę unijnego dyrektywy określającej zasady dobrego rządzenia, które powinny obowiązywać krajowe organy regulacyjne funkcjonujące we wszystkich sektorach infrastrukturalnych. Postulować należy również przyjęcie rozporządzenia ustanawiającego standardy proceduralne oraz materialne wynikające z zasad dobrego rządzenia, których muszą przestrzegać instytucje Unii.

Serdeczne słowa wdzięczności za wszechstronną pomoc w opublikowaniu niniejszej pracy kieruję pod adresem Pana Prof. dr. hab. Sławomira Dudzika z Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz za słowa zachęty i wsparcie finansowe dziękuję Panu Prof. dr. hab. Andrzejowi Jaeschkemu Dyrektorowi Instytutu Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie.

ROZDZIAŁ 1

Dobre rządzenie w prawie Unii Europejskiej

1. Pojęcie rządzenia

Pojęcie rządzenia jest od niedawna bardzo częstym przedmiotem zainteresowania organizacji międzynarodowych (Banku Światowego, OECD), instytucji UE, przede wszystkim Komisji. Sporo miejsca tej problematyce poświęca się w literaturze prawniczej, politologicznej i ekonomicznej¹.

Pierwszą organizacją międzynarodową, która zajęła się problemem „rządzenia” był Bank Światowy. W raporcie Banku z 1989 roku stwierdzono, że kryzys w afrykańskich państwach rozwijających się wynika z błędów w rządzeniu². Definicja „rządzenia” podana przez Bank Światowy obejmuje trzy aspekty tego pojęcia: ustrój polityczny, proces wykonywania władzy, tj. zarządzania gospodarczymi i społecznymi zasobami kraju w celu zapewnienia jego rozwoju, zdolności do tworzenia, formułowania i wdrażania polityki oraz wykonywania zadań³. Jest to tradycyjna definicja „rządzenia” związana z wprowadzaniem reform drugiej generacji obejmujących wspieranie konkurencyjności gospodarki oraz podwyższanie efektywności usług publicznych⁴.

¹ Częściowego przeglądu literatury prawniczej, politologicznej i ekonomicznej dotyczącej rządzenia dokonują: K. van Kersbergen, F. van Waarden, *‘Governance’ as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy*, „European Journal of Political Research” 2004, nr 43, s. 144 i n.

² World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crises to Sustainable Growth*, Washington 1989.

³ World Bank, *Governance: The World Bank’s Experience*, Washington 1994, s. XIV.

⁴ Ch. Möllers, *European Governance: Meaning and Value of a Concept*, „Common Market Law Review” 2006, nr 2006, s. 314; J. Wouters, C. Ryngaert, *Good Governance: Lesson from International Organizations*, [w:] *Good Governance and the European Union. Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, D.M. Curtin i R.A. Wessel (red.), Antwerp–Oxford–New York 2005, s. 80.

Dobre rządzenie w opinii Banku Światowego ma zapewnić efektywny długotrwały rozwój gospodarczy, którego podstawą jest demokracja liberalna⁵. Kształt definicji przyjętej przez Bank Światowy wynika z funkcji i rangi tej organizacji. Zajmuje się on przede wszystkim wspieraniem długofalowego wzrostu gospodarczego i zmniejszaniem ubóstwa w krajach rozwijających się.

Podobne podejście do rządzenia prezentuje OECD propagujące najlepsze rozwiązania w sprawach: zarządzania administracją publiczną (*public management*), relacjami między sektorem prywatnym i publicznym (*business – government relations*) oraz polityki społecznej (*social policy*)⁶.

Pojęcie „rządzenia” pojawia się również w literaturze ekonomicznej w kontekście nowej instytucjonalnej ekonomii (*neo-institutional economics*)⁷. Zgodnie z tradycyjnym podejściem rynek rozwija się najlepiej w sposób spontaniczny bez żadnej ingerencji. Natomiast zgodnie z podejściem neoinstytucjonalnym rynek funkcjonuje dzięki całemu szeregowi instytucji, które mają zapewnić np. ochronę konkurencji, zasad uczciwego handlu oraz konsumentów. Są to zarówno instytucje państwowe, jak i prywatne, np. stowarzyszenia czy izby handlowe. Pojęcie „rządzenia” jest więc w tym ujęciu szersze od „rządu” i obejmuje również działalność niewymagającą bezpośredniego zaangażowania państwa.

W literaturze związanej z zarządzaniem administracją⁸ pojęcie dobrego rządzenia wiązane jest z określonym modelem administrowania. Model ten odróżnia się od modelu biurokratycznego oraz nowego zarządzania publicznego (*new public management*). Cechą szczególną modelu biurokratycznego jest hierarchiczne podporządkowanie wielu

⁵ M.A. Heldeweg, *Good Environmental Governance in the EU: Lesson from work in progress?* [w:] *Good Governance and the European Union...*, op. cit., s. 179.

⁶ http://www.oecd.org/document/32/0,3343,en_2649_33735_1814560_1_1_1_1,00.html

⁷ M.A. Heldeweg, *Good Environmental...*, op. cit., s. 180; B. Quélin, D. Riccardi, *La régulation nationale des télécommunications: une lecture économique néo-institutionnelle*, „Revue française d’administration public” 2004, nr 109, s. 65 i n.

⁸ J. Czaputowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, J. Czaputowicz (red.), s. 150–151; H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 14 i n.

jednostek jednej centrali oraz podejmowanie działań na podstawie ściśle określonych procedur. Nowe zarządzanie publiczne jest modelem, w którym dużą rolę odgrywają reguły rynkowe. Działania równorzędnych podmiotów ukierunkowane są na efekty, a reguły zachowania, które okazały się najbardziej konkurencyjne zostają uznane za obowiązujące. Ponadto koncepcja ta postrzega obywatela jako konsumenta usług świadczonych przez administrację publiczną. Zakłada, że efektywność administracji zostanie wzmocniona, jeżeli organy i jednostki organizacyjne administracji będą musiały ubiegać się, tak jak podmioty działające na rynku, o dokonanie przez jednostkę zakupu oferowanych przez nie towarów i usług⁹. Natomiast w przypadku modelu dobrego rządzenia jego podstawą jest sieć, której podmioty działają na zasadzie stosunków partnerskich w celu budowania porozumienia społecznego¹⁰.

Analizy dotyczące „rządzenia” zawiera również prawnicza i politologiczna literatura przedmiotu. H. Izdebski¹¹ wskazuje, że terminem *governance* zastępowane jest pojęcie administracji publicznej w sytuacji, gdy jest ona postrzegana z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego. Autor ten *public governance* definiuje jako proces zarządzania społeczeństwem, w którym występują podmioty publiczne i prywatne w formie sieci, gdzie centralne miejsce niekoniecznie należy do organów administracji publicznej. Cechą charakterystyczną rządzenia jest występowanie w tym procesie obywateli i ich grup (interesariuszy – *stakeholders*), którzy są zainteresowani rozstrzygnięciami podejmowanymi przez władze publiczne. Jest to zatem koncepcja związana z ideami demokracji uczestniczącej (*participatory democracy*), czy też demokracji deliberującej (*deliberative democracy*) zakładającymi największy możliwy udział obywateli w procesie podejmowania decyzji. Podobnie J. Hausner jako cechę charakterystyczną *governance* wskazuje interaktywną naturę tego procesu. Zdaniem tego autora, interaktywne rządzenie powinno zastąpić rządzenie imperatywne odwołujące

⁹ J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku” 2003, nr 2, s. 28–46.

¹⁰ J. Czaputowicz, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 151.

¹¹ H. Izdebski, *Introduction to Public Administration and Administrative Law*, Warszawa 2006, s. 14 i n.

się do odgórnego i jednostronnie ustanowionego przymusu. W przypadku tego ostatniego interes publiczny definiowany jest przez ośrodek władzy politycznej, natomiast rządzenie interaktywne pozwala na ustalenie co jest dobrem wspólnym na drodze uzgodnień i społecznego dyskursu¹². Jednocześnie w literaturze podkreśla się, że *public governance* jest etapem rozwoju administracji publicznej nieodrzucającym całkowicie dorobku innych kierunków, przede wszystkim *new public management*¹³. Teorię rządzenia rozwinął również R. Rhodes¹⁴. Według jego definicji „rządzenie” odnosi się do niehierarchicznych, samoorganizujących się sieci powiązań (*selforganising networks*) między instytucjami zarówno publicznymi, jak i prywatnymi. Sieci te działają na podstawie ciągłych interakcji według wynegocjowanych wcześniej reguł, a ich uczestnicy charakteryzują się znacznym stopniem niezależności od państwa¹⁵. „Rządzenie” jest definiowane również jako „jeden z wielu możliwych sposobów koordynowania złożonych i wzajemnie współzależnych działań lub czynności”. Koordynacja ta polega na „refleksyjnej samoorganizacji”, której przykładem może być wynegocjowane porozumienie w kwestii rozwiązywania złożonych problemów lub horyzontalne sieci umożliwiające kompleksowy podział pracy¹⁶. W literaturze wyraźnie odróżnia się więc koordynację działań wynikającą z imperatywnego władztwa – rząd – od rządzenia, które ma szersze znacznie i obejmuje „instytucje rządowe, ale również nieformalne, pozarządowe mechanizmy, w ramach których jednostki i organizacje zaspokajają swoje potrzeby”¹⁷.

¹² J. Hausner, *W kierunku rządzenia interaktywnego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne...*, op. cit., s. 98 i n.

¹³ H. Izdebski, *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), Warszawa 2010, s. 30.

¹⁴ R. Rhodes, *Understanding Governance*, Oxford, 1997, s. 53.

¹⁵ P. Dąbrowska, *Koncepcja „nowego rządzenia” w prawie Unii Europejskiej a Konstytucja dla Europy*, [w:] *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, S. Dudzik (red.), Kraków 2005, s. 191; C. Harlow, *Deconstructing Government? „Yearbook of European Law” 2004*, nr 23, s. 59–60.

¹⁶ B. Jessop, *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 2, s. 9.

¹⁷ J.N. Rosenau, *Rządzenie bez rządu. Porządek i zmiana w światowej polityce*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, nr 1, s. 69.

Koncepcja „rządzenia” została więc przyjęta w celu opisanego różnorodnych procesów mających charakter normatywny, lecz nieposługujących się tradycyjnymi, formalnymi instrumentami prawnymi oraz oznacza za zaangażowanie w proces podejmowania decyzji innych podmiotów niż organy państwa. Rządzenie jest charakteryzowane w literaturze jako odejście od nakazowo-nadzorczego podejścia na rzecz podejścia „regulacyjnego” charakteryzującego się mniejszą hierarchizacją i nakazowością oraz zasadami partnerstwa i elastyczności i odnosi się przede wszystkim do zdolności do wspólnego, opartego na zasadzie współuczestnictwa podejmowania wiążących decyzji¹⁸. W tym znaczeniu pojęcie „rządzenia” pojawia się w analizach odnoszących się do systemu ustrojowego Unii Europejskiej.

2. Rządzenie w analizach dotyczących Unii Europejskiej

Idea dobrego rządzenia stanowi zagadnienie kluczowe zarówno jeśli chodzi o analizy prawne, jak i politologiczne kwestii: podziału władzy w ramach UE, sposobu wykonywania kompetencji przez instytucje UE oraz przyjmowania decyzji w ramach Unii¹⁹. Stało się tak dlatego, ponieważ proces podejmowania rozstrzygnięć w UE jest często postrzegany jako rządzenie na wielu poziomach (*multilevel governance*): regionalnym, krajowym i ponadnarodowym²⁰. Żaden z tych poziomów nie jest uznawany za przeważający. Rządy krajowe są reprezentowane w Radzie i licznych komitetach i odgrywają znaczącą rolę w procesie podejmowania decyzji w UE, ale nie mają decydującego głosu. Również instytucje, które reprezentują interesy ponadnarodowe – Komisja oraz interesy obywateli państw członkowskich – Parlament Europejski²¹

¹⁸ G. de Búrca, J. Scott, *Introduction: New Governance, Law and Constitutionalism*, [w:] *Law and New Governance in the EU and the US*, G. de Búrca, J. Scott (red.), Oxford, Portland, Oregon 2006, s. 2; R. Comelle, *New Governance Fatigue? Administration and Democracy in the European Union*, „Jean Monnet Working Paper” 2006, nr 6, s. 9 i n.

¹⁹ P. Dąbrowska, *Koncepcja...*, op. cit., s. 193 i n.

²⁰ N. Bernard, *Multilevel Governance in the European Union*, The Hague, London, New York 2002, s. 8 i n.

²¹ G. de Búrca, *The Constitutional Challenge of New Governance in the European Union*, „European Law Review” 2003, nr 28, s. 817; J.D. de la Rochère, *Quelques*

mają bardzo duży wpływ na podejmowanie rozstrzygnięć w ramach UE, ale nie są dominujące. Ciągłe napięcie między interesami państw członkowskich oraz interesami ponadnarodowymi prowadzi do trudności w zakresie właściwego rozumienia tego, w jaki sposób UE korzysta z przysługującego jej władztwa oraz skąd czerpie swoją legitymację do działania²².

W literaturze pojęcie „rządzenie” pojawia się również w kontekście „zmian w prawie, zasadach, metodach i środkach działania Unii Europejskiej, strukturze instytucjonalnej czy procesach decyzyjnych prowadzących do alternatywnego i nowatorskiego sposobu realizowania polityk UE i wykonywania prawa UE”²³. Tak rozumiane nowe rządzenie ma prowadzić do powstania regulacji mniej szczegółowych i bardziej elastycznych oraz do wykonywania polityk UE bez zastosowania hierarchicznej i narzuconej formuły²⁴.

3. Dobre rządzenie a deficyt demokracji w Unii Europejskiej

W państwach demokratycznych podstawą legitymizacji kompetencji organów władzy są wybory. Uznaje się legitymację rządu, gdyż jest on wyłaniany przez parlament oraz organów administracji, ponieważ ich pracą kieruje rząd. Ze względu na to, że administracja jest zależna od władzy politycznej, jej działania uznawane są za uprawnione²⁵. Istotą demokratycznego państwa konstytucyjnego jest bowiem założenie, że

réflexions à propos du Livre Blanc de la Commission „Gouvernance Européenne”, „Revue du Marché commun et de l’Union Européenne” 2002, nr 454, s. 10.

²² L. Verhey, *Good Governance: Lessons from Constitutional Law*, [w:] *Good Governance and the European Union...*, op. cit., s. 50–51; L. Azoulay, *Les fondements de l’autorité de l’Union*, [w:] *L’autorité de l’Union Européenne*, L. Azoulay (red.), Bruxelles 2006, s. 3 i n.

²³ P. Dąbrowska, *Nowe rządzenie w Unii Europejskiej*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2010, s. 1–216.

²⁴ *Ibidem*, s. 1–127.

²⁵ M.-A. Frison-Roche, *Comment fonder juridiquement le pouvoir des autorités de régulation?* „Revue d’économie financière” 2000, nr 60, s. 87.

źródłem konstytucyjnie unormowanej władzy organów państwa jest naród, a obywatele określają w wyborach ich skład²⁶.

W polskim systemie prawnym dla uprawomocnienia władzy państwowej podstawowe znaczenie ma art. 4 Konstytucji, który ustanawia zasadę suwerenności narodu²⁷. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu „władza zwierzchnia Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu”. Ustęp 2 art. 4 Konstytucji RP stanowi natomiast, że: „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Legitymizacja polskich organów państwowych wywodzi się więc z władzy zwierzchniej narodu, wykonywanej przez przedstawicielskie organy wybrane w demokratycznych wyborach²⁸. Przysługuje ona zarówno organom państwowym pochodzącym z wyborów powszechnych i bezpośrednich, jak i tym, które zostały powołane w ramach nieprzerwanego łańcucha legitymacji, którego początek stanowi wola narodu²⁹.

Ponadto ciągłość demokracji ma zapewnić zasada podziału władz. Oznacza ona wyodrębnienie trzech różnych sfer działania państwa: stanowienia prawa, wykonywania prawa i sądzenia. Celem wprowadzenia tej zasady jest uniemożliwienie skumulowania władzy w rękach jednego podmiotu. Zgodnie z art. 10 Konstytucji „ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”.

Zasady suwerenności narodu oraz trójpodziału władz, które stanowią standard demokratycznych państw, nie znajdują zastosowania

²⁶ C. Banasiński, *Legitymizacja administracji w prawie wspólnotowym (w warunkach integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi)*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, H. Bauer, R. Hendler, P.M. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk (red.), Poznań 1999, s. 71.

²⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 54 i n.

²⁸ S. Biernat, *Wpływ prawa Wspólnoty Europejskiej na legitymację i działalność prawotwórczą organów administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, H. Bauer, R. Hendler, P.M. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk (red.), Poznań 1999, s. 53–54.

²⁹ R. Schmidt, *Zagadnienia legitymacji administracji pod wpływem prawa europejskiego*, [w:] *Kierunki...*, op. cit., s. 25.

w przypadku Unii Europejskiej. Prowadzi to do deficytu demokratycznego Unii³⁰. Państwa członkowskie, tworząc Wspólnoty, zdecydowały się przekazać im część swoich kompetencji, w tym kompetencje do tworzenia prawa zarezerwowane wcześniej dla parlamentów krajowych. Ograniczenie kompetencji podmiotów mających bezpośrednią legitymację swoich narodów nie zostało w wystarczający sposób rekompensowane na szczeblu europejskim³¹. System instytucjonalny UE nie odpowiada bowiem wymogom demokracji przedstawicielskiej. Wprowadzenie powszechnych wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz stopniowe wzmocnianie jego roli³² nie zmienia faktu, iż nie stanowi on prawa samodzielnie i pozostaje w dużej mierze organem wywierającym polityczny nacisk. Ponadto najważniejszy organ wykonawczy, jakim jest Komisja Europejska, nie jest powoływany samodzielnie przez Parlament Europejski³³ i dysponuje znacznym stopniem

³⁰ P. Craig, G. de Búrca, *EU Law. Texts, Cases and Materials*, Oxford 2003, s. 168.

³¹ C. Mik, *Legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej w świetle Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, online: www.ms.gov.pl/files/docs/legitymacja.pdf

³² Jednolity akt europejski z 1986 r. dodał do procedur tworzenia prawa wspólnotowego, obok istniejącej procedury konsultacji, procedury zgody oraz współpracy. Natomiast Traktat z Maastricht zapewnił Parlamentowi Europejskiemu możliwość współtworzenia aktów prawnych, ustanawiając procedurę współdecydowania. Traktat z Lizbony objął tą procedurą znaczącą liczbę nowych obszarów, zmieniając jej nazwę na zwykłą procedurę ustawodawczą. Ponadto umocnił pozycję PE przy nominowaniu przewodniczącego Komisji oraz uchwalaniu budżetu UE. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 133.

³³ Sposób powoływania Komisji określa art. 17 ust. 7 TFUE (dawny art. 214 TWE): „Uwzględniając wybory do Parlamentu Europejskiego i po przeprowadzeniu stosownych konsultacji, Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu kandydata na funkcję przewodniczącego Komisji. Kandydat ten jest wybierany przez Parlament Europejski większością głosów członków wchodzących w jego skład. Jeżeli nie uzyska on większości, Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia, w terminie miesiąca, nowego kandydata, który jest wybierany przez Parlament Europejski zgodnie z tą samą procedurą.

Rada, za wspólnym porozumieniem z wybranym przewodniczącym, przyjmuje listę pozostałych osób, które proponuje mianować członkami Komisji. Są oni wybierani na podstawie sugestii zgłaszanych przez Państwa Członkowskie, zgodnie z kryteriami przewidzianymi w ustępie 3 akapit drugi i w ustępie 5 akapit drugi.

Przewodniczący, wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa i pozostali członkowie Komisji podlegają kolegialnie zatwierdzeniu

niezależności zarówno w stosunku do Parlamentu, jak i Rady UE. Prowadzi to do sytuacji, w której Komisja przypomina bardziej niezależną wyspecjalizowaną agencję niż administrację krajową³⁴.

Również tradycyjne rozumienie zasady trójpodziału władzy nie znajduje zastosowania w przypadku ustroju Unii Europejskiej, jeśli chodzi o strukturę instytucjonalną UE. Władza wykonawcza nie jest w rękach jednej instytucji, ale jest ona sprawowana zarówno przez Radę, jak i Komisję. Natomiast sfera funkcjonowania UE związana z ustawodawstwem spoczywa w rękach Rady, Parlamentu Europejskiego oraz Komisji, która ma zasadniczo jako jedyna prawo inicjatywy ustawodawczej. Jedynymi organami odpowiadającymi w pełni zasadzie podziału władzy są unijne sądy reprezentujące władzę sądowniczą. W przeciwieństwie do systemów krajowych, gdzie trójpodział jest bardziej wyraźny, w UE rozgraniczenie kompetencji między poszczególne instytucje ma charakter funkcjonalny i służy godzeniu poszczególnych interesów narodowych i realizacji interesu całej Unii. Zasada podziału władzy nie jest więc tożsama z zasadą równowagi instytucjonalnej (*équilibre institutionnel*, *institutional balance*), którą wyraża art. 13 ust. 2 TFUE (dawny art. 7 ust. 1 TWE). Stanowi on, iż każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej Traktatem oraz ustanawia obowiązek lojalnej współpracy między instytucjami. C. Mik uznaje zasadę równowagi instytucjonalnej za konstytucyjną zasadę Wspólnot³⁵ (obecnie Unii). Polega ona na ułożeniu stosunków między organami UE reprezentującymi różne interesy, zgodnie z mechanizmem wzajemnej kontroli i hamulców, tak aby nie dopuścić do koncentracji władzy³⁶. Zasada równowagi instytucjonalnej

w drodze głosowania przez Parlament Europejski. Na podstawie takiego zatwierdzenia Rada Europejska mianuje Komisję, stanowiąc większością kwalifikowaną". A. Wonka, *Technocratic and independent? The Appointment of European Commissioners and its policy implications*, „Journal of European Public Policy” 2007, vol. 14, nr 2, s. 169 i n.

³⁴ C. Harlow, *Deconstructing...*, op. cit., s. 61. K. Lenaerts, A. Verhoeven, *Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance*, [w:] *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford 2002, s. 49 i n.

³⁵ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, tom 1, Warszawa 2000, s. 122.

³⁶ *Ibidem*, s. 122; T. Dubowski, *Zasada równowagi instytucjonalnej. Wybrane problemy*, [w:] *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, C. Mik (red.), Toruń 2007, s. 128.

znalazła potwierdzenie w orzecznictwie TS³⁷. W sprawie Czarnobyl TS orzekł, iż ustanawiając system podziału kompetencji między poszczególne instytucje Wspólnoty (obecnie Unii), zgodnie z którym każda z nich pełni odrębną rolę w jej strukturze oraz przy wykonywaniu zadań Wspólnoty, Traktaty stworzyły równowagę instytucjonalną. Zasada ta nie oznacza więc równości instytucji, ale konieczność uwzględniania przez nie przy wykonywaniu własnych zadań i kompetencji pozostałych instytucji³⁸ prowadzi do umacniania obecnej struktury UE, która nie ma w pełni demokratycznego charakteru. Zasadniczym problemem pozostaje więc demokratyczna legitymizacja UE rozumiana jako uprawomocnienie władzy. Podstawą tego uprawomocnienia powinna być natomiast społeczna akceptacja działań organów unijnych.

Z punktu widzenia formalnoprawnego to ratyfikacja traktatów przez parlamenty państw członkowskich miała gwarantować legitymację Unii Europejskiej. Bardzo szybko jednak okazało się, że jest to zbyt słaba podstawa uprawomocnienia wobec przekazania bezprecedensowo szerokich kompetencji na rzecz europejskich instytucji, a także wobec wiążącego charakteru prawa unijnego oraz jego bezpośredniej skuteczności i pierwszeństwa nad ustawodawstwem krajowym³⁹. Ponadto proces integracji europejskiej miały legitymować cele do jakich powinna ona zmierzać, a więc pokój i dobrobyt⁴⁰. Realizacja tych celów miała prowadzić do identyfikowania się obywateli

³⁷ Orzeczenie TS z 29.10.1980 r. w sprawie 138/79, Roquette Frère przeciwko Radzie, ECR 1980, s. 3333; orzeczenie TS z 22.05.1990 r. w sprawie C-70/88, Parlament Europejski przeciwko Radzie, ECR 1990, s. 2041; orzeczenie TS z 11.11.1997 r. w sprawie C-3888/92, Eurotunnel S.A. i inni przeciwko SeaFrance, ECR 1997, I-6315.

³⁸ Orzeczenie TS z dnia 22 maja 1990 r. Parlament Europejski przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich. W sprawie C-70/88, ECR 1990, s. I-02041. S. Dudzik, *Unia Europejska*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 2007, s. 37–38.

³⁹ Orzeczenie TS z 17.12.1970 r. w sprawie 11/70, Internationale Handelsgesellschaft przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECR 1970, 1125; orzeczenie TS z 15.07.1964 r. w sprawie 6/64, Flaminio Costa przeciwko ENEL, ECR 1964, s. 585; orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 5 marca 1963 r. w sprawie 26/62 – Van Gend & Loos v. Holenderska Administracja Podatkowa.

⁴⁰ Legitymizacja będzie obejmowała zarówno aspekt formalny, jak i społeczny. A. Verhoeven, *Democratic Life in the European Union, According to Its Constitution*, [w:] *Good Governance and the European Union...*, op. cit., s. 155 i n.; N. Walker, *The*

państw członkowskich ze strukturami ponadnarodowymi⁴¹. Na początku lat 90. XX wieku w wyniku problemów z ratyfikacją Traktatu z Maastricht stało się jasne, że obywatelom trudno się było pogodzić z istnieniem rządów wykraczających poza granice państw narodowych, a formuła integracji oparta na budowaniu pokoju i bezpieczeństwa wyczerpała się. Trudności, jeśli chodzi o budowanie tożsamości europejskiej, ukazuje problem wprowadzenia przez TUE instytucji obywatelstwa europejskiego, która szczególnie nieufnie przyjęta została przez Duńczyków i Francuzów⁴². Po ponad pięćdziesięciu latach funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej i osiemnastu latach istnienia Unii Europejskiej mamy więc do czynienia z brakiem zaufania obywateli państw członkowskich do UE, który manifestuje się słabą frekwencją w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz negatywnymi wynikami referendum w sprawie modyfikacji traktatów⁴³.

Narastanie braku zaufania obywateli do instytucji europejskich spowodowało, że zaczęto w procesie integracji nawiązywać do idei demokracji i rozwiązań demokratyzujących funkcjonowanie UE m.in. przez wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych⁴⁴. Ponadto zaczęto poszukiwać legitymacji dla działań UE

White Paper in Constitutional Context, „Jean Monnet Working Papers” 2001, nr 6, www.jeanmonnetprogram.org

⁴¹ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, op. cit., s. 74 i n.

⁴² K. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w UE*, „Studia Europejskie” 2004, nr 2, s. 57.

⁴³ W 2005 roku negatywny wynik referendum przeprowadzonych we Francji (przeciwko ratyfikacji TK było 54,67% głosujących) i Holandii (przeciwko ratyfikacji TK było 61,6% głosujących) uniemożliwił ratyfikację Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (Dz. Urz. 2004, C 310/O1), natomiast 12 czerwca 2008 r. Irlandczycy opowiedzieli się przeciwko ratyfikacji Traktatu lizbońskiego. Irlandia jako jedyne państwo UE zadecydowała o ratyfikacji Traktatu w drodze referendum. G. Hogan, *The Lisbon Treaty and the Irish Referendum*, „European Public Law” 2009, nr 2, s. 163–170.

⁴⁴ S. Dudzik, *Rola parlamentów krajowych w Unii Europejskiej w świetle projektu konstytucji dla Europy*, „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 11, s. 5–9; E. Górnicz, *Wzmacnianie roli parlamentów narodowych w konstrukcji europejskiej*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2008, nr 20, online: www.biuletyn.ukie.gov.pl; A.V. Bausili, *Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments*, „Jean Monnet Working Paper” 2002, nr 9, online: www.jeanmonnetprogram.org; R. Grzeszczak, *Parlamentsy narodowe Państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004; tenże *Zasada demokracji*

przez odejście od teorii związanych z państwem oraz demokracją przedstawicielską i przez przyjęcie nowych koncepcji i pojęć, w tym pojęcia „dobrego rządzenia”. W związku z tym takie terminy jak: państwo, rząd, organy władzy, kompetencje, suwerenność zostały zastąpione przez pojęcia: rządzenie, sieć, złożoność, współzależność, współpraca. Dodatkowo rosnące znacznie Komisji Europejskiej i agencji europejskich, nazywanych przez G. Majone’a organami niewiększościowymi (*non-majoritarian*)⁴⁵, spowodowało, że od ich politycznej odpowiedzialności istotniejsze stają się doświadczenie, fachowość, spójność i bezstronność podejmowanych przez nie działań⁴⁶. Model demokracji niewiększościowej (*non-majoritarian model of democracy*)⁴⁷ zakłada, że źródłem legitymacji działań niezależnych organów są: sposób wykonywania przez nie zadań, np. fachowość, skuteczność, bezstronność – legitymacja materialna (*substantive legitimacy*) – oraz formalne zasady, które są podstawą ich działania, np. sposób powoływania, przejrzystość, sądowa kontrola decyzji – legitymacja proceduralna (*procedural legitimacy*)⁴⁸. Spełnienie wyżej wymienionych wymogów materialnej i proceduralnej legitymacji ma zapewnić dobre rządzenie i dać organom władzy publicznej nie tylko normatywne upoważnienie do wykonywania powierzonych im kompetencji, ale również prowadzić do akceptacji ich działań w społeczeństwie (legitymacja socjologiczna)⁴⁹. Pojęcie „dobrego rządzenia” pozwala więc odejść od założenia, że jedynie działania organów przedstawicielskich są legitymowane. Podej-

jako zasada ogólna prawa wspólnotowego, [w:] *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, C. Mik (red.), Toruń 2007, s. 168 i n.; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, op. cit., s. 414 i n.

⁴⁵ G. Majone, *Regulating Europe*, Routledge, London 1996, s. 284 i n.; na temat koncepcji G. Majone’a patrz: P. Steinberg, *Agencies, Co-Regulation and Comitology – and What About Politics? A Critical Appraisal of the Commission’s White Paper on Governance*, „Jean Monnet Working Paper” 2001, nr 6, s. 15, online: www.jeanmonnetprogram.org

⁴⁶ G. Majone, *Regulating...*, op. cit., s. 285.

⁴⁷ E.O. Eriksen, J.E. Fossum, *Europe in Search of its Legitimacy. Assessing Strategies of Legitimation*, ARENA Working Papers 2002, nr 38, s. 11; A. Føllesdal, *Legitimacy Theories of the European Union*, ARENA Working Papers 2004, nr 15, s. 11, artykuły dostępne online: <http://www.arena.uio.no/publications>

⁴⁸ G. Majone, *Regulating...*, op. cit., s. 290; I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej. Problematyka prawna*, s. 216.

⁴⁹ S. Biernat, *Wpływ prawa Wspólnoty...*, op. cit., s. 52–53.

ście takie prezentuje Komisja w Białej księdze o rządzeniu w Europie⁵⁰. Komisja nie koncentruje się na swoich formalnych kompetencjach i relacjach z innymi instytucjami ale na tym, w jaki sposób powinna ona korzystać z przysługujących jej uprawnień oraz ze swojej pozycji, aby wzmocnić swą demokratyczną legitymację⁵¹. Jako pięć zasad dobrego rządzenia Komisja wymienia: otwartość, uczestnictwo, odpowiedzialność, skuteczność i spójność. Wymienione przez Komisję zasady odnoszą się więc do techniki sprawowania władzy w kontekście relacji pomiędzy nią a obywatelami⁵².

W literaturze można jednak znaleźć również inne poglądy, zgodnie z którymi nowe formy rządzenia nie są alternatywą dla demokratycznej legitymacji działań Unii, gdyż nie spełniają one podstawowych kryteriów demokratycznej równości i odpowiedzialności⁵³.

4. Zasady dobrego rządzenia a tradycyjna metoda wspólnotowa

Wdrażanie zasad dobrego rządzenia w prawie UE polega na zmianach wprowadzanych do klasycznej metody wspólnotowej, co Komisja nazywa ponownym wzmocnieniem metody wspólnotowej (*reinvigoration of the community method*)⁵⁴. Jest to szczególnie istotne po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, który zlikwidował podział Unii na trzy filary i rozciągnął zastosowanie tradycyjnej metody wspólnotowej (*traditional community method*)⁵⁵, z pewnymi wyjątkami, na obszary działalności Unii zaliczane do drugiego i trzeciego filaru.

⁵⁰ Komisja Europejska, *Biała księga w sprawie rządzenia Europą*, KOM (2001) 428 wersja ostateczna.

⁵¹ A. Verhoeven, *Democratic Life in the European Union...*, op. cit., s. 169.

⁵² N. Gach-Violleau, S. Koczur, „Good Governance”. *Biała księga z 25 lipca 2001 r. Postulaty unijne i reakcja społeczna*, [w:] *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski. Traktat Konstytucyjny. Biała księga w sprawie rządzenia Europą*, C. Mik (red.), Toruń 2004, s. 378.

⁵³ E.O. Eriksen, *The Unfinished Democratization of Europe*, Oxford 2009, s. 54.

⁵⁴ Komisja Europejska, *Biała księga...*, op. cit., s. 34.

⁵⁵ Komisja Europejska, *Biała księga...*, op. cit., s. 8; J. Scott, D.M. Trubek, *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union*, „European Law Journal” 2002, vol. 8, nr 1, s. 1; J. Barcz posługuje się pojęciem reżimu wspólnotowego: J. Barcz, *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej. Pojęcie*

Przez zawarcie traktatów i utworzenie Wspólnot państwa członkowskie ograniczyły swoją suwerenność. Zgodziły się tym samym na stanowienie przez Wspólnoty, a obecnie Unię prawa wiążącego państwa członkowskie, a także obywateli tych państw. Pierwsza cecha metody wspólnotowej dotyczy więc charakteru prawa europejskiego, które jest stosowane bezpośrednio w sferze prawa krajowego oraz ma pierwszeństwo w stosunku do prawa państw członkowskich⁵⁶. Drugą cechą tradycyjnej metody wspólnotowej jest to, że decyzje są podejmowane przez ustawodawcę europejskiego kwalifikowaną większością głosów. Jest to cecha bardzo istotna, gdyż zazwyczaj w organizacjach międzynarodowych używa się metody jednomyślnego podejmowania rozstrzygnięć. Trzecią cechą tradycyjnej metody wspólnotowej jest utworzenie własnego sądownictwa (Trybunał Sprawiedliwości UE i Sąd). Rolą tych sądów jest m.in. rozstrzyganie sporów między instytucjami europejskimi, a także między instytucjami i państwami członkowskimi, a ich orzeczenia mają charakter wiążący. Sądy unijne charakteryzuje bardzo duży zakres kompetencji – mają zapewnić prawu UE poszanowanie i pełną efektywność⁵⁷. Czwartym elementem tradycyjnej metody wspólnotowej jest to, że inicjatywę do tworzenia projektów prawa unijnego posiada Komisja Europejska (można mówić tu o monopolu inicjatywy prawodawczej). Podstawowe cechy metody wspólnotowej nie uległy zmianie w ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci, można jednak zauważyć modyfikacje w ramach tej metody mające zapewnić realizowanie zasad dobrego rządzenia.

Zasady, które mają być realizowane w ramach tradycyjnej metody wspólnotowej wymienia Komisja w Białej księdze o rządzeniu. Zgodnie z Białą księgą Komisji, instytucje europejskie powinny funkcjono-

prawa Unii, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2003, s. 55.

⁵⁶ Zasada pierwszeństwa i zasada bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego zostały wyrażane w orzeczeniach TS: orzeczenie TS z 15.07.1964 r. w sprawie 6/64, Flaminio Costa przeciwko ENEL, ECR 1964, s. 585, orzeczenie TS z 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62, Van Gend en Loos, ECR 1963, s. 3; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, op. cit., s. 550 i n.; S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 233 i n.

⁵⁷ A. Wyrozumska, *System ochrony prawnej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2003, s. 271 i n.; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, op. cit., s. 714 i n.

wać w sposób otwarty. Razem z państwami członkowskimi mają aktywnie upowszechniać informacje o podejmowanych na szczeblu UE działaniach i w tym celu używać dostępnego i zrozumiałego dla opinii publicznej języka.

Zdaniem Komisji zastosowanie na wszystkich szczeblach funkcjonowania danej polityki UE – od jej tworzenia do wdrażania – powinna mieć zasada uczestnictwa.

Istotną rolę Komisja przypisuje również zasadzie odpowiedzialności. Zdaniem Komisji każda instytucja europejska oraz organy krajowe wdrażające prawo UE mają wyraźnie określić swoją rolę i wziąć za nią odpowiedzialność.

Ponadto zgodnie z zasadą efektywności polityki UE muszą być skuteczne i aktualne, a ich podstawą powinny być jasno określone cele, oczekiwane efekty i dotychczasowe doświadczenia. Komisja wskazuje również, że efektywność polityk unijnych zależy nie tylko od instytucji europejskich, ale również od wdrożenia tych polityk przez państwa członkowskie i właściwego podejmowania decyzji na odpowiednim poziomie, a więc nie tylko przez organy europejskie ale również krajowe.

Komisja jako zasadę dobrego rządzenia wymienia także spójność. Według Komisji zasada ta wymaga silnego politycznego przywództwa ze strony instytucji wspólnotowych oraz spójnego podejścia do skomplikowanego systemu, w którym lokalne i regionalne władze są zaangażowane w wykonywanie polityk UE.

Analiza podanych przez Komisję zasad nasuwa dwie uwagi. Po pierwsze, nie jest do końca jasne, jakim kryterium posługiwała się Komisja, wybierając właśnie te reguły jako te, którymi powinny kierować się instytucje europejskie przy wykonywaniu swoich kompetencji. Komisja wskazuje jedynie, że są to zasady, które mają sprawić, iż rządzenie na poziomie europejskim stanie się bardziej demokratyczne. Komisja pominęła m.in. zasady: praworządności, bezstronności, równego traktowania, staranności, które również mają znaczenie, jeśli chodzi o relacje władza – obywatel. Po drugie, Komisja nie podaje podstaw prawnych wymienionych przez siebie reguł oraz nie powołuje się na orzecznictwo sądów unijnych⁵⁸. Komisja wprost w przypadku zasady uczestnictwa deklaruje, że tworzenie kultury konsultacji nie

⁵⁸ D.M. Curtin, I.F. Dekker, *Good Governance: The Concept and its Application by the European Union*, [w:] *Good Governance and the European Union...*, op. cit., s. 12.

może być osiągnięte za pomocą reguł prawnych, które są zbyt sztywne i mogą spowodować spowolnienie przyjmowania poszczególnych polityk⁵⁹. Stwierdza także, iż wystarczy jedynie opracować odpowiednie zasady postępowania (*code of conduct*)⁶⁰. Wynika z tego, że Komisja z niechęcią odnosi się do realizacji zasad dobrego rządzenia za pomocą reguł prawnych, a niechęć ta wynika z przekonania, że regulacje prawne automatycznie zmniejszają elastyczność i powodują spowolnienie procedur. Takie podejście Komisji nie wydaje się słuszne. Stopień elastyczności unormowań prawnych zależy bowiem od ich treści. Wyrażenie uprawnień obywateli w postaci norm prawnych wzmocniłoby pozycję jednostek w stosunku do instytucji unijnych i mogłoby pozytywnie wpłynąć na ich zaufanie do europejskiego rządzenia⁶¹.

5. Zasady dobrego rządzenia a otwarta metoda koordynacji

Oprócz zmian wprowadzanych do tradycyjnej metody wspólnotowej na poziomie europejskim pojawiają się również nowe formy rządzenia, w szczególności otwarta metoda koordynacji (OMK)⁶². Początki OMK są związane z unią gospodarczą i walutową po wejściu w życie Traktatu z Maastricht oraz Europejską Strategią Zatrudnienia rozwiniętą po Traktacie amsterdamskim. Natomiast przełomowy w przypadku OMK był szczyt w Lizbonie, na którym zdecydowano, że OMK będzie szerzej stosowaną metodą rządzenia, na poziomie UE. Jest to metoda stosowana w dziedzinach nienależących do kompetencji Unii albo w przypadku dziedzin, w których kompetencje te są ograniczone,

⁵⁹ *Biała księga...*, op. cit., s. 18; Komunikat Komisji. W stronę wzmocnionej kultury konsultacji i dialogu – ogólne zasady i minimalne standardy przeprowadzania przez Komisję konsultacji z zainteresowanymi stronami, Bruksela, 11.12.2002 COM (2002) 704 końcowy.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ L. Verhey, *Good Governance: Lessons...*, op. cit., s. 56.

⁶² P. Dąbrowska, *Koncepcja...*, op. cit., s. 202–203; A. Iliopoulou, *La méthode ouverte de coordination: un nouveau mode de gouvernance dans l'Union Européenne*, „*Cahiers de droit européen*” 2006, nr 3–4, s. 315–341; G. de Búrca, *Constitutional Challenge of New Governance in the European Union*, s. 12 i n., artykuł dostępny online: <http://www.eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/deburca.pdf>

takich jak: polityka gospodarcza, polityka zatrudnienia, wykluczenie społeczne⁶³.

OMK składa się zgodnie z Konkluzjami Lizbońskiej Prezydencji⁶⁴ z czterech zasadniczych elementów:

- wprowadzania wytycznych na poziomie UE (prawo miękkie) formułujących (krótko-, średnio- i długoterminowe) cele, jakie mają zostać osiągnięte oraz harmonogram ich realizacji,
- określania wskaźników i kryteriów porównawczych (*banchmark*), które pozwolą na ustalenie najlepszych rozwiązań (*best practice*) odpowiadających poszczególnym państwom członkowskim,
- wdrażania unijnych wytycznych w państwach członkowskich i regionach przy uwzględnieniu różnic między krajami i regionami,
- okresowe kontrolowanie, ocena i sporządzanie sprawozdań ze skuteczności realizacji wytycznych.

OMK jest najbardziej rozwinięta w polityce zatrudnienia⁶⁵. Rada Europejska corocznie ocenia kwestie bezrobocia w UE i na podstawie wspólnego raportu Komisji i Rady UE uchwala konkluzje. Konkluzje te są podstawą dla Rady do przyjęcia na wniosek Komisji kwalifikowaną większością głosów po konsultacji z Parlamentem, Komitetem Regionów oraz Komitetem Ekonomiczno-Społecznym wytycznych dla państw członkowskich, które powinny wziąć je pod uwagę, wprowadzając krajową politykę zatrudnienia. Państwa członkowskie są zobowiązane każdego roku złożyć Komisji i Radzie sprawozdanie z realizacji europejskich wytycznych na poziomie narodowym i regionalnym. Rada, biorąc pod uwagę sprawozdania i opinię Komitetu ds. Zatrudnienia, formułuje swoją opinię co do stanu wdrożenia wytycznych na poziomie narodowym. Rada, działając po rekomendacji Komisji, postanawia, czy skieruje zalecenia do poszczególnych państw członkowskich. Po zakończeniu kontroli raportów sporządzonych przez państwa członkowskie, Rada i Komisja formułują wspólne sprawozdanie dla Rady Europejskiej dotyczące sytuacji zatrudnienia w Unii oraz wdro-

⁶³ P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford 2006, s. 195 i n.

⁶⁴ Rada Europejska, Lizbona, Konkluzje Prezydencji, 23, 24 marca 2000 r., pkt 37, <http://www.europarl.europa.eu>

⁶⁵ Artykuły 145–150 TFUE.

zenia wytycznych przez państwa członkowskie, po czym coroczna procedura rozpoczyna się ponownie⁶⁶.

Najważniejsze cechy tej metody to: elastyczność i brak formalizmu, które mają zapewnić jej skuteczność, a także otwartość zarówno w tworzeniu wytycznych, jak i ich wprowadzaniu w życie. Ma ona być realizowana przez zapewnienie przejrzystości procesowi decyzyjnemu oraz uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego. Przykład polityki zatrudnienia pokazuje, że jej przejrzystość zwiększyła się znacznie po uruchomieniu w 2003 roku strony internetowej, na której można znaleźć informacje na temat strategii OMK, komunikaty Komisji, narodowe plany działania, wskaźniki itd. Podobna strona dotyczy wykluczenia społecznego, a dokumenty są łatwe do odszukania. Jest jednak jasne, że dostęp do dokumentów to tylko jeden aspekt zasady przejrzystości. Drugim równie ważnym założeniem jest przejrzystość procesu decyzyjnego. W przypadku OMK największym problemem jest określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji i komitetów zaangażowanych w proces podejmowania decyzji i złożoność procedury.

Uczestnictwo jest podstawowym założeniem OMK. Ma być to metoda otwarta, co oznacza, że partycypacja społeczeństwa obywatelskiego powinna być zapewniona w całym procesie podejmowania decyzji (*policy chain*), czyli od planowania przez wdrażanie do kontroli oraz na wszystkich forach: komitetach, grupach roboczych określających wskaźniki i kryteria dla najlepszych rozwiązań i przy sporządzaniu sprawozdań. W literaturze przedmiotu⁶⁷ podkreśla się jednak, że dyskusje w komitetach pozostają w dużej mierze dyskusjami elit i ekspertów i nie mają wiele wspólnego z teoriami demokracji uczestniczącej, a polityka prowadzona w ramach OMK w wielu przypadkach jest wynikiem międzyrządowych negocjacji i targów. Nie przypomina zatem demokratycznego rządu, którego podstawę stanowi wzajemne uczenie się (*mutual learning*) i rządzenie umożliwiające bezpośrednią wymianę poglądów (*deliberative government*).

⁶⁶ P. Craig, *EU Administrative...*, op. cit., s. 204.

⁶⁷ P. Craig, *EU Administrative...*, op. cit., s. 215 i n.; K. Jacobsson, A. Vifell, *Towards Deliberative Supranationalism? Analysing the Role of Committees in Soft Coordination*, GOVECOR Final Review Meeting, Brussels 2004, s. 23, artykuł dostępny online: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/open12.html#terms>

6. Podsumowanie

W literaturze prawniczej nie ma jednolitego podejścia, jeśli chodzi o to, jakie zasady można zaliczyć do zasad dobrego rządzenia. Jedni autorzy, analizując kwestie dobrego rządzenia, skupiają się na podanych przez Komisję zasadach: otwartości, uczestnictwa, odpowiedzialności, efektywności oraz spójności⁶⁸. Drudzy podają dodatkowo również inne zasady, np. zasadę proporcjonalności⁶⁹, subsydiarności⁷⁰, czy równości wobec prawa, obiektywizmu i praworządności⁷¹. Klasyfikacji zasad dobrego rządzenia dokonuje H. Addink⁷². Wymienia on zasady:

- demokratycznej administracji obejmujące zasady uczestnictwa w działaniu administracji,
- przejrzystej administracji, tj. zasadę dostępu do dokumentów, wiedzę o tym kto podejmuje decyzje, jasne i zrozumiałe reguły ich podejmowania, konsultacje i obowiązek uzasadniania decyzji,
- wynikające z przestrzegania przez administrację praw człowieka – klasyczne prawa człowieka przede wszystkim te związane ze sprawiedliwym procesem oraz prawa socjalne (np. do opieki zdrowotnej, edukacji, brania udziału w życiu kulturalnym),
- odpowiedzialnej i efektywnej administracji.

Autorzy nie posługują się jednak żadnym jasnym kryterium pozwalającym na wyodrębnienie reguł dobrego rządzenia spośród innych zasad prawa Unii Europejskiej. Cechą charakterystyczną tych zasad jest

⁶⁸ N. Gach-Violeau, S. Koczur, „*Good governance*”..., op. cit., s. 378; M. Szwarc, *Biała księga o Europejskim Rządzeniu – Jak poprawić efektywność prawa Unii Europejskiej? Działania i postulaty Komisji Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska w dobie reform...*, op. cit., s. 401–412.

⁶⁹ M. Heldeweg, *Good Environmental Governance in the EU: Lessons from Work in Progress?* [w:] *Good Governance and the European Union...*, op. cit., s. 188.

⁷⁰ J.C. Castillo, *La bonne gouvernance comprise comme intégration des principes de légitimité efficacité et justice*, „*Revue du Droit de l’Union Européenne*” 2005, nr 2, s. 243.

⁷¹ L. Verhey, *Good Governance: Lessons...*, op. cit., s. 55; M. Srivastava, *Good Governance – Concept, Meaning and Features: A Detailed Study* (December 26, 2009), s. 16, <http://ssrn.com/abstract=1528449>

⁷² H. Addink, *Principles of Good Governance: Lessons from Administrative Law*, [w:] *Good Governance and the European Union...*, op. cit., s. 46–47.

to, iż są one uznawane w literaturze oraz przez Komisję⁷³ za środek do zwiększenia demokratycznej legitymacji Unii Europejskiej. Przyjmując, że konstytutywną cechą pojęcia „rządzenie” jest zaangażowanie w proces podejmowania decyzji innych podmiotów niż organy administracji publicznej, zasady dobrego rządzenia są ściśle związane z relacją między obywatelami, ich stowarzyszeniami i przedsiębiorstwami a instytucjami UE i organami państw członkowskich wdrażającymi prawo europejskie. Należy uznać zatem, że zasadami dobrego rządzenia są reguły kształtujące tę relację. Zasady dobrego rządzenia mają więc zarówno charakter materialny, jak i proceduralny. W pracy tej zostanie przedstawiona jedynie analiza zagadnień związanych z kwestiami proceduralnymi. Pominięte zostaną zatem zasady prawa materialnego, takie jak: subsydiarność czy proporcjonalność oraz kwestie związane z efektywnością działania administracji europejskiej oraz administracji państw członkowskich.

⁷³ G. Majone, *Regulating Europe*, Routledge, London 1996, s. 284 i n.; Komisja Europejska, *Biała księga w sprawie rządzenia w Europie*, COM (2001) 428 wersja ostateczna.

ROZDZIAŁ 2

Zasady dobrego rządzenia w prawie Unii Europejskiej

1. Zasada dobrej administracji

Zasady dobrego rządzenia odnoszą się do wszystkich instytucji UE, mają one jednak szczególne znaczenie dla egzekutywy dlatego, że dzięki nim jednostki i ich zrzeszenia mogą monitorować i wpływać na podejmowanie decyzji przez organy administracji publicznej. Zasada dobrej administracji stanowi zatem rdzeń pozostałych proceduralnych zasad dobrego rządzenia.

1.1. Europejska administracja publiczna

Pojęcia „administracji publicznej”, podobnie jak „prawa administracyjnego”, nie są jednolicie definiowane w prawie państw członkowskich Unii Europejskiej. Wynika to ze związku między rozwojem prawa administracyjnego w poszczególnych krajach europejskich a ich tradycją i historią. W przeciwieństwie do prawa prywatnego reguły prawa administracyjnego nie mają więc charakteru ogólnego i uniwersalnego. Wywodzą się one ze specyficznych krajowych systemów prawnych, gdyż tradycyjnie pojęcie administracji związane było z pojęciem państwa¹.

Nie oznacza to, że współczesne prawo administracyjne nie rozwija się na poziomie międzynarodowym. Każdy ukształtowany porządek prawny potrzebuje bowiem reguł normujących relacje między polity-

¹ S. Cassese, *The Emergence of Global Administrative Law*, „Law and Contemporary Problems” 2005, nr 68, s. 110 i n.; G. della Cananea, *Beyond the State: the Europeanization and Globalization of Procedural Administrative Law*, „European Public Law” 2003, t. 9, z. 4, s. 565 i n.; J. Schwarze, *European Administrative Law*, London 1992, s. 11 i n.; S. Cassese, *La construction du droit administratif. France et Royaume-Uni*, Paris 2000, s. 11 i n.

ką a administracją, ustanawiających prawa obywateli w stosunku do administracji, jej kompetencje władcze w stosunku do obywateli oraz wskazujących sądy właściwe do rozstrzygania sporów między administracją a obywatelami². Również system prawny Unii Europejskiej jest oparty na prawie administracyjnym.

Zgodnie z wyjściowym wzorcem integracji, administracja europejska miała charakter niewykonawczy (*non-executive administration*) i przede wszystkim, zgodnie z modelem zdecentralizowanym, inicjowała działania administracji krajowej³. Na niej zasadniczo spoczywało wdrażanie przepisów europejskich i realizacja polityk wspólnotowych państw członkowskich. Jest to administracja pośrednia (*indirect administration*) w przeciwieństwie do bezpośredniej (*direct administration*) wykonywanej przez instytucje Unii⁴. Organy administracji państw członkowskich są zobowiązane stosować nie tylko ustawodawstwo krajowe, ale również pierwotne i pochodne prawo unijne. W sprawie Costanzo⁵ Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że władze administracyjne są w takim samym stopniu zobowiązane do stosowania wspólnotowego (obecnie unijnego) prawa pochodnego oraz tak jak sądy krajowe powinny wstrzymać się od stosowania prawa krajowego, które jest z nim sprzeczne. Zadania w tym zakresie są więc wykonywane bezpośrednio na szczeblu krajowym – w zastępstwie Unii Europejskiej, która nie ma własnego aparatu administracyjnego w państwach członkowskich ani możliwości bezpośredniego zastosowania środków władczych w celu zapewnienia realizacji obowiązków wynikających z prawa UE przez osoby fizyczne i prawne⁶.

² S. Cassese, *La construction...*, op. cit., s. 13.

³ A.J.G. Ibañez, *The Administrative Supervision and Enforcement of EC Law: Powers, Procedures and Limits*, Oxford–Portland 1999, s. 18–19; C. Franchini, *Les notions d'administration indirecte et de coadministration*, [w:] *Droit administratif européen*, J.-B. Auby (red.) Bruxelles 2007, s. 245 i n.

⁴ J. Ziller, *Administration directe, indirecte et co-administration*, [w:] *Droit administratif européen*, J.-B. Auby (red.), Bruxelles 2007, s. 241 i n.

⁵ Orzeczenie TS z 22 czerwca 1989 r. w sprawie 103/88, Fratelli Costanzo przeciwko Comune di Milano ECR 1989, s. 1839.

⁶ S. Dudzik, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na administrację rządową na przykładzie kooperacyjnego modelu stosowania wspólnotowego prawa konkurencji*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedź (red.), *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, Kraków 2003, s. 235–236.

Ewolucja procesów integracyjnych doprowadziła do odejścia od wyjściowego modelu, w którym krajowe prawo administracyjne było podstawowym instrumentem wdrażania prawa europejskiego. Powodami zmian były przede wszystkim: rozszerzenie kompetencji Unii Europejskiej, czemu towarzyszyło wzmocnienie uprawnień Komisji, pojawienie się nowych form administrowania oraz przekonanie o lepszej efektywności współadministrowania niż administracji pośredniej⁷. Rozszerzenie kompetencji UE nie tylko wynikało ze zwiększenia ilości dziedzin, które początkowo nie były wymieniane w Traktacie wprost jako poddane działalności unijnej i które znalazły się pod wpływem prawa europejskiego na podstawie art. 94 i 95 TWE (obecnie art. 114, 115 TFUE), ale również ze zmiany formy administrowania. Polegało to na stworzeniu europejskiego systemu (przestrzeni) administracyjnego(nej) rozumianego jako całość administracji ponadnarodowej i narodowej wykonujących zadania wspólne dla państw członkowskich i Unii. Można stwierdzić, że zmiany zachodzące w organizacji administracji europejskiej miały w dużej mierze charakter *ad hoc* i wynikały z potrzeb jednolitego rynku wewnętrznego. Jednym z przykładów zmian instytucjonalnych jest tworzenie agencji europejskich. Realizacja założeń wspólnego rynku powodowała bowiem, iż niektóre kwestie z tym związane nie mogły być efektywnie rozpatrywane na poziomie krajowym, lecz nie prowadziły również do zupełnego przekazania kompetencji na rzecz Unii.

Ilustracją zmian w administracji europejskiej jest również wzrost roli Komisji. Na przykład w sektorach infrastrukturalnych zyskała ona w stosunku do niektórych decyzji krajowych organów regulacyjnych prawo weta. Ponadto w wielu dziedzinach akty prawa pochodnego przewidywały konieczność wprowadzenia współpracy między administracją krajową a europejską, na co przykładem jest rozporządzenie 2006/2004/WE⁸. Określa ono warunki, na których właściwe organy

⁷ M.P. Chiti, *Introduction: Les droits administratifs nationaux entre harmonisation et pluralis me eurocompatible*, [w:] *Droit administratif européen*, J.-B. Auby (red.), Bruxelles 2007, s. 671.

⁸ Rozporządzenie 2006/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów („Rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów”), Dz. Urz. 2004, L 364/1.

w państwach członkowskich, wskazane jako odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów prawnych, które chronią interesy konsumentów, mają współpracować z sobą oraz z Komisją. Również dyrektywa ramowa 2002/20/WE⁹ w sektorze łączności elektronicznej wprowadza obowiązek współpracy między administracją krajową a europejską.

Zmiany te były podstawowym powodem wprowadzenia do Traktatu konstytucyjnego, a później Traktatu z Lizbony artykułu dotyczącego unijnej administracji – art. 298 TFUE. Artykuł ten jest podzielony na dwa ustępy. W ustępie pierwszym ustanowiono zasady działania administracji UE – otwartość, efektywność, niezależność. Ustęp drugi art. 298 TFUE jest podstawą do wydania zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą rozporządzenia precyzującego realizację wymienionych zasad.

Administracja europejska nie mogła być dłużej uznawana za zlecającą jedynie wykonywanie zadań administracji krajowej. W dużej mierze zadania te wykonywane są bowiem wspólnie, czemu towarzyszy oddziaływanie między systemami prawa administracyjnego państw członkowskich, a w szczególności ich europeizacja. Opisana ewolucja administracji europejskiej znalazła również swoje odzwierciedlenie w art. 197 TFUE dodanym przez Traktat lizboński. Artykuł ten zawiera ogólne postanowienia dotyczące współpracy administracyjnej między Unią a państwami członkowskimi.

1.2. Organizacja administracji w Unii Europejskiej

Zgodnie artykułem 298 ust. 1 TFUE, działalność administracji europejskiej polega na wspieraniu instytucji, organów i innych jednostek organizacyjnych UE. Działalność ta nawet w przypadku administracji bezpośredniej nie odbywa się jedynie w ramach aparatu admini-

⁹ Dyrektywa 2002/20 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa), Dz. Urz. 2002, L 108/33 zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniającą dyrektywę 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci i usług łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń oraz 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej, Dz. Urz. 2009, L 337/37.

stracyjnego UE. Widać to na przykładzie rozporządzenia finansowego z 2002 roku¹⁰. Zgodnie z art. 54 tego rozporządzenia, zadania wykonawcze dotyczące budżetu realizuje bezpośrednio Komisja, agencje wykonawcze, inne jednostki organizacyjne i agencje. Niektóre zadania mogą zostać delegowane sieci agencji krajowych lub powierzone do wykonania (*contracted out*) innym podmiotom. Również scentralizowana administracja europejska przybiera zatem formę sieci. Jej wykonywanie może zostać powierzone m.in.: „krajowym lub międzynarodowym organom sektora publicznego lub organom podlegającym prawu prywatnemu, które wykonują zadania służby publicznej, zapewniają odpowiednie gwarancje finansowe i stosują się do warunków przewidzianych w zasadach wykonawczych” (art. 54 ust. 2 lit. c rozporządzenia finansowego). Wybierane są w sposób obiektywny i przejrzysty, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, gdy Komisja powierza zadania wykonawcze z zakresu zarządzania scentralizowanego innym podmiotom, organom lub osobom zawiera ona z nimi porozumienie obejmujące szczegółowe uzgodnienia dotyczące zarządzania funduszami i kontroli nad nimi oraz ochrony interesów finansowych UE¹¹. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym (art. 54 ust. 1), „Komisja nie może przekazywać stronom trzecim kompetencji wykonawczych, z jakich korzysta na mocy Traktatów, jeżeli kompetencje te wiążą się z dużym zakresem swobody związanej z wyborami politycznymi. Przekazane zadania wykonawcze muszą być jasno określone i w pełni nadzorowane pod kątem ich wykorzystania”. Wynika to z faktu, iż Komisja ponosi pełną odpowiedzialność za ich wykonywanie¹².

¹⁰ Rozporządzenie Rady z dnia 25 czerwca 2002 r., nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, Dz. Urz. 2002, L 248/1.

¹¹ Artykuł 41 rozporządzenia Komisji z dnia 23 grudnia 2002 r., nr 2342/2002 ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, Dz. Urz. 2002, L 357/1.

¹² P. Craig, *Shared Administration and Networks: Global and EU Perspectives*, „Legal Research Paper Series” 2009, nr 6, s. 8–9, www.ssrn.com/link/Oxford-legal-studies.html

Dla funkcjonowania UE zasadnicza jest administracja współdziałająca¹³. Zdefiniowana w Drugim raporcie niezależnych ekspertów dotyczącym reformy Komisji¹⁴, jako sytuacja gdy Komisja i państwa członkowskie wykonują różne zadania administracyjne. Zadania te są jednak od siebie zależne i muszą być wykonywane w porozumieniu, aby polityka unijna w danej dziedzinie była wdrażana z powodzeniem. Tak rozumiana administracja współdziałająca funkcjonuje w takich dziedzinach jak np.: wspólna polityka rolna, fundusze strukturalne oraz polityka celna, łączność elektroniczna, energetyka, ochrona konkurencji. Ponadto administracja krajowa współdziała z administracją Unii w ramach otwartej metody koordynacji, procedury komitologii, czy pośrednio w ramach agencji europejskich. W literaturze ten złożony system nazywany jest administracją dzieloną (*shared administration*), administracją mieszaną (*composite administration*), administracją współdziałającą (*cooperative administration*), wspólnymi systemami administracyjnymi (*common administrative systems*) lub europejską przestrzenią administracyjną¹⁵. W aktach prawa unijnego np. w dziedzinie ochrony konkurencji¹⁶ oraz w doktrynie¹⁷ pojawia

- ¹³ P. Craig, *Shared Administration, Disbursement of Community Funds and the Regulatory State*, [w:] *Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration*, H. Hofmann, A. Turk (red.), Edward Elgar 2009, s. 34 i n.
- ¹⁴ Komitet Niezależnych Ekspertów, *Drugi raport dotyczący reformy Komisji. Analiza obecnych praktyk i propozycje zwalczania niegospodarności, nieprawidłowości i nadużyć finansowych z dnia 10 września 1999 r.*, tom I, pkt 3.2.2., http://www.europarl.europa.eu/experts/default_en.htm
- ¹⁵ A.J.G. Ibañez, *The Administrative...*, op. cit., s. 25–26; H.P. Nehl, *Principles of administrative procedure in EC Law*, Oxford 1999, s. 7–8; S. Cassese, *European Administrative Proceedings*, „Law and Contemporary Problems” 2004, nr 68, s. 21 i n.; J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, (red.), Wrocław 2005, s. 78–86; J.P. Olsen, *Towards European Administrative Space?* „Arena Working Papers” 2002, nr 26, http://www.arena.uio.no/publications/wp02_26.htm
- ¹⁶ Rozporządzenie Rady z dnia 16 grudnia 2002 r., nr 1/2003 w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu, Dz. Urz. 2003, L 1/1, pkt 15 uzasadnienia.
- ¹⁷ *European competition law annual 2002: constructing the EU network of competition authorities*, C.-D. Ehlermann i I. Atanasiu (red.), Oxford 2004; S. Dudzik, *Wpływ...*, op. cit., s. 241; K.H. Ladeur, *Towards a Legal Theory of Supranationality – The Viability of the Network Concept*, „European Law Journal” 1997, vol. 3, nr 1, s. 33–54.

się również pojęcie „sieci”, która obejmuje organy administracyjne poszczególnych państw członkowskich stosujące prawo europejskie w danej dziedzinie oraz unijne organy administracyjne.

1.2.1. Komisja Europejska

Zgodnie z art. 17 TUE organem, który pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające jest Komisja Europejska. Można ją zatem uznać za „główny organ administracyjny” Unii¹⁸. To przede wszystkim Komisja upoważniona jest do wydawania indywidualnych aktów administracyjnych. Ukazują to wyraźnie statystyki obejmujące skargi wpływające od obywateli do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. 56% dochodzeń wszczętych w 2009 roku dotyczyło Komisji Europejskiej¹⁹. Komisja dysponuje uprawnieniami do podejmowania indywidualnych decyzji kierowanych przede wszystkim do przedsiębiorstw np. w dziedzinie polityki konkurencji (art. 101 TFUE, 102 TFUE, 106 ust. 3 TFUE, 107 TFUE, 108 TFUE).

Ponadto w TFUE znalazło się postanowienie wprost uprawniające Komisję do wydawania aktów o charakterze wykonawczym. Artykuł 291 TFUE stanowi, że jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te powierzają uprawnienia wykonawcze tej instytucji. Prowadzi to do wyraźnego rozdziału w Traktacie funkcji wykonawczych od sfery ustawodawczej i sądowniczej²⁰.

1.2.2. Agencje europejskie

Oprócz Komisji pełniącej funkcje wykonawcze występują na poziomie europejskim również inne administracyjne jednostki organizacyjne – agencje. Ich tworzenie wynika z poszerzenia kompetencji UE na takie dziedziny jak np.: ochrona środowiska, zdrowia publicznego, konsu-

¹⁸ S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, [w:] *Studia prawno-europejskie*, tom VI, M. Seweryński, Z. Hajna (red.), Łódź 2002, s. 75; E. Ura, *Forum Europeum*, [w:] *Europa urzędników*, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2009, s. 24.

¹⁹ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Przegład 2009, <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>

²⁰ M.P. Chiti, *Forms of European Administrative Action*, „Law and Contemporary Problems” 2004, nr 68, s. 44.

mentów. Doprowadziło to do konieczności uwzględniania w procesie decyzyjnym specjalistycznej wiedzy o charakterze technicznym i do powstania nowego modelu rządzenia nazywanego w literaturze – technokratycznym²¹. Między 1993 a 2006 rokiem liczba agencji unijnych wzrosła z 4 do 36. Realizują one bardzo różnorodne zadania. Między innymi wspierają instytucje UE (przede wszystkim Komisję) oraz krajowe organy administracyjne w przygotowywaniu i ocenianiu środków podejmowanych w ramach określonej polityki europejskiej, zbierają informacje, pomagają Komisji w zarządzaniu programami unijnymi, koordynują działania administracji państw członkowskich²².

W związku z tym, że jednocześnie zwiększaniu kompetencji UE nie towarzyszyło zmniejszenie się roli administracji państw członkowskich, agencje pełnią również funkcję łącznika między administracją europejską a krajową²³. Tylko niektóre agencje mają kompetencję do wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, np. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego, Urząd Harmonizacji ds. Rynku Wewnętrzznego.

1.2.3. Rada

W niektórych sprawach, zgodnie z art. 291 ust. 2 TFUE, jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te powierzają uprawnienia wykonawcze Radzie. Dzieje się tak jedynie w należycie uzasadnionych przypadkach oraz w kwestiach określonych w art. 24 i 26 TUE dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Rada pełni również funkcje wykonawcze

²¹ M. Niedźwiedz, *Rola agencji europejskich w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej a postanowienia traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, [w:] *Konstytucja dla Europy – przyszły fundament Unii Europejskiej*, S. Dudzik (red.), Kraków 2005, s. 301 i n.; R. Dehousse, *Misfit: EU Law and the Transformation of European Governance*, „Jean Monnet Working Papers” 2002, nr 2, artykuł dostępny online: www.jeanmonnetprogram.org, s. 2 i n.; E. Vos, *Reforming the European Commission: What Role to Play for EU Agencies?*, CMLRev 2000, nr 37, s. 1131–1142; F. Comte, *2008 Commission Communication ‘European Agencies – the Way Forward’: What is the Follow-Up Since Then?* „Review of European and Administrative Law” 2010, vol. 3, nr 1, s. 65–110.

²² E. Chiti, *The Emergence of a Community Administration: the Case of European Agencies*, CMLRev 2000, nr 37, s. 309–343.

²³ R. Dehousse, *Misfit...*, op. cit., s. 5.

wprost powierzone jej przez Traktat np. w art. 108 ust. 2 akapit 3 TFUE dotyczącym dopuszczania odstępstw od zakazu pomocy publicznej oraz w art. 126 ust. 7–14 TFUE w sprawie działań podejmowanych przeciwko powstaniu nadmiernego deficytu budżetowego w któryś z państw członkowskich.

1.2.4. Unijni urzędnicy

Urzędników w UE można podzielić na dwie grupy. Pierwsza dotyczy członków Komisji (komisarzy) powoływanych w celu zarządzania Komisją i podejmujących decyzje, druga dotyczy personelu (funkcjonariuszy i pracowników) instytucji UE²⁴. Aparat pomocniczy tworzą w szczególności zatrudnieni na stałe urzędnicy służby publicznej UE, którzy dzielą się na administratorów i asystentów. Administratorzy opracowują kierunki polityki i wdrażają prawo unijne, a także przygotowują analizy i pełnią funkcje doradcze (np. dyrektorzy, szefowie jednostek, eksperci np. w zakresie prawa, ekonomii, finansów, medycyny, weterynarii, doradcy, tłumacze ustni i pisemni, językoznawcy). Asystenci to natomiast personel biurowy wspierający administratorów²⁵.

Należy wyróżnić również aparat pomocniczy władzy ustawodawczej oraz wymiaru sprawiedliwości. Administracja ta nie załatwia indywidualnych spraw administracyjnych, a jedynie organizuje działalność ustawodawczą i sądowniczą. Na przykład Radę Europejską i Radę Wspomagającą Sekretariaty Generalne (art. 235 ust. 4 TFUE, art. 249 ust. 2 TFUE).

1.3. Zasada dobrej administracji w TFUE

Postępowanie przed Komisją oraz innymi instytucjami i jednostkami organizacyjnymi Unii jest jedynie częściowo unormowane w Traktatach i aktach prawa wtórnego. Dla określania normatywnej treści zasady dobrej administracji, pojmowanej jako prawo do sprawiedli-

²⁴ E. Ura, *Forum Europeum...*, op. cit., s. 30.

²⁵ Załącznik I, Regulaminu pracowniczego, http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf

wych procedur, mających zapewnić jednostce sprawne, bezstronne i rzetelne załatwienie indywidualnej sprawy administracyjnej, istotne znaczenie ma więc orzecznictwo sądów unijnych (Trybunału Sprawiedliwości, a od 1998 r. również dawnego Sądu Pierwszej Instancji – obecnie Sądu, którego wyroki dotyczą głównie skarg na decyzje administracyjne) ustanawiające ogólne zasady unijnego prawa i postępowania administracyjnego²⁶, a także art. 41 Karty praw podstawowych definiujący prawo do dobrej administracji.

Traktat zawiera jedynie cząstkowe przepisy odnośnie do właściwego administrowania. Dotyczą one: obowiązku uzasadniania art. 296 TFUE (dawny art. 253 TWE) publikacji lub notyfikacji aktów prawnych art. 297 ust. 1. TFUE (dawny art. 254 TWE), obowiązku naprawienia szkód wyrządzonych przez instytucje Unii bądź jej funkcjonariuszy przy wykonywaniu ich funkcji art. 340 TFUE (dawny art. 288 TWE), oraz możliwości skierowania do każdej instytucji UE pisma w jednym z języków oficjalnych i otrzymania w tym języku odpowiedzi art. 24 TFUE (dawny art. 21 TWE).

1.3.1. Obowiązek uzasadniania i publikacji aktów prawnych

Zgodnie z art. 296 TFUE, „akty prawne są uzasadniane i odnoszą się do propozycji, inicjatyw, zaleceń, wniosków lub opinii przewidzianych w Traktatach”. Według dawnego art. 253 TWE, obowiązek uzasadnienia dotyczył prawnie wiążących wymienionych w art. 249 TWE aktów prawa wtórnego zarówno tych o charakterze generalnym (dyrektyw i rozporządzeń), jak i aktów indywidualnych (decyzji)²⁷. Ustawodawca unijny rozszerzył zatem obowiązek uzasadniania na wszystkie akty prawne wydawane przez instytucje Unii.

Jeśli chodzi o zasadę dobrego administrowania, znaczenie ma obowiązek uzasadniania indywidualnych aktów administracyjnych. Według orzecznictwa sądów europejskich²⁸, realizacja tego obowiązku

²⁶ S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne...*, op. cit., s. 78.

²⁷ S. Biernat, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003, s. 224–225.

²⁸ Orzeczenie TS w sprawie 269/90, Technische Universität München przeciwko Hauptzollamt München Mitte, ECR 1991, s. I-5469; orzeczenie TS z 15 listopada 1987 r. w sprawie 222/86, Unectef przeciwko G. Heylens i inni, ECR 1987,

ma pozwolić jednostce świadomie, po zapoznaniu się z motywami danego rozstrzygnięcia, podjąć decyzję o jego zaskarżeniu do sądu. Ponadto uzasadnienie indywidualnej decyzji ma umożliwić skuteczną sądową kontrolę jej legalności. Sąd, badając zgodność z prawem danego rozstrzygnięcia, powinien bowiem znać względy, które wpłynęły na określone załatwienie sprawy²⁹.

Wejście w życie aktu prawa UE poprzedza jego publikacja lub notyfikacja adresatowi³⁰. Zgodnie z art. 297 TFUE, akty ustawodawcze są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Wchodzą one w życie z dniem w nich określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji. Rozporządzenia, dyrektywy, które są skierowane do wszystkich państw członkowskich, jak również decyzje, które nie wskazują adresata, są również publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i podobnie wchodzą w życie z dniem w nich określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji. Natomiast dyrektywy, jak również decyzje, które wskazują adresata, są notyfikowane adresatom i stają się skuteczne wraz z tą notyfikacją.

1.3.2. Obowiązek naprawienia szkód wyrządzonych przez instytucje unijne bądź jej funkcjonariuszy przy wykonywaniu ich funkcji

Na podstawie art. 340 TFUE „w dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej Unia powinna naprawić, zgodnie z zasadami ogólnymi, wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzone przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji”. Ze względu na to, że zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez organ administracji publicznej nie są jednakowe

s. 4097, pkt 15; K. Kańska, *Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights*, „European Law Journal” 2004, tom 10, nr 3, s. 320.

²⁹ A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty praw podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 27, s. 76; A. Skóra, *Pojęcie i podstawowe zasady europejskiego postępowania administracyjnego*, [w:] *Regiony*, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2005, s. 325.

³⁰ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, tom I, Warszawa 2000, s. 639.

we wszystkich państwach członkowskich, TS miał znaczną swobodę przy określaniu przesłanek tej odpowiedzialności³¹. Zgodnie z orzecnictwem TS Unia odpowiada, gdy: instytucji UE, EBC lub funkcjonariuszowi UE może być przypisane działanie lub zaniechanie, które ma charakter bezprawny, powstała rzeczywista szkoda oraz istnieje związek przyczynowy między nielegalnym zachowaniem a wyrządzoną szkodą³². Unia ponosi więc odpowiedzialność za bezprawne działania lub zaniechania swoich funkcjonariuszy mieszczące się ściśle w granicach powierzonych im zadań, a także za akty prawne w tym również akty normatywne³³.

1.3.3. Możliwości skierowania do każdej instytucji Unii Europejskiej pisma w jednym z języków oficjalnych i otrzymania w tym języku odpowiedzi

Prawo skierowania do instytucji UE pisma w jednym z języków oficjalnych i otrzymania w tym języku odpowiedzi jest gwarancją poszanowania językowej tożsamości obywateli UE. Ma ono na celu umożliwienie podmiotom krajowym ochrony swoich praw i interesów w stosunku do instytucji unijnych. Zgodnie z art. 24 TFUE, obywatele Unii mogą zwrócić się z pismem do urzędników UE i otrzymać odpowiedź w każdym z języków autentycznych Traktatów. Natomiast art. 55 ust. 1 TFUE stanowi, że językami autentycznymi są wszystkie języki państw członkowskich. Wynika to z przyjęcia założenia, iż w UE proces przyjmowania decyzji jest otwarty, a rozstrzygnięcia podejmowane są jak najbliżej obywateli³⁴ (art. 1 TUE, art. 10 ust. 3 TFUE, art. 15 TFUE). Pisma w językach oficjalnych mogą być kierowane do instytucji wymienionych w art. 24 oraz art. 13 TFUE. Są nimi: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny, Trybunał Obrachunkowy, Rzecznik Praw Obywatelskich.

³¹ A. Wyrozumska, *System ochrony prawnej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003, s. 301.

³² C. Mik, *Europejskie...*, op. cit., s. 770, 771.

³³ B.P. Wróblewski, *Pozaumowna odpowiedzialność Wspólnoty Europejskiej za akty normatywne*, Poznań 2005.

³⁴ C. Mik, *Europejskie...*, op. cit., s. 261.

Do organów tych nie należą agencje europejskie, co potwierdził SPI w orzeczeniu Kik³⁵.

1.4. Zasada dobrej administracji w orzecznictwie sądów Unii Europejskiej

Większość reguł prawa administracyjnego wynika z orzecznictwa TS i SPI – obecnego Sądu. Trybunały unijne oprócz tego, że mogą być postrzegane jako sądy prawa międzynarodowego czy konstytucyjnego, spełniają także rolę sądów administracyjnych³⁶. Są one bowiem kompetentne do badania legalności indywidualnych aktów administracyjnych wydawanych przez organy administracji europejskiej (przede wszystkim Komisję)³⁷.

W orzeczeniu Algiera³⁸, dotyczącym unieważnienia indywidualnego aktu administracyjnego, Trybunał stwierdził, iż mimo że nie istnieją odpowiednie przepisy Traktatu, nie może on odmówić prawa do sądu i ma obowiązek rozstrzygnąć sprawę, kierując się regułami wynikającymi z ustawodawstw, doktryny i orzecznictwa państw członkowskich. Od tego czasu, posługując się tą metodą, TS uznał za obowiązujące w unijnym porządku prawnym wiele ogólnych zasad prawa administracyjnego m.in.: praworządności, proporcjonalności, pewności prawnej, uzasadnionych oczekiwań, niedyskryminacji, prawo do przedstawienia swoich racji, zanim zostanie podjęta decyzja w danej sprawie³⁹.

Jedną z dziedzin, gdzie ogólne zasady prawa administracyjnego bardzo wcześnie znalazły zastosowanie, były sprawy funkcjonariuszy

³⁵ Orzeczenie SPI z 12 lipca 2001 r. w sprawie T-120/99, Kik przeciwko Urzędowi ds. Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (Znaki Towarowe i Wzory) (OHIM), ECR 2001, s. II-2235, pkt 64, potwierdzone przez orzeczenie TS z 9 września 2003 r. w sprawie C-361/01 P, Christina Kik przeciwko Urzędowi ds. Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (Znaki Towarowe i Wzory) (OHIM).

³⁶ M. Jaśkowski, *Sądy wspólnotowe jako sądy administracyjne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1, s. 81 i n.

³⁷ A. Jackiewicz, *Prawo...*, op. cit., s. 69.

³⁸ Orzeczenie TS z 12 lipca 1957 r. w sprawach połączonych 7/56, 3/57-7/57, Dineke Algiera, Giacomo Cicconardi, Simone Couturaud, Ignazio Genuardi, Félicie Steichen przeciwko Zgromadzeniu Ogólnemu EWWiS, ECR 1957, s. 81.

³⁹ J. Schwarze, *European Administrative...*, op. cit., s. 6.

szy europejskich. Na początku istnienia Wspólnoty spory między nią a jej pracownikami stanowiły duży odsetek spraw toczących się przed TS⁴⁰. Przykładem może być orzeczenie Alvis przeciwko Radzie, w którym TS stwierdził, że „zgodnie z ogólnie zaakceptowaną zasadą prawa administracyjnego obowiązującą w państwach członkowskich EWG, organy administracji publicznej muszą dać urzędnikom możliwość odowiedzenia na zarzuty, zanim podejmą w stosunku do nich decyzję o sankcjach dyscyplinarnych”⁴¹. W latach 70. pojawiły się sprawy również w innych dziedzinach m.in. w sprawie wspólnotowej polityki rolnej. TS rozwinął w tym czasie swoje orzecznictwo odnośnie do takich zasad jak: zasada proporcjonalności, równości czy ochrony uzasadnionych oczekiwań. Wpływ na rozwój ogólnych reguł europejskiego prawa administracyjnego miały również orzeczenia Sądu Pierwszej Instancji (SPI – obecnie Sądu).

Orzecznictwo sądów unijnych często odwoływało się do pojęcia „dobrej praktyki administracyjnej” (*good administrative practice*) lub „właściwego administrowania” (*proper administration*) albo zasady dobrego administrowania (*principle of good administration*). Analiza ich orzeczeń wskazuje, że znaczenie tej zasady było niejednolite. Sądy te, odwołując się do „dobrego administrowania”, orzekały bowiem na postawie różnych zasad proceduralnych, takich jak: zasada staranności, zasada dostępu do informacji czy prawa do obrony, których naruszenie stanowiło jednocześnie naruszenie zasady dobrej administracji. Zasada dobrej administracji w większości przypadków nie była natomiast samodzielną podstawą do uznania skargi, mimo że skarżący często się na nią powoływali⁴².

1.4.1. Zasada staranności

Odniesienie do zasady dobrej administracji pojawiało się w orzecznictwie sądów UE najczęściej w kontekście naruszenia zasady staran-

⁴⁰ T. Tridimas, *The general principles of EC law*, Oxford 2000, s. 6.

⁴¹ Orzeczenie TS z 4 lipca 1963 r. w sprawie 32–62, Maurice Alvis przeciwko Radzie, ECR 1963, s. 49.

⁴² Orzeczenie SPI z 18 września 1995 r. w sprawie T-167/94, Detlef Nölle przeciwko Radzie i Komisji, ECR 1995, s. II-2589, pkt 73; H.P. Nehl, *Principles...*, op. cit., s. 27.

ności (*principle of care, principe de sollicitude*). W sprawie Burban⁴³ TS orzekł, że „z obowiązku staranności jak i zasady dobrej administracji wynika, iż organ administracji powinien wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności, które mogą mieć wpływ na rozstrzygnięcie, uwzględniając przy tym zarówno interesy całej służby publicznej, jak i poszczególnych funkcjonariuszy”. Podobnie w orzeczeniu Nölle II⁴⁴ SPI stwierdził, że jeśli niezależny importer jako „zainteresowana strona” uczestniczy w procedurze antydumpingowej i podnosi uzasadnione wątpliwości ich nieprzeanalizowanie przez Komisję w sposób poważny i dokładny stanowi naruszenie zasady staranności chroniącej prawa obywateli. W orzeczeniu tym SPI zdefiniował zasadę staranności jako obowiązek organu administracji bezstronnego i starannego zbadania wszystkich relewantnych okoliczności faktycznych i prawnych sprawy⁴⁵ i uznał ją za podstawową zasadę wspólnotowego (obecnie unijnego) porządku prawnego.

1.4.2. Prawo każdej osoby do bycia wysłuchaną, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jej sytuację (prawo do obrony)

Prawo każdego do obrony swoich interesów w postępowaniu administracyjnym, a przede wszystkim do osobistego przedstawienia sprawy, uznawane jest za jeden z najważniejszych aspektów zasady dobrej administracji⁴⁶. Prawo to jest wyrażone w unijnym prawie pisanym w niektórych dziedzinach, np. w przepisach w sprawie ochrony konkurencji. Znalazło ono swój wyraz również w orzecznictwie sądów UE. W orzeczeniu Lisrestal⁴⁷ SPI stwierdził, iż „przestrzeganie prawa

⁴³ Orzeczenie TS z 31 marca 1992 r. w sprawie C-255/90 P, Jean-Louis Burban przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, ECR 1992, s. I-2253, pkt 7.

⁴⁴ Orzeczenie SPI z 18 września 1995 r. w sprawie T-167/94, Detlef Nölle przeciwko Radzie i Komisji ECR 1995, s. II-258, pkt 76.

⁴⁵ H.P. Nehl, *Principles...*, op. cit., s. 32–34, 107 i n.; orzeczenie TS z 21 listopada 1991 r. w sprawie 269/90, Technische Universität München przeciwko Hauptzollamt München-Mitte, ECR 1991, s. I-5469.

⁴⁶ A. Jackiewicz, *Prawo...*, op. cit., s. 74.

⁴⁷ Orzeczenie SPI z 6 grudnia 1994 r. w sprawie T-450/93, Lisrestal przeciwko Komisji, ECR 1994, s. II – 1177, pkt 42; TS potwierdził linię orzeczniczą SPI; orzeczenie TS z 24 listopada 1996 r. w sprawie C-32/95 Komisja przeciwko Lisrestal, ECR 1996,

do obrony we wszystkich postępowaniach, których rezultat może niekorzystnie wpłynąć na sytuację określonej osoby, jest podstawową zasadą prawa wspólnotowego, która musi mieć zastosowanie, nawet gdy nie przewidują tego normy określonej procedury. Zgodnie z tą zasadą, każda osoba, która może zostać niekorzystnie dotknięta decyzją, powinna mieć możliwość ustosunkowania się do dowodów, które Komisja uwzględni jako podstawę swojej decyzji”. Swoje stanowisko SPI utrzymał w sprawie *New Europe Consulting*⁴⁸.

Aby osoba, której decyzja może dotyczyć, mogła skutecznie ustosunkować się co do wszystkich okoliczności mających wpływ na ostateczne rozstrzygnięcie sprawy przez organ administracji unijnej musi być: informowana o rozpoczęciu postępowania i jego przedmiocie, mieć prawo do pełnomocnika⁴⁹, do poufności w relacjach z tym przedstawicielem (*legal privilege*)⁵⁰ oraz dostęp do akt sprawy⁵¹. Prawo do obrony własnych interesów w postępowaniu administracyjnym obejmuje również prawo do milczenia⁵².

Zagwarantowanie prawa dostępu do akt sprawy jest podstawowym warunkiem, jaki musi być spełniony, aby strona mogła efektywnie korzystać z uprawnienia do obrony własnych interesów w postępowaniu administracyjnym. Nie jest bowiem możliwe, aby mogła ona wypowiedzieć się co do okoliczności prawnych i faktycznych mogących mieć

s. I-5373, pkt 21; A. Jackiewicz, *Prawo...*, op. cit., s. 74 oraz orzeczenie SPI z 10 maja 2001 r. w sprawach połączonych T-186/97, T-187/97, T-190/97, T-192/97 – T-210/97, T-211/97, T-216/97 to T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 i T-147/99 Kaufring i inni przeciwko Komisji ECR 2001, s. II-1337, pkt 151.

⁴⁸ Orzeczenie SPI z 9 lipca 1999 r. w sprawie T-231/97 *New Europe Consulting* i *Michael P. Brown* przeciwko Komisji, ECR 1999, s. II-2403, pkt 42.

⁴⁹ Orzeczenie TS z 17 grudnia 1981 r. *Demont* przeciwko Komisji, ECR 1981, s. 3147, pkt 11.

⁵⁰ Orzeczenie TS z 18 maja 1982 r. w sprawie 155/79, *AM & S Europe Limited* przeciwko Komisji, ECR 1982, s. 1575.

⁵¹ Orzeczenie TS z 29 czerwca 1995 r. w sprawie T-30/91 *Solvay SA* przeciwko Komisji, ECR 1995, s. II-1775. Od prawa dostępu do akt sprawy, które dotyczą procedury administracyjnej należy odróżnić prawo dostępu do dokumentów (art. 255 ust. 2 TWE) mające charakter zasady służącej zwiększeniu otwartości całego procesu rządzenia w UE. H.P. Nehl, *Principles...*, op. cit., s. 60.

⁵² Orzeczenie TS z 18 listopada 1989 r. w sprawie 374/87, *Orkem* przeciwko Komisji, ECR 1989 s. 3283, pkt 35.

wpływ na wynik sprawy bez wglądu do akt. W sprawie Solvay⁵³ SPI stwierdził, że dostęp do akt sprawy stanowi jedną z gwarancji proceduralnych chroniących prawo do obrony, które jest ogólną zasadą prawa wspólnotowego (obecnie unijnego) i ma zastosowanie również do procedury administracyjnej.

1.4.3. Zasada załatwiania spraw w rozsądnym terminie

Szybkie załatwianie spraw administracyjnych jest jednym z aspektów dobrej administracji. W pisanim prawie UE brak precyzyjnych terminów określających czas trwania procedury administracyjnej. Punktem odniesienia może być jedynie art. 265 TFUE (dawny art. 232 TWE), dotyczący skargi na bezczynność organów UE stanowiący, iż jeżeli w ciągu dwóch miesięcy od wezwania do działania instytucja nie zajęła stanowiska, skarga może być wniesiona w ciągu następných dwóch miesięcy. Obowiązek załatwiania spraw przez administrację unijną w rozsądnym terminie został uznany przez sądy UE. W orzeczeniu Lorenz⁵⁴ TS określił dokładnie termin (dwa miesiące), jaki ma Komisja na rozpatrzenie sprawy od momentu notyfikacji pomocy publicznej przez państwo członkowskie. Dokładne określenie terminu do załatwienia sprawy przez TS miało jednak wyjątkowy charakter i zostało dokonane ze względu na konieczność ochrony zasady pewności prawnej. W innych przypadkach sądy UE przyjmowały bardziej elastyczne podejście⁵⁵. W sprawie Interhotel⁵⁶ SPI stwierdził, że to, czy opóźnienie było rozsądne, powinno być rozstrzygane odrębnie w każdej indywidualnej sprawie. Podobnie w sprawie Guérin⁵⁷, zdaniem TS zgodnie z zasadami dobrej administracji decyzja powinna zostać podjęta w rozsądnym terminie od momentu wypowiedzenia się osób zainteresowanych.

⁵³ Orzeczenie SPI z 29 czerwca 1995 r. w sprawie T-30/91, Solvay SA przeciwko Komisji, ECR 1995 s. II-1775 pkt 59.

⁵⁴ Orzeczenie TS z 11 grudnia 1973 r. w sprawie 120/73, Lorenz GmbH przeciwko Republice Federalnej Niemiec i innym, ECR 1973, s. 1471.

⁵⁵ K. Kańska, *Towards...*, op. cit., s. 313.

⁵⁶ Orzeczenie SPI z 14 lipca 1997 r. w sprawie T-81/95, Interhotel przeciwko Komisji, ECR 1997, s. II-1265, pkt 65.

⁵⁷ Orzeczenie TS z 18 marca 1997 r. w sprawie C-282/95 P, Guérin automobiles przeciwko Komisji, ECR 1997, s. I-1503, pkt 37.

Omówione zasady funkcjonują w porządkach prawnych państw członkowskich i ich uznanie przez sądy unijne za podstawowe zasady europejskiej procedury administracyjnej nie jest zaskakujące. W Polsce są one realizowane na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego⁵⁸.

1.4.4. Zasada dobrej administracji w orzecznictwie sądów Unii Europejskiej jako autonomiczna zasada prawa unijnego

Orzecznictwo SPI wykazuje tendencję do uznania zasady dobrej administracji za autonomiczną⁵⁹ ogólną zasadę prawa unijnego. Autonomia ta oznacza, że zasada dobrej administracji nie jest traktowana jedynie jako wiązka poszczególnych uprawnień procesowych stron postępowania, a jej naruszenie może stanowić samodzielną podstawę zaskarżenia działań administracji do sądów UE. W sprawie *Tideland Signal*⁶⁰ SPI stwierdził, że fakt iż Komisja nie wyjaśniła, czy oferta była ważna czy też nie, mimo iż dokonanie takich wyjaśnień było możliwe i konieczne, stanowiło naruszenie zasady dobrej administracji. Na tej podstawie unieważnił decyzję Komisji odrzucającą ofertę, bez powoływania się na odrębne prawo procesowe skarżącego. W orzeczeniu tym SPI odwołał się natomiast do art. 41 KPP ustanawiającego zasadę dobrej administracji.

Natomiast w sprawie *max mobil*⁶¹ SPI rozpatrywał, czy przedsiębiorstwo posiada legitymację, w postępowaniu przed sądami wspólnotowymi, do zaskarżania odmowy przez Komisję wszczęcia postępowania przeciwko państwu członkowskiemu na podstawie art. 90(3) TWE (obecnie art. 106 TFUE). W swoim orzeczeniu SPI stwierdził, że „konieczność starannego i bezstronnego rozpatrzenia skargi wynika z prawa do dobrej administracji, które jest jedną z ogólnych zasad obowiązujących w praworządnych państwach i znajduje potwierdzenie

⁵⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. Urz. 1960, nr 30, poz. 168 z późn. zm.

⁵⁹ K. Kańska, *Towards...*, op. cit., s. 304 i n.

⁶⁰ Orzeczenie SPI z 27 września 2002 r. w sprawie T-211/02, *Tideland Signal Limited* przeciwko Komisji, ECR 2002, s. II-3781, pkt 37.

⁶¹ Orzeczenie SPI z 30 czerwca 2002 r. w sprawie T-54/99, *max.mobil Telekommunikation Service GmbH* przeciwko Komisji, ECR 2002, s. II-313, pkt 48.

nie w konstytucyjnych tradycjach państw członkowskich” oraz odwołał się do art. 41 Karty praw podstawowych. Wyrok ten został uchylony przez TS. Trybunał nie zanegował jednak istnienia zasady dobrej administracji w prawie Unii. W swoim orzeczeniu uznał jednak, że zgodnie z art. 90(3) TWE, Komisja czuwa nad stosowaniem zakazu szczególnego traktowania przedsiębiorstw publicznych i w miarę potrzeby kieruje stosowne dyrektywy lub decyzje do państw członkowskich. Jednakże należy przyjąć, że Komisja nie jest zobowiązana do wszczęcia postępowania w sytuacji określonej w tym przepisie, gdyż indywidualne podmioty nie mogą żądać od Komisji zajęcia stanowiska w ścisłym znaczeniu. Zdaniem TS, powyższa konkluzja nie narusza zasady dobrej administracji lub innych ogólnych zasad prawa UE⁶².

Orzecznictwo unijne przeszło więc znaczącą ewolucję: od stwierdzenia potrzeby istnienia „właściwych reguł proceduralnych w sprawie Algiera” przez stopniowe uznawanie poszczególnych zasad proceduralnych za ogólne zasady prawa UE aż do uznania przez SPI zasady „dobrej administracji” za podstawową zasadę prawa unijnego rozumianą w sposób, w jaki została ona zdefiniowana w art. 41 Karty praw podstawowych.

1.5. Zasada dobrej administracji w Karcie praw podstawowych⁶³ (KPP)

Prawo do dobrej administracji zostało sformułowane w art. 41 KPP⁶⁴. „Każdy ma prawo do bezstronnego i rzetelnego załatwienia jego sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i agencje Unii. Prawo to obejmuje:

⁶² Orzeczenie TS z 22 lutego 2005 r. w sprawie C-141/02 P, Komisja przeciwko max.mobil Telekommunikation Service, ECR 2005, s. I-1283, pkt 66–72.

⁶³ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. 2000, C 364, s. 1, proklamowana w Nicei 7 grudnia 2000 r.

⁶⁴ KPP została włączona do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (Dz. Urz. z 16.12. 2004, C 310, tom 47). Moc wiążącą Kartę nadaje Traktat z Lizbony w momencie swojego wejścia w życie 1 grudnia 2009 r. Polska na szczycie w Lizbonie 18–19 października 2007 r., kiedy osiągnięto porozumienie w sprawie nowego traktatu, przyłączyła się do brytyjskiego protokołu, ograniczającego stosowanie Karty.

- prawo każdej osoby do osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostanie podjęty indywidualny środek mogący negatywnie wpłynąć na jej sytuację;
- prawo każdej osoby do dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
- obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji”.

Ponadto art. 41 Karty przyznaje każdemu prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzonej przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji, a także możliwość zwrócenia się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków traktatowych i otrzymania odpowiedzi w tym samym języku.

Inicjatywa umieszczenia prawa do dobrej administracji w treści KPP wyszła od Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich Jacoba Södermanna⁶⁵. Moc wiążącą Karcie nadał Traktat z Lizbony w momencie swojego wejścia w życie 1 grudnia 2009 roku. Polska na szczycie w Lizbonie 18–19 października 2007 roku, kiedy osiągnięto porozumienie w sprawie nowego Traktatu, przyłączyła się do brytyjskiego protokołu, ograniczającego stosowanie Karty. Jednak, mimo że Karta formalnie nie wiąże Polski ma ona znaczenie również w naszym kraju. Jest tak dlatego, że instytucje, które proklamowały KPP (Parlament Europejski, Rada i Komisja) są związane jej postanowieniami. Ponadto postanowienia Karty mogą służyć sądom unijnym jako źródło inspiracji oraz być uznane za wyraz aktualnego stanowiska instytucji UE co do katalogu praw podstawowych⁶⁶.

Prawo do dobrej administracji zostało w KPP ujęte jako zasada procesowa, która obowiązuje we wszystkich procedurach administracyjnych przed organami Unii⁶⁷. Zgodnie z objaśnieniami Sekretariatu Konwencji na kształt prawa do dobrej administracji wpływ miało orzecznictwo sądów UE, uznające zasadę dobrej administracji, a przede wszystkim wyroki w sprawach: *Burban* (zasada staranności), *Nölle II* (zasada staranności), *New Europe Consulting* (prawo wysłu-

⁶⁵ K. Kańska, *Towards...*, op. cit., s. 306; A. Skóra, *Pojęcie...*, op. cit., s. 336.

⁶⁶ S. Biernat, *Źródła prawa wspólnotowego*, [w:] *Prawo...*, op. cit., s. 375; A. Wyrozumka, *Jednostka w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo...*, op. cit., s. 377.

⁶⁷ A. Skóra, *Pojęcie...*, op. cit., s. 336.

chania oraz zasada staranności). Tekst dwóch pierwszych ustępów art. 41 KPP wynika z orzeczeń w sprawach: Heylens, Orkem, TU München i Lisrestal. Natomiast podstawą obowiązków wyrażonych w ust. 2 tier 3 art. 41 oraz w ust. 3 i 4 tego artykułu (uzasadniania decyzji, naprawienia szkód wyrządzonych przez UE oraz odpowiadania na pisma we wszystkich językach traktatowych) były przepisy TWE (art. 253, 288 oraz 21). Poszczególne prawa procesowe zawarte w art. 41 mają więc swoje podstawy w orzecznictwie sądów UE i w Traktacie.

Artykuł 41 KPP jest natomiast pierwszą oficjalną próbą zdefiniowania zasady dobrej administracji w sposób pozytywny⁶⁸ i określenia, które z praw procesowych jednostek obejmuje ona swoim zakresem. Nowość stanowi również wyraźne określenie zasady dobrej administracji jako wiązki procesowych publicznych praw podmiotowych⁶⁹, nie zaś jako obowiązków administracji, którym niekoniecznie odpowiadałoby roszczenie jednostki⁷⁰. Orzeczenia sądów unijnych nie były bowiem w tej kwestii jednoznaczne. Ujmowały zasadę dobrej administracji jako prawo jednostki do żądania określonych odpowiadających standardom właściwego administrowania zachowań instytucji UE, ale również dyrektywę skierowaną w stosunku do organów administracyjnych mającą zapewnić ich efektywne funkcjonowanie⁷¹. Przykładem tej ostatniej sytuacji może być wyrok w sprawie Nakajima All Precision Co. Ltd przeciwko Radzie⁷², w którym TS stwierdził, że „celem reguł proceduralnych skierowanych do instytucji wspólnotowych jest organizacja ich wewnętrznego funkcjonowania w duchu dobrej administracji [...] Wynika z tego, że osoba fizyczna lub prawna nie może powołać się na naruszenie tych reguł jako podstawę po-

⁶⁸ Definicja „złej administracji” (*maladministration*) znalazła się już bowiem w rocznym raporcie Europejskiego Obudsmiana z 1998 r., gdzie stwierdził on, że „złe administrowanie zachodzi gdy organ administracji publicznej działa niezgodnie z regułami lub zasadami, które go obowiązują”, Roczny Raport Rzecznika Praw Obywatelskich UE z 1997 r. zatwierdzony przez Parlament Europejski w rezolucji, nr A4-0258/98, Dz. Urz. 1998, C 292/168.

⁶⁹ K. Kańska, *Towards...*, op. cit., s. 301.

⁷⁰ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 174.

⁷¹ A. Jackiewicz, *Prawo...*, op. cit., s. 73.

⁷² Orzeczenie TS z 7 maja 1991 r. w sprawie C-69/89, Nakajima All Precision Co. Ltd przeciwko Radzie, ECR 1991, s. I-2069, pkt 4.

wództwa o unieważnienie decyzji, gdyż ich celem nie jest ochrona jednostek”. Artykuł 41 KPP wskazuje natomiast bardzo wyraźnie, jakimi prawami procesowymi powinni dysponować obywatele UE w stosunku do administracji unijnej – zdaniem Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich – stanowi „krok naprzód w stosunku do podstawowych zasad dotyczących obywatelstwa wprowadzonych Traktatem z Maastricht”⁷³.

1.6. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich zgodnie z art. 228 TFUE (dawny art. 195 TWE), jest upoważniony do przyjmowania skarg, które odnoszą się do przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykonującego swoje funkcje sądowe. Skargę taką może złożyć każdy obywatel Unii lub każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca swoją siedzibę statutową w państwie członkowskim. W przypadkach gdy Rzecznik stwierdzi niewłaściwe administrowanie, przekazuje sprawę do danej instytucji, która dysponuje terminem trzech miesięcy, aby poinformować go o swoim stanowisku. Następnie Rzecznik przesyła sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu i danej instytucji, a osoba, od której skarga pochodzi, jest informowana o wyniku dochodzenia. Celem działania Europejskiego Ombudsmana jest więc promowanie właściwej praktyki administracyjnej. Decyzje Rzecznika stanowią w tym zakresie bardzo istotne źródło prawa miękkiego⁷⁴. Ponadto jest on autorem Europejskiego kodeksu dobrej administracji, który został zatwierdzony przez Parlament Europejski w rezolucji z 6 września 2001 roku. Kodeks ten precyzuje prawo do dobrej administracji, o którym mowa w art. 41 KPP⁷⁵.

⁷³ J. Södermann, „The Struggle for Openness in the European Union” przemówienie z 21 marca 2001 r.

⁷⁴ P. Gjeroleff Bonnor, *The European Ombudsman: a Novel Source of Soft Law in the European Union*, „European Law Review” 2000, nr 25, s. 39–56.

⁷⁵ A. Pakuła, *W kwestii zastosowalności Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji w funkcjonowaniu administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Europeizacja polskie-*

Zainspirowane propozycją Rzecznika również Komisja⁷⁶ i Parlament Europejski uchwalili swoje kodeksy dobrej administracji. Podobnie liczne agencje europejskie przyjęły kodeksy postępowania wzorowane na Kodeksie dobrej administracji⁷⁷. Są to jednak niewiążące akty prawne, które służą przede wszystkim organizacji właściwego funkcjonowania instytucji europejskich.

1.7. Skutki naruszenia zasady dobrej administracji

Naruszenie zasady dobrej administracji może prowadzić zarówno do unieważnienia aktu administracyjnego, jak i do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej po stronie Unii. Należy zauważyć, że skarga odszkodowawcza ma charakter autonomiczny. Oznacza to, iż niedopuszczalność skargi o stwierdzenie nieważności nie uniemożliwia dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, a skardze odszkodowawczej nie musi towarzyszyć ani jej poprzedzać skarga z art. 263 TFUE (dawny art. 230 TWE)⁷⁸. Ponadto fakt unieważnienia aktu administracyjnego przez sąd unijny ze względu na jego nielegalność nie prowadzi automatycznie do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej po stronie Unii.

go prawa administracyjnego, Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, (red.), Wrocław 2005, s. 533; J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji: (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2002; A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008, s. 126 i n.

⁷⁶ Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission in Their Relations with the Public, (Kodeks dobrej praktyki administracyjnej w relacjach urzędników Komisji z obywatelami), z 17.10. 2000 r., Dz. Urz. 2000, L 267/63, s. 1; T. Fortsakis, *Principles...*, op. cit., s. 212.

⁷⁷ M. Szewczyk, *Prawo do dobrej administracji w świetle aktów prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo do dobrej administracji...*, op. cit., s. 61 i n.

⁷⁸ C. Mik, *Europejskie...*, op. cit., s. 769, orzeczenie SPI z 9 grudnia 1997 r. w sprawach połączonych T-195/94 i T-202/94, Friedhelm Quiller i Johann Heusmann przeciwko Radzie i Komisji, ECR 1997, s. II-2247, pkt 122; orzeczenie TS z 2 grudnia 1971 r. w sprawie 5-71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt przeciwko Radzie, ECR 1971, s. 975.

1.7.1. Stwierdzenie nieważności unijnego aktu administracyjnego

Zgodnie z art. 263 TFUE, Trybunał Sprawiedliwości kontroluje legalność aktów przyjętych przez instytucje europejskie, które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich. Zdaniem TS, akt wywiera skutki prawne, jeżeli zmienia sytuację prawną podmiotu, wpływając na jego prawa i obowiązki⁷⁹. Sądowej kontroli legalności podlegają więc również środki przyjmowane przez instytucje unijne w ramach wykonywania przez nie funkcji wykonawczych.

Zgodnie z orzeczeniem TS w sprawie Algiera⁸⁰ możliwe jest unieważnienie sprzecznego z prawem aktu administracyjnego, również w sytuacji gdy wynikają z niego uprawnienia dla jednostek. Sankcja unieważnienia powoduje uchylenie aktu oraz wyeliminowanie skutków prawnych, które wywarł on od początku obowiązywania⁸¹.

Artykuł 263 TFUE wymienia cztery przyczyny wadliwości aktu prawnego:

- brak kompetencji,
- naruszenie istotnych wymogów proceduralnych,
- naruszenie Traktatu lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem,
- nadużycie władzy.

Złamanie zasady dobrego administrowania może zostać uznane przez sądy unijne za naruszenie istotnego wymogu proceduralnego⁸². Jeśli chodzi o zasadę dobrej administracji, jej nieprzestrzeganie może być zarówno samodzielnie⁸³, jak i w związku ze złamaniem innych zasad procedury administracyjnej powodem unieważnienia aktu prawa

⁷⁹ Orzeczenie TS z 15 marca 1967 r. w sprawach połączonych 8–11/66, *Société anonyme Cimenteries C.B.R. Cementsbedrijven N.V. i inni przeciwko Komisji*, ECR 1967, s. 75; A. Wyrozumska, *System ochrony prawnej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2003, s. 278 i n.; C. Mik, *Europejskie...*, op. cit., s. 755 i n.; J. Schwarze, *Judicial Review of European Administrative Procedure*, „Law and Contemporary Problems” 2004, tom 68, <http://law.duke.edu/journals/lcp>, s. 85 i n.

⁸⁰ Orzeczenie TS z 12 lipca 1957 r. w sprawach połączonych 7/56, 3/57–7/57, *Dineke Algiera...*, s. 54.

⁸¹ C. Mik, *Europejskie...*, op. cit., s. 761.

⁸² M. Brealey, M. Hoskins, *Remedies in EC law*, London 1999, s. 310.

⁸³ Orzeczenie SPI z 27 września 2002 r. w sprawie T-211/02, *Tideland Signal Limited...*, op. cit., pkt 37.

UE. Przyczyną nieważności rozstrzygnięcia administracyjnego może być na przykład naruszenie prawa każdej osoby do bycia wysłuchaną, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jej sytuację (prawo do obrony). Uprawnienie to może zostać urzeczywistnione jedynie gdy strona postępowania ma skuteczny dostęp do akt sprawy. Nie zawsze jednak brak wglądu do dokumentów jest uznawany przez sądy unijne za naruszenie skutkujące nieważnością decyzji. W sprawie Aalborg Portland⁸⁴ TS orzekł, iż niemożliwość zapoznania się z określonym dokumentem może stanowić naruszenie prawa do obrony gdy, jedynie po pierwsze, był on podstawą dla Komisji do sformułowania zarzutów w sprawie złamania prawa przez dane przedsiębiorstwo⁸⁵, po drugie, zarzuty mogły zostać potwierdzone jedynie przez odwołanie się do tego dokumentu. Natomiast jeżeli przedsiębiorstwo nie miało dostępu do dokumentów mogących uwolnić je od zarzutów, wystarczy, że wykaże, iż mogło ono użyć ich w swojej obronie⁸⁶. Podobnie TS orzekł w sprawie Limbursge Vinyl⁸⁷. Stwierdził on, że rzekome naruszenie prawa do obrony musi być analizowane w świetle specyficznych okoliczności każdej indywidualnej sprawy, a niezagwarantowanie właściwego dostępu do akt będzie prowadziło do unieważnienia decyzji jedynie, jeżeli wpłynęło ono na przebieg procedury lub treść przyjętego rozstrzygnięcia⁸⁸. Również złamanie zasady załatwiania spraw w rozsądnym terminie nie stanowi

⁸⁴ Orzeczenie TS z 7 stycznia 2004 r. w sprawach połączonych C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P, Aalborg Portland A/S i inni przeciwko Komisji, ECR 2004, pkt 71–77.

⁸⁵ Orzeczenie TS z 9 listopada 1983 r. w sprawie 332/81, NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin przeciwko Komisji, ECR 1983, s. 3461, pkt 7 i 9; orzeczenie TS z 25 października 1983 r. w sprawie 107/82, Allgemeine Elektrizitäts-Gesellschaft AEG-Telefunken AG przeciwko Komisji, ECR 1983, s. 3151, pkt 24–30; orzeczenie TS z 29 czerwca 1995 r. w sprawie T-30/91, Solvay SA..., op. cit., pkt 58.

⁸⁶ Orzeczenie TS z 8 lipca 1999 r. w sprawie C-51/92 P, Hercules Chemicals przeciwko Komisji, ECR s. I-4235, pkt 81.

⁸⁷ Orzeczenie SPI z 20 kwietnia 1999 r. w sprawach połączonych T-305/94, T-306/94, T-307/94, T-313/94 – T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 i T-335/94, Limbursge Vinyl Maatschappij NV i inni przeciwko Komisji, ECR 1999, s. II-931, pkt 1019–1021.

⁸⁸ Orzeczenie TS z 29 czerwca 1995 r. w sprawie T-30/91 Solvay SA..., op. cit., pkt 68.

automatycznie przesłanki unieważnienia określonego rozstrzygnięcia. W orzeczeniach *Interhotel* i *Vieira*⁸⁹ SPI stwierdził, że nawet nieuzasadniona zwłoka nie może sama w sobie prowadzić do unieważnienia decyzji. Rozstrzygnięcie może zostać uznane za nieważne, jedynie gdy w wyniku zaistnienia szczególnych okoliczności opóźnienie w jego podejmowaniu prowadziło do naruszenia prawa strony do obrony lub zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań⁹⁰.

Innym przykładem naruszenia reguł procedury administracyjnej, które może prowadzić do unieważnienia aktu prawa unijnego, jest brak uzasadnienia tego aktu lub niewłaściwe uzasadnienie. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem sądów UE⁹¹, uzasadnienie powinno w sposób jasny i jednoznaczny ukazywać rozumowanie instytucji europejskiej przyjmującej akt, tak aby osoba, której on dotyczy była odpowiednio poinformowana o motywach jego przyjęcia i tym samym mogła bronić swoich praw. Ponadto podanie racji i podstaw przyjętego środka ma umożliwiać sądom unijnym jego kontrolę.

Natomiast naruszenie zasady dobrego administrowania bez odwoływania się do innych zasad proceduralnych było powodem unieważnienia decyzji w omawianej już sprawie *Tideland Signal*⁹². Komisja, podejmując decyzję o odrzuceniu oferty, nie wyjaśniła, czy oferta ta była ważna czy też nie, mimo że dokonanie takich ustaleń było możliwe i konieczne. Stanowiło to zdaniem SPI naruszenie zasady dobrej administracji. Ze stanu faktycznego sprawy wynika więc, że brak poszanowania dla tej zasady mógł oddziaływać na treść podjętego przez Komisję rozstrzygnięcia.

⁸⁹ Orzeczenie SPI z 14 lipca 1997 r. w sprawie T-81/95 *Interhotel...*, pkt 66; orzeczenie SPI z 3 kwietnia 2003 r. w sprawach połączonych T-44/01, T-119/01 i T-126/01, *Vieira and Vieira Argentina przeciwko Komisji*, ECR 2003, s. II-1209, pkt 170.

⁹⁰ Orzeczenie TS z 27 listopada 2001 r. w sprawie C-270/99, *Z przeciwko Parlamen-towi*, ECR 2001, s. I-9197, pkt 44; K. Kańska, *Towards...*, op. cit., s. 314.

⁹¹ Orzeczenie TS z 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90, *Technische Universität München przeciwko Hauptzollamt München-Mitte*, ECR 1991, s. I-5469, pkt 26; orzeczenie TS z 29 lutego 1996 r. w sprawie C-122/94, *Komisja przeciwko Radzie*, ECR 1996, s. I-881, pkt 29; orzeczenie TS z 15 maja 1997 r. w sprawie C-278/95 P, *Siemens SA przeciwko Komisji*, ECR 1997, s. I-2507, pkt 17.

⁹² Orzeczenie SPI z 27 września 2002 r. w sprawie T-211/02, *Tideland Signal Limited przeciwko Komisji*, ECR 2002, s. II-3781.

Z orzecznictwa sądów UE wypływa wniosek, że zarówno fakt naruszenia zasady dobrej administracji, jak i zasad z niej wynikających, może prowadzić tak jak w przypadku złamania innych wymogów proceduralnych do unieważnienia aktu prawa unijnego wtedy, gdy uchybienie mogło mieć wpływ na przebieg procedury lub na treść określonego rozstrzygnięcia⁹³ albo gdy uniemożliwiałoby jego sądową kontrolę⁹⁴. Potwierdza to orzeczenie TS w sprawie Volkswagen⁹⁵, zgodnie z którym Komisja, dopuszczając do przecieku do prasy najważniejszego z elementów niepodjętej jeszcze decyzji (wysokości kary pieniężnej, która miała zostać nałożona na przedsiębiorstwo), obraziła godność przedsiębiorstwa i działała niezgodnie z celami właściwymi dobrej administracji wspólnotowej (*the interests of proper community administration*). W wyroku tym TS nie unieważnił jednak zaskarżonej decyzji, gdyż nieprawidłowość nie miała wpływu na treść rozstrzygnięcia. Natomiast orzekł, iż odpowiedzialność za szkody powstałe po stronie jednostki w wyniku nieprawidłowości odpowiada organ administracji, który się ich dopuścił.

1.7.2. Odpowiedzialność pozaumowna Unii – skarga o odszkodowanie

Zgodnie z art. 340 akapit 2 TFUE (dawny art. 288 akapit 2 TWE), „w dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej Unia powinna naprawić, zgodnie z zasadami ogólnymi, wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzone przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji”.

Naruszenie zasady dobrej administracji i tym samym wynikających z niej praw procesowych jednostki może więc prowadzić do odpowiedzialności odszkodowawczej Unii. W przypadku gdy instytucja euro-

⁹³ Orzeczenie TS z 29 listopada 1980 r. w sprawach połączonych 209–215 i 218/78, Heintz van Landewyck SARL i inni przeciwko Komisji, ECR 1980, s. 3125, pkt 47; orzeczenie TS z 23 kwietnia 1986 r. w sprawie 150/84, Giorgio Bernardi przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, ECR 1986, s. 1375, pkt 28.

⁹⁴ Orzeczenie TS w sprawie C-269/90, Technische Universität München..., pkt 26–27; orzeczenie TS z 15 czerwca 1994 r. w sprawie C-137/92 P, Komisja przeciwko BASF AG i innym, ECR 1994, s. I-2555, pkt 75–76.

⁹⁵ Orzeczenie TS z 18 września 2003 r. w sprawie C-338/00 P, Volkswagen AG przeciwko Komisji, ECR 2003, pkt 165.

pejska, przyjmująca indywidualny akt administracyjny, będzie dysponowała luzem decyzyjnym przesłanka bezprawnego działania Unii zostanie spełniona, jedynie gdy złamanie zasady dobrej administracji będzie stanowiło przekroczenie w sposób oczywisty i poważny granic tego luzu decyzyjnego. Ponadto muszą zostać spełnione dwie pozostałe przesłanki: szkoda po stronie jednostki oraz związek przyczynowy między naruszeniem prawa unijnego a szkodą.

Wagę przestrzegania reguł proceduralnych, wtedy gdy określony organ Unii dysponuje uznaniem przy podejmowaniu decyzji, podkreślił TS w orzeczeniu TU München⁹⁶. Trybunał stwierdził, że jeżeli instytucje UE mają luz decyzyjny (*power of appraisal*), przestrzeganie praw wynikających z unijnych przepisów o postępowaniu administracyjnym ma fundamentalne znaczenie. Przede wszystkim chodzi tu o prawo każdej osoby do bycia wysłuchaną, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jej sytuację, prawo do tego, aby organ administracji bezstronnie i starannie zbadał wszystkie relewantne okoliczności faktyczne i prawne sprawy oraz prawo do uzyskania uzasadnienia rozstrzygnięcia.

2. Zasada otwartości

2.1. Geneza zasady otwartości

Historia zasady otwartości rozpoczyna się od Traktatu z Maastricht i duńskiego odrzucenia tego Traktatu, co wywołało starania o zwiększenie zaufania do instytucji UE⁹⁷. Do czasu wejścia w życie Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) 1 listopada 1993 roku dostęp do informacji

⁹⁶ Orzeczenie TS z 21 listopada 1991 r. w sprawie 269/90, TU München..., pkt 14; J. Świątkiewicz, *Konstytucyjne prawo do dobrej administracji (oczekiwania i rzetelność)*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 4, s. 18, 19.

⁹⁷ J. Lodge, *Transparency...*, op. cit., s. 96; A. Frost, *Restoring Faith in Government: Transparency Reform in the United States and the European Union*, „European Public Law” 2003, vol. 9, nr 1, s. 87–104, A. Héritier, *Composite democracy in Europe: the role of transparency and access to information*, „Journal of European Public Policy” 2003, s. 814–833.

o działaniu instytucji wspólnotowych był ograniczony. W dołączonej do TUE Deklaracji nr 17 w sprawie prawa dostępu do informacji potraktowano przejrzystość działań instytucji europejskich jako element rozwoju demokracji w Unii Europejskiej i prawo obywatelskie⁹⁸. Zadeklarowano, że „przejrzystość procesu decyzyjnego wzmacnia demokratyczny charakter instytucji i zaufanie publiczne do administracji”⁹⁹. W wyniku tych działań Rada, Komisja uchwaliły decyzje mające zapewnić jednostkom prawo dostępu do dokumentów (z wieloma wyjątkami). Przykładowo decyzja Rady Europejskiej 93/731/WE¹⁰⁰ dawała starającemu się o wgląd do dokumentu Rady m.in. gwarancję, że zostanie on poinformowany w ciągu miesiąca o tym, czy jego wniosek zostanie rozpoznany pozytywnie (art. 7 decyzji 93/731/WE) oraz wymieniała przyczyny mogące być podstawą decyzji odmownej. Zgodnie z art. 4 tej decyzji, dostęp do dokumentów Rady nie mógł być zagwarantowany, jeżeli godziłoby to w ochronę: interesu publicznego, interesu jednostki i prywatności, tajemnicy przemysłowej lub handlowej, interesów finansowych Wspólnoty.

Następnym krokiem było wprowadzenie prawa dostępu do dokumentów do prawa pierwotnego UE przez Traktat amsterdamski. Artykuł 255 TWE stanowił, że „każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji”. Przepis ten został sprecyzowany w rozporządzeniu 1049/2001 w sprawie dostępu do dokumentów wszystkich trzech instytucji¹⁰¹. Rozporządzenie nr 1049/2001 jest obecnie podstawowym aktem prawnym regulującym kwestię dostępu do dokumentów instytucji unijnych. Zostało ono wdrożone przez Parlament, Radę i Komisję, znajdując odzwierciedlenie w regula-

⁹⁸ C. Harlow, *Accountability in European Union*, Oxford 2004, s. 36.

⁹⁹ Deklaracja w sprawie dostępu do informacji, Traktat o Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties> [26.03.2010].

¹⁰⁰ Decyzja Rady, 93/731/WE, z 20 grudnia 1993 r. o publicznym dostępie do dokumentów Rady, Dz. Urz. z 31.12.1993, L 340/43.

¹⁰¹ F. Bignami, *Three Generations of Participations Rights in European Administrative Proceedings*, „Jean Monnet Working Paper” 2003, nr 11, s. 11 i n.; rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz. Urz. 2001, L 145/43.

minach tych instytucji oraz ma zastosowanie w przypadku agencji europejskich.

Następnie zasada przejrzystości została wyrażona w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej¹⁰². Zgodnie z art. 42 Karty, „każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy”.

Rozwojowi zasady otwartości w prawie europejskim przewodziły państwa skandynawskie i Holandia, które mają długą tradycję przejrzystego życia publicznego. Zarówno Konstytucja duńska, jak i szwedzka gwarantują obywatelom prawo dostępu do dokumentów. Również Parlament Europejski był zwolennikiem otwartości działania instytucji europejskich. Do rozwoju zasady przejrzystości przyczynił się także Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. Szczególne znaczenie miał przeprowadzony z jego własnej inicjatywy w 1996 roku przegląd rozwiązań dotyczących dostępu do dokumentów w przypadku instytucji innych niż Rada i Komisja. Zdaniem Europejskiego Ombudsmiana to, że nie istnieją jasne zasady udostępniania informacji przez niektóre instytucje europejskie stanowiło przypadek złego administrowania (*maladministration*). W wyniku działań Europejskiego Rzecznika najważniejsze instytucje unijne, takie jak: Europejski Bank Centralny i Trybunał Obrachunkowy oraz agencje europejskie przyjęły przepisy w sprawie dostępu do dokumentów¹⁰³.

2.2. Podstawy prawne zasady otwartości

Obecnie po zmianach wprowadzonych przez Traktat z Lizbony przepisy dotyczące zasady otwartości zostały zamieszczone w rozdziale II Traktatu o Unii Europejskiej zatytułowanym „Postanowienia o zasadach demokratycznych”. Otwartość została uznana za jeden z warunków zapewnienia działania Unii Europejskiej zgodnie z zasadą demokracji przedstawicielskiej. Według art. 11 TUE: „Instytucje

¹⁰² Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. 30.03. 2010, C 83/389.

¹⁰³ Dz. Urz. 1998 C 44/9.

utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim. Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii”. Ponadto w art. 1 TUE utrzymano sformułowanie stanowiące, iż Unia jest związkiem między narodami Europy, w którym „decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli”. Natomiast art. 15 TFUE (dawny art. 255 TWE) precyzuje prawo dostępu jednostek do dokumentów instytucji unijnych oraz ustanawia dodatkowo jawność obrad Parlamentu Europejskiego i Rady „obradującej i głosującej nad projektem aktu ustawodawczego”. W tym celu, zgodnie z artykułem 16 ust. 8 TUE, każde posiedzenie Rady składa się z dwóch części, poświęconych odpowiednio: obradom nad aktami ustawodawczymi Unii i działaniami o charakterze nieustawodawczym. Wprowadzoną przez Traktat z Lizbony jawność posiedzeń Rady należy ocenić pozytywnie. Przede wszystkim pozwoli ona zwiększyć efektywność parlamentarnej kontroli nad działaniami rządów krajowych w Radzie, zobowiąże ministrów do dokładniejszego wyjaśniania i uzasadniania swoich działań, doprowadzi do lepszego rozumienia przez obywateli decyzji podejmowanych przez Radę. Ponadto jawność posiedzeń Rady zniechęci rządy państw członkowskich do podejmowania decyzji, których nie mogą uzasadnić swoim wyborcom¹⁰⁴.

Dodatkowo Karta praw podstawowych, zgodnie z Traktatem z Lizbony, stała się aktem prawnie wiążącym instytucje unijne oraz państwa członkowskie. Według nowego brzmienia art. 6 TUE: „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, [...] która ma taką samą moc prawną jak Traktaty”. Artykuł 42 Karty potwierdza status wyrażonego w nim prawa dostępu do dokumentów jako podstawowego prawa obywateli UE oraz innych podmiotów zamieszkałych lub mających siedzibę w UE. Nie zawiera natomiast dodatkowych treści normatywnych, gdyż zgodnie z artykułem 52 ustęp 2 Karty „prawa uznane w niniejszej Karcie, które są przedmiotem postanowień Trak-

¹⁰⁴ House of Lords, European Union Committee, 10th Report of Session 2007–2008 The Treaty of Lisbon: an Impact Assessment, Volume I: Report, London, 13 March 2008.

tatów, są wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych”. Prawo dostępu do dokumentów jest zatem wykonywane na warunkach i w granicach określonych w art. 15 ust. 3 TFUE.

Traktat z Lizbony umiejscowił zasadę otwartości w centrum życia demokratycznego Unii Europejskiej. Ponadto wyraził on w postaci norm prawnych reguły, które były stosowane w praktyce przez instytucje europejskie. Przykładem może być jawność prac Rady UE. W przypadku gdy Rada stanowiła w ramach procedury współdecyzji, jej obrady były jawne, jeśli chodzi o prezentację przez Komisję wszelkich wniosków legislacyjnych, wszystkie obrady końcowe, tzn. dyskusje mające miejsce na szczycie Rady po tym, jak pozostałe instytucje i organy wydały swoją opinię oraz wyniki głosowania¹⁰⁵. Rada prowadziła publicznie jawne debaty także nad innymi ważnymi wnioskami legislacyjnymi (tzn. dotyczącymi spraw nieobjętych procedurą współdecyzji). Odnosnie do prac niemających charakteru legislacyjnego, to oprócz debat dotyczących kierunków polityki w ramach programu rocznego Rady oraz rocznego programu prac Komisji – które to debaty są publicznie jawne – prezydencja mogła przy ustalaniu wstępnego porządku obrad każdego posiedzenia Rady pozostawić do jej decyzji, czy obrady w kwestiach pozalegisacyjnych będą jawne – jeśli dotyczą one spraw ważnych dla interesów Unii i jej obywateli.

Dodatkowo art. 298 TFUE stanowi, że „wykonując swoje zadania, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii, korzystają ze wsparcia otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej”. Artykuł 298 ust. 2 TFUE zawiera również upoważnienie dla Rady i Parlamentu do wydania w zwykłej procedurze ustawodawczej w formie rozporządzenia przepisów precyzujących zasady działania administracji europejskiej.

2.3. Treść zasady otwartości

Od lat 90. XX wieku do dnia dzisiejszego pojęcia otwartość (*openness*), przejrzystość (*transparency*) oraz dostęp do dokumentów (*access to*

¹⁰⁵ Decyzja Rady z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie przyjęcia regulaminu Rady – Dz. Urz. z 15.4. 2004, L 106/22.

documents) pojawiają się często w unijnych aktach prawnych¹⁰⁶, oficjalnych dokumentach¹⁰⁷ oraz w dyskursie publicznym w Unii Europejskiej. Pojęcie otwartości nie zostało jednak zdefiniowane w unijnych aktach prawa wiążącego. Pojawia się ono zamiennie z terminem przejrzystość lub jednocześnie z nim. Pojęciem „otwartość” posługuje się Traktat o Unii Europejskiej w art. 1 oraz art. 15 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Pojęciem tym posługuje się również Komisja w Białej księdze o rządzeniu w Europie¹⁰⁸. Termin ten używany jest najczęściej jako synonim słowa przejrzystość. Potwierdza to preambuła do rozporządzenia w sprawie dostępu do dokumentów, gdzie europejski ustawodawca stwierdził, iż art. 1 akapit 2 Traktatu o Unii Europejskiej stawia na pierwszym miejscu koncepcję przejrzystości, głosząc, że Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia jeszcze bliższych związków między narodami Europy, w których decyzje są podejmowane tak otwarcie, jak to tylko możliwe i możliwie najbliżej obywatela.

W Białej księdze o rządzeniu otwartość oznacza aktywne informowanie o tym, czym zajmuje się UE i jakie decyzje podejmuje, posługiwanie się językiem, który jest dostępny i zrozumiały dla ogółu społeczeństwa. Otwartość można zdefiniować zatem jako zapewnienie jednostkom możliwości dostępu do informacji o działalności instytucji UE za pomocą formalnych środków prawnych i nieformalnych środków politycznych. Dzięki przejrzystości staje się możliwe nie tylko zrozumienie działania władzy ale również współuczestnictwo w jej

¹⁰⁶ Decyzja Rady z 20 grudnia 1993 r. o publicznym dostępie do dokumentów Rady...; decyzja 94/90/WE w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Komisji, L 46/58. 97/632/WE, EWWS, Euratom: Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 lipca 1997 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Dz. Urz. z 25.9.1997, L 263/27.

¹⁰⁷ Komisja Europejska, *Zielona księga. Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości*, Bruksela, 3.5.2006 KOM(2006) 194 wersja ostateczna; Komisja Europejska, *Biała księga w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej*, Bruksela, 1.2.2006 KOM(2006) 35 wersja ostateczna; Komisja Europejska, *Komunikat. Partnerski proces komunikowania na temat Europy*, Bruksela, 3.10.2007 KOM(2007) 568 wersja ostateczna; Komisja Europejska, *Plan D na rzecz demokracji, dialogu i debaty*, KOM(2005) 494 wersja ostateczna, Bruksela 13.10.2005; Komisja Europejska, *Zielona księga. Publiczny dostęp do dokumentów instytucji Wspólnoty Europejskiej. Przegląd*, Bruksela, 18.4.2007, KOM(2007) 185 wersja ostateczna.

¹⁰⁸ Komisja Europejska, *Biała księga w sprawie rządzenia...*, s. 10.

wykonywaniu¹⁰⁹. Wymóg otwartości działania instytucji UE jest zatem ściśle związana z zasadą uczestnictwa i umożliwia jej realizację.

Prawo do informacji może być postrzegane w dwóch aspektach: jako prawo czynne i prawo bierne¹¹⁰. Bierne prawo obywateli do informacji polega na obowiązku instytucji unijnych aktywnego działania, jeśli chodzi o informowanie obywateli o funkcjonowaniu Unii¹¹¹ – aktywność w tym zakresie nazywana jest polityką informacyjną Unii Europejskiej¹¹². Aspekt bierny zakłada również istnienie jasnych podstaw prawnych dla funkcjonowania UE w poszczególnych dziedzinach oraz zrozumiałych procedur podejmowania decyzji w ramach Unii. Wymaga to jasności tekstów prawnych i aktów o charakterze indywidualnym oraz ich uzasadniania. Czynne prawo do informacji polega natomiast na możliwości wystąpienia przez jednostkę z wnioskiem o dostęp do określonego dokumentu instytucji Unii Europejskiej.

Zasada otwartości wpływa nie tylko na relację między instytucjami UE a obywatelami. Po pierwsze, wprowadzenie zasady otwartości do europejskiego porządku prawnego miało w praktyce wpływ na relacje między organami Unii Europejskiej. W literaturze zasada ta uznawana jest za czynnik wpływający na rozdział kompetencji między poszczególne instytucje europejskie¹¹³. W szczególności chodzi o zwiększającą się stopniowo od Traktatów rzymskich aż do Traktatu z Lizbony rolę Parlamentu Europejskiego w strukturze instytucjonalnej UE. Parlament z ciała deliberującego, które w minimalnym stopniu miało wpływ na treść aktów prawnych przygotowywanych przez Komisję i przyjmowanych przez Radę stał się organem mającym wpływ na kształt ustawodawstwa UE (art. 194 TFUE). Zmiana ta wynikała z chęci zniwelowania demokratycznego deficytu UE i przy-

¹⁰⁹ K. Kowalik-Bańczyk, *Artykuł 255*, [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz. Tom III z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, A. Wróbel, D. Korbis-Romanowska, J. Łacny (red.), Warszawa 2010, s. 682.

¹¹⁰ M. Szwarc-Kuczer, *Dostęp do dokumentów instytucji Wspólnot Europejskich*, [w:] *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze*, A. Łazowski (red.), Warszawa 2008, s. 245.

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Komisja Europejska, *Biała księga w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej...*, op. cit.

¹¹³ J. Lodge, *Transparency and EU Governance: Balancing Openness with Security*, „Journal of Contemporary European Studies” 2003, vol. 11, nr 1, s. 102.

jęcia założenia, że akty prawne muszą być analizowane na szczeblu parlamentarnym oraz że Parlament reprezentujący obywateli UE musi brać udział w ich uchwalaniu. Aby Parlament mógł być efektywnym prawodawcą, konieczne stało się zapewnienie mu dostępu do informacji dotyczących działań Komisji i Rady¹¹⁴. Zasada przejrzystości ma zatem dla Parlamentu Europejskiego szczególne znaczenie ze względu na to, iż pomaga mu rozszerzać uprawnienia instytucjonalne. Przykładem tego może być również procedura komitologii, w której Komisja przyjmuje akty wykonawcze. Decyzja Rady z czerwca 1999 roku¹¹⁵ w sprawie procedury komitologii wzmacnia rolę Parlamentu w podejmowaniu rozstrzygnięć wykonawczych i jednocześnie sprawia, że w związku z tym, iż prace Parlamentu są prowadzone w sposób jawny (debaty parlamentarne, głosowania, prace w komisjach) procedura ta staje się bardziej przejrzysta¹¹⁶.

Zasada otwartości ma również znaczenie w przypadku relacji między państwami członkowskimi a UE. Przykładem tego są zmiany wprowadzone przez Traktat z Lizbony dotyczące podziału kompetencji między UE i jej członków. Do momentu wejścia w życie Traktatu z Lizbony nie było wyraźnej granicy między dziedzinami będącymi w wyłącznej kompetencji UE, dziedzinami, w których UE miała kompetencje dzielone oraz tymi które należały do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. W związku z tym to Trybunał Sprawiedliwości był organem rozstrzygającym spory w tej kwestii¹¹⁷. Podział kompetencji między UE a państwa członkowskie daleki był zatem od zgodności z zasadą przejrzystości. Określenie, które kwestie powinny być regulowane na poziomie UE, a które z państw członkowskich wymagało znajomości orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i było

¹¹⁴ Ibidem, s. 101.

¹¹⁵ Decyzja Rady z 28 czerwca 1999 r., nr 1999/468/WE ustanawiająca procedurę stosowania kompetencji wykonawczych powierzonych Komisji, Dz. Urz. UE, L 184/23 z 1999 r.

¹¹⁶ F. Bignami, *Three generation...*, op. cit., s. 13; M.E. De Leeuw, *The Regulation on the Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents in the European Union: Are Citizens Better Off?*, „European Law Review” 2003, nr 3, s. 328.

¹¹⁷ Orzeczenie TS z 16 grudnia 1981 r. sprawa 269/80, Regina przeciwko Robert Tymen, orzeczenie TS z 13 lutego 1969 r. sprawa 14–68, Walt Wilhelm i in. przeciwko Bundeskartellamt; orzeczenie TS z 25 lipca 2008, sprawa C-127/08, Blaise Baheten Metock i in. przeciwko Minister for Justice, Equality and Law Reform.

trudne dla obywateli UE¹¹⁸. Rozgraniczenie kompetencji między Unią a państwami członkowskimi ma daleko idące konsekwencje praktyczne. W kwestiach należących do kompetencji wyłącznych Unii Europejskiej państwa członkowskie nie mogą ani wydawać aktów prawnych, ani zawierać umów międzynarodowych¹¹⁹. Zamieszczenie w Traktacie z Lizbony listy dziedzin, w których UE ma kompetencje wyłączne, dzielone z państwami członkowskimi oraz uzupełniające i koordynacyjne było zatem niezbędne z punktu widzenia jasnych podstaw działania UE (art. 3, 4, 6 TFUE). Ponadto wzmocnieniu zasady otwartości w prawie UE służy zwiększenie roli parlamentów krajowych.

2.4. Cel zasady otwartości

Cele, jakie mają zostać zrealizowane przez udostępnianie informacji o działalności instytucji UE, można sklasyfikować jako bezpośrednie i pośrednie. Bezpośrednio realizacja zasady otwartości zakłada, po pierwsze, zaznajomienie obywateli z podejmowanymi przez instytucje UE działaniami, po drugie, umożliwienie ich zrozumienia, po trzecie, zagwarantowanie możliwości uczestnictwa w procesie decyzyjnym oraz wpływu na europejskie postępowanie legislacyjne lub administracyjne¹²⁰.

Pośrednio natomiast osiągnięcie wyżej wymienionych celów ma zapobiegać niezadowoleniu obywateli państw członkowskich z procesu integracji europejskiej¹²¹ oraz budować ich zaufanie do instytucji Unii Europejskiej. Ponadto przedstawianie i wyjaśnianie funkcjonowania polityk unijnych oraz ich wpływu na życie codzienne i zawodowe obywateli UE łączone jest z kwestią publicznej odpowiedzialności instytucji UE za podejmowane działania. Nie byłoby to możliwe, jeżeli

¹¹⁸ J.P. Jacqué, *Le traité de Lisbonne – Une vue cavalière*, „Revue trimestrielle de droit européen” 2008, nr 44, s. 470.

¹¹⁹ B. Angel, F. Chantiel-Terral, *Quelle Europe après le traité de Lisbonne?*, Paris 2008, s. 154.

¹²⁰ L. Coudray, *La transparence et l'accès aux documents*, [w:] *Droit administratif européen*, J.-B. Auby i J. Dutheil de la Rochere (red.), Bruxelles 2007, s. 517.

¹²¹ N. Moussis, *Pour rapprocher les citoyens de l'Union: une politique commune de la communication*, „Revue du Marché commun et de l'Union européenne” 2004, nr 481, s. 500.

rządzący mieliby „monopol” na dostęp do informacji¹²². Dodatkowo zgodnie z ideą demokracji uczestniczącej debata nad sprawami Europy powinna wychodzić poza instytucje do obywateli. Kwestię tę podniesiono na szczycie Rady Europejskiej w czerwcu 2007 roku, kiedy to podkreślono kluczowe znaczenie wzmocnienia procesu komunikowania się z obywatelami Europy, przekazywania im pełnych i kompleksowych informacji na temat Unii Europejskiej oraz włączania ich w stały dialog¹²³.

Podobnie Komisja w Programie prac na rok 2010¹²⁴ stwierdza, że „informowanie o Europie w sposób przejrzysty i przystępny stanowi podstawę uczestnictwa obywateli w demokratycznym życiu Unii i pełnej wiedzy Europejczyków na temat możliwości, jakie wiążą się z polityką unijną”.

Również w swoim orzecznictwie sądy unijne zwracają uwagę na to, że możliwie najszerszy dostęp do dokumentów instytucji UE dla jednostek wzmacnia demokratyczny charakter instytucji oraz zaufanie obywateli do administracji¹²⁵. Ponadto realizacja zasady przejrzystości zapewnia lepszy udział jednostek w procesie decyzyjnym oraz sprawia, że organy administracyjne działają sprawniej, efektywniej oraz ponoszą odpowiedzialność wobec obywateli w demokratycznym systemie¹²⁶.

2.5. Aspekt bierny zasady otwartości

Kluczowe decyzje w sprawie sposobu komunikowania się instytucji europejskich z obywatelami Unii Europejskiej¹²⁷ zostały podjęte na samym początku działania Wspólnot. Dotyczyły one wydawania Dzien-

¹²² P. Craig, *EU Administrative...*, op. cit., s. 350.

¹²³ SI (2007) 500.

¹²⁴ Komisja Europejska, Komunikat. Program prac Komisji na rok 2010. Czas na działanie, Bruksela, dnia 31.3.2010, KOM(2010) 135 wersja ostateczna, s. 12.

¹²⁵ Orzeczenie SPI z 14 października 1999 r., T-309/97 Bavarian Lager przeciwko Komisji, pkt 36.

¹²⁶ Orzeczenie SPI z 7 lutego 2002 r. w sprawie T-211/00, A. Kuijer przeciwko Radzie, pkt 52.

¹²⁷ A. Ogonowska, *Polityka informacyjna Unii Europejskiej u progu XXI wieku*, „Studia Europejskie” 2001, nr 3, s. 68.

nika Urzędowego Wspólnot Europejskich¹²⁸ (od 1952 do 1958 r. wychodził Dziennik Urzędowy Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali) oraz liczby oficjalnych języków Wspólnot¹²⁹ zgodnie z założeniem, że wszyscy obywatele powinni mieć dostęp do informacji dotyczących działalności UE we własnym języku.

2.5.1. Obowiązek uzasadniania i publikacji aktów prawnych

Unijne akty prawne publikowane są w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (do 31 stycznia 2002 r. Dziennik Urzędowy Wspólnoty Europejskiej). Ukazuje się on w każdym dniu roboczym. Składają się na niego dwie powiązane tematycznie serie (L, czyli legislacja, oraz C – informacje i ogłoszenia), a także Dodatek (S – przetargi publiczne). Istnieje również sekcja elektroniczna serii C. Dokumenty tam publikowane ukazują się jedynie w formie elektronicznej. Odpowiedzialny za jego publikację jest międzyinstytucjonalny Urząd Publikacji Unii Europejskiej¹³⁰. Teksty aktów prawnych publikowane są we wszystkich językach urzędowych Unii Europejskiej.

Wejście w życie aktu prawa unijnego poprzedza jego publikacja lub notyfikacja adresatowi¹³¹. Artykuł 297 TFUE (dawny art. 254 TWE) przewiduje, że akty ustawodawcze są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Wchodzą one w życie z dniem w nich określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji.

Ponadto rozporządzenia, dyrektywy, które są skierowane do wszystkich państw członkowskich, jak również decyzje, niewskazujące adresata, są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europej-

¹²⁸ Artykuł 191 Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z 1957 r. i art. 163 Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej z 1957 r. oraz EEC Council decision creating the Official Journal of the European Communities, Dz. Urz. 17/1958, s. 419.

¹²⁹ EEC Council regulation no 1 determining the languages to be used by the European Economic Community, Dz. Urz. 17/1958.

¹³⁰ Decyzja Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji, Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie organizacji i działania Urzędu Publikacji Unii Europejskiej, nr 2009/496/WE, Euratom, Dz. Urz. UE z 30.06.2009, L 168/41.

¹³¹ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, op. cit., s. 639.

skiej i wchodzi w życie z dniem w nich określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji. Natomiast inne dyrektywy, jak również decyzje, które wskazują adresata, są notyfikowane adresatom i stają się skuteczne wraz z tą notyfikacją.

Również obywatele państw nowo przyjętych do UE muszą mieć możliwość zapoznania się z unijnymi aktami prawnymi w języku ojczystym zanim na ich podstawie zostaną nałożone na nich obowiązki. Zgodnie z art. 58 Aktu akcesyjnego¹³² „teksty aktów instytucji oraz Europejskiego Banku Centralnego przyjętych przed przystąpieniem i sporządzone przez Radę, Komisję lub Europejski Bank Centralny w językach: czeskim, estońskim, litewskim, łotewskim, maltańskim, polskim, słowackim, słoweńskim i węgierskim są od dnia przystąpienia tekstami autentycznymi na tych samych warunkach, co teksty sporządzone w obecnych jedenastu językach. Zostaną one opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, jeśli teksty w obecnych językach były w ten sposób opublikowane”.

Aby akt prawny mógł być jasny i zrozumiały motywy jego przyjęcia muszą zostać wyjaśnione w uzasadnieniu przez organ stosujący prawo. Zgodnie z art. 296 TFUE (dawny art. 253 TWE) „akty prawne są uzasadniane i odnoszą się do propozycji, inicjatyw, zaleceń, wniosków lub opinii przewidzianych w Traktatach”. Obowiązek ten jest realizowany przez poprzedzanie aktów prawnych obszernymi preambułami, które stanowią ich integralną część. Uzasadnienia, wskazując przyczyny przyjęcia danej regulacji oraz jej cele, pełnią istotną rolę przy interpretowaniu osnowy aktu prawnego. Zgodnie z orzecznictwem TS nie mają one jednak charakteru wiążącego. Oznacza to, że nie mogą uchylać przepisów zawartych w treści aktu prawnego¹³³.

Jeśli chodzi o treść uzasadnienia, to art. 296 TFUE precyzuje, że musi w nim zawierać się odniesienie do propozycji, inicjatyw, zaleceń, wniosków lub opinii przewidzianych w Traktatach, a więc do dokumentów wydawanych w trakcie procesu legislacyjnego. Oprócz

¹³² Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Dz. Urz. z 23.09.2003, s. 33.

¹³³ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, tom I, Warszawa 2000, s. 623.

opisania prac przygotowawczych nad aktem prawa pochodnego, jak wynika z orzecznictwa sądów UE, uzasadnienie powinno zawierać: jasne, niedwuznaczne i spójne wskazanie powodów wydania aktu tak, aby TS mógł dokonać ich kontroli, a adresaci aktu i podmioty zainteresowane znały podstawy jego wydania¹³⁴. Wymóg podania podstawy prawnej aktu prawnego w uzasadnieniu został wyrażony w orzeczeniu Francja przeciwko Komisji¹³⁵.

Zgodnie z art. 253 TWE, obowiązek uzasadnienia dotyczył rozporządzeń, dyrektywy i decyzji przyjętych wspólnie przez Parlament Europejski i Radę, jak również aktów przyjętych przez Komisję. Chodziło więc o wiążące akty prawa wtórnego wymienione w art. 249 TWE, zarówno o charakterze generalnym (dyrektywy i rozporządzenia), jak i indywidualnym (decyzje)¹³⁶. Obecnie art. 296 nie precyzuje, jakie akty prawne wymagają uzasadnienia. Wydaje się, że skoro ustawodawca unijny ustanowił ogólną regułę nie należy tego przepisu interpretować zawężająco i przyjmując, że wszystkie akty prawne wydawane przez instytucje UE powinny być uzasadniane¹³⁷.

2.5.2. Sieć punktów informacyjnych Unii Europejskiej w państwach członkowskich

W proces otwarcia UE na obywateli są zaangażowane państwa członkowskie oraz wszystkie instytucje Unii Europejskiej, szczególnie aktywna jest Komisja Europejska. Przede wszystkim zarządza ona sieciami informacyjnymi w państwach członkowskich. Sieci te składają się z różnego rodzaju punktów informacyjnych. Są nimi obecnie

¹³⁴ Orzeczenie TS z 13 maja 1997 r. w sprawie C-233/94, RFN przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, pkt 25; orzeczenie SPI z 11 listopada 1997 r. w sprawie T-84/96, Ciepke przeciwko Komisji, pkt 47 i n.; orzeczenie SPI z 6 grudnia 1994 r. w sprawie C-540/93, Lisrestal przeciwko Komisji, pkt 52. potwierdzone przez TS w orzeczeniu z 24 października 1996 r. w sprawie C-32/95 P.

¹³⁵ Orzeczenie TS z 16.06.1991 r. w sprawie C-325/91, Francja przeciwko Komisji.

¹³⁶ S. Biernat, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003, s. 224–225.

¹³⁷ K. Kowalik-Bańczyk, *Artykuł 254*, [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Komentarz. Tom III z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, A. Wróbel, D. Korbis-Romanowska, J. Łacny (red.), Warszawa 2010, s. 668.

punkty informacyjne *Europe Direct*, centra dokumentacji europejskiej, ośrodki *Enterprise Europe Network*, *Team Europe* i *Euro Team*.

Celem funkcjonowania punktów *Europe Direct* jest pomoc osobom poszukującym informacji na temat Unii Europejskiej. W punktach informacyjnych *Europe Direct* można zadawać pytania oraz wyrazić swoją opinię na temat Unii. Uwagi jednostek trafiają do właściwych organów podejmujących decyzje w danej kwestii¹³⁸. W punktach organizowane są również debaty, szkolenia i konkursy. Konsultanci *Europe Direct* biorą udział w targach pracy, szkoleniach oraz lokalnych uroczystościach, rozpowszechniając wiedzę na temat UE. Prowadzą także „lekcje europejskie” i wykłady otwarte¹³⁹. Zgodnie z Komunikatem Komisji w sprawie partnerskiego procesu komunikowania się na temat Europy¹⁴⁰, celem działalności punktów *Europe Direct* jest zapraszanie grup z różnych środowisk społecznych (w tym studentów) na seminaria i debaty oraz dystrybucja materiałów informacyjnych o UE.

Punkty są prowadzone przez różnego rodzaju instytucje. W Polsce są to uczelnie wyższe, izby rolnicze, organizacje pozarządowe i urzędy samorządowe. Aby uzyskać środki finansowe na ten cel, musiały one wygrać przetarg organizowany przez Komisję Europejską. W wyniku ostatniego z nich, utworzono 27 punktów informacyjnych w całej Polsce oraz blisko 500 w całej Unii Europejskiej. Od stycznia 2010 roku w Polsce działa 26 punktów *Europe Direct*¹⁴¹.

Informacji w sprawie działalności Unii Europejskiej można również zasięgnąć telefonicznie za pomocą infolinii *Europe Direct*. Jej pracownicy udzielają odpowiedzi na pytania o charakterze ogólnym, a w przypadku pytań szczegółowych, odsyłają do najlepszego źródła informacji na szczeblu UE, krajowym, regionalnym lub lokalnym. Infolinia *Europe Direct* dysponuje bezpłatnym numerem telefonu, pod który można zadzwonić z każdego miejsca w 27 państwach członkowskich (00 800 6 7 8 9 10 11) oraz zwykłym numerem telefonu, dostępnym dla osób z całego świata (+32 2 299 96 96). Udziela odpowiedzi także na pytania zadane bezpośrednio drogą elektronicz-

¹³⁸ http://ec.europa.eu/polska/information/network/europe_direct/index_pl.htm

¹³⁹ Ibidem.

¹⁴⁰ Komisja Europejska, *Komunikat. Partnerski...*, s. 10.

¹⁴¹ http://ec.europa.eu/polska/information/network/europe_direct/index_pl.htm Na tej stronie internetowej znajdują się dane kontaktowe punktów *Europe Direct*.

ną, jak również poprzez interaktywny serwis internetowy w czasie rzeczywistym dla internautów jednak jedynie w języku niemieckim, francuskim i angielskim¹⁴².

Innymi ośrodkami działającymi w ramach europejskiej sieci informacyjnej tworzonej przez Komisję Europejską są centra dokumentacji europejskiej (CDE). Powstają one na mocy umowy zawieranej pomiędzy Komisją Europejską a ośrodkami akademickimi prowadzącymi badania lub nauczanie z zakresu integracji europejskiej. Pierwsze centrum dokumentacji europejskiej powstało już w 1963 roku. Obecnie działa ich około 600, z czego 400 znajduje się na terenie państw członkowskich UE. Celem CDE jest pomoc instytucjom akademickim i badawczym w promowaniu i rozwijaniu edukacji i badań poświęconych integracji europejskiej, zachęcają te instytucje do udziału w debacie na temat integracji europejskiej i pomagają zwykłym obywatelom w uzyskaniu informacji o polityce Unii Europejskiej. Pracownicy CDE pomagają także zwykłym obywatelom, którzy poszukują konkretnych informacji, czy aktów prawnych. Jeśli nie dysponują nimi w swoich zbiorach, które obejmują szereg oficjalnych publikacji na temat UE, zarówno w wersji papierowej, jak i elektronicznej, pomagają odnaleźć poszukiwany dokument lub dane. W Polsce działa 16 CDE: w Bydgoszczy, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Sopocie, Szczecinie, Toruniu, Warszawie (4) i we Wrocławiu. W całej Unii Europejskiej jest ich ponad 400. CDE otrzymują regularnie wszystkie oficjalne publikacje instytucji europejskich¹⁴³.

Ośrodki *Enterprise Europe Network* służą małym i średnim przedsiębiorstwom informacją i radą w sprawach dotyczących Unii Europejskiej, pomagając w pełni rozwinąć ich potencjał i zdolności innowacyjne. Obecnie istnieje blisko 600 ośrodków EEN w Europie i krajach basenu Morza Śródziemnego. Działają one przy organizacjach wspierających rozwój gospodarczy, takich jak izby przemysłowo-handlowe, agencje rozwoju regionalnego, centra wspierania przedsiębiorczości, itp. Funkcjonują na zasadzie non-profit, korzystając ze środków unijnych oraz krajowych¹⁴⁴.

¹⁴² http://ec.europa.eu/europedirect/index_pl.htm

¹⁴³ Centra Dokumentacji Europejskiej w Polsce – vademecum, Warszawa 2009, http://ec.europa.eu/polska/documents/information/cde_w_polsce_-_vadecum_-_tresc.pdf, s. 21 [06.04.2010].

¹⁴⁴ http://ec.europa.eu/polska/information/network/een/index_pl.htm[06.04.2010].

Natomiast *Team Europe* i *Euro Team* – to profesjonaliści gotowi zabierać publicznie głos w kwestiach związanych z Unią Europejską (*Team Europe*) lub na temat euro i Unii Gospodarczo-Walutowej (*Euro Team*)¹⁴⁵.

2.5.3. Internet

Bogaty przegląd bieżących i archiwalnych informacji o instytucjach i dziedzinach działania UE oraz o aktach prawa unijnego zawiera portal Unii Europejskiej – http://europa.eu/index_pl.htm. Użytkownicy portalu mają dostęp m.in. do statystyk i sondaży (<http://epp.europa.eu>), księgarni UE (<http://bookshop.europa.eu>), spisu teleadresowego instytucji UE (<http://europa.eu/whoswho>), dokumentów instytucji unijnych oraz aktów prawnych (<http://eur-lex.europa.eu>), informacji o zamówieniach publicznych (<http://ted.europa.eu>) oraz do aktualnych źródeł informacji o UE¹⁴⁶.

Na dokładniejszy opis zasługują dostępne w internecie takie bazy danych, jak: Eur-Lex, PreLex, N-Lex, OEIL, TED, CURIA, RAPID, CORDIS¹⁴⁷. Eur-Lex umożliwia bezpośredni dostęp do aktów prawnych Unii Europejskiej publikowanych w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. W celu ułatwienia wyszukiwania zostały one podzielone na sześć podstawowych zbiorów: traktaty, umowy międzynarodowe, obowiązujące prawodawstwo, prace przygotowawcze, orzecznictwo oraz pytania poselskie. Wyszukiwanie jest możliwe m.in. przy użyciu numeru dokumentu lub słów zawartych w tytule dokumentu lub jego treści¹⁴⁸.

PreLex to baza danych pozwalająca śledzić najważniejsze etapy procesu decyzyjnego, a także umożliwia wgląd w prace poszczególnych instytucji UE uczestniczących w tym procesie¹⁴⁹.

¹⁴⁵ http://ec.europa.eu/polska/information/network/team_europe/index_pl.htm [06.04.2010].

¹⁴⁶ Centra Dokumentacji Europejskiej w Polsce – vademecum, op. cit., s. 21.

¹⁴⁷ Ibidem.

¹⁴⁸ <http://eur-lex.europa.eu>

¹⁴⁹ <http://ec.europa.eu/prelex>

N-Lex¹⁵⁰ umożliwia, za pomocą jednolitego formularza dostępnego w 23 językach urzędowych UE, dostęp do oficjalnych baz aktów prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Formularze wyszukiwania są połączone z krajowymi bazami danych – jedna witryna internetowa na każde państwo.

Obserwatorium Legislacyjne Parlamentu Europejskiego (OEIL)¹⁵¹ zawiera informacje dotyczące procesu decyzyjnego związanego z przyjmowaniem aktów prawnych UE. W bazie znajdują dane o poszczególnych etapach procedury ustawodawczej, które już miały miejsce oraz o tych, które mają się odbyć w przyszłości. Procedury przedstawiane są w postaci kart informacyjnych, za pomocą których można śledzić rozwój i postępy w ramach danej procedury oraz dokumenty związane z kolejnymi etapami procesu ustawodawczego.

TED (*Tenders Electronic Daily*) jest internetową wersją „Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej” poświęconą europejskim zamówieniom publicznym. Jest on aktualizowany pięć razy w tygodniu i pojawia się w nim około 1500 ogłoszeń o zamówieniach publicznych z Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i spoza nich. TED daje możliwość przeglądania, wyszukiwania i sortowania ogłoszeń o zamówieniach według kraju, regionu, branży i innych kryteriów¹⁵². Baza danych TED zawiera ogłoszenia dotyczące ofert w sprawie zamówień, których wartość przekracza kwoty progowe określone w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych. Informacje o każdym dokumencie dotyczącym zamówienia są publikowane w 23 językach urzędowych Unii Europejskiej.

Baza danych CURIA poświęcona jest orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Sądu oraz Sądu dz. Służby Publicznej. Są tam zamieszczone orzeczenia sądów UE od 1953 roku do chwili obecnej¹⁵³.

Baza RAPID to codzienne zestawienia komunikatów prasowych Komisji Europejskiej oraz innych instytucji europejskich (w tym Rady UE, Komitetu Społeczno-Ekonomicznego, Trybunału Sprawiedliwości, Komitetu Regionów, Eurostatu). Zaletą RAPID jest wielojęzyczność

¹⁵⁰ <http://eur-lex.europa.eu/n-lex>

¹⁵¹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/>

¹⁵² <http://ted.europa.eu/>

¹⁵³ <http://curia.europa.eu/>

zbiorów – część komunikatów dostępna jest we wszystkich językach urzędowych UE¹⁵⁴.

CORDIS to Wspólnotowy Serwis Informacyjny Badań i Rozwoju¹⁵⁵. Jest on źródłem informacji na temat zaproszeń do składania wniosków ogłaszanych w związku z siódmym programem ramowym (7PR). Serwis zawiera przede wszystkim informacje dotyczące możliwości udziału w europejskich działaniach badawczych i innowacyjnych. CORDIS jest także platformą służącą do nawiązywania kontaktów między naukowcami, politykami, kadrami zarządzającą i wpływowymi osobistościami z dziedziny badań naukowych.

2.5.4. Sprawozdanie ogólne dotyczące działalności Unii Europejskiej

Wiedzę na temat działalności UE jej obywatele mogą czerpać również ze sporządzanych przez poszczególne instytucje unijne raportów rocznych¹⁵⁶. Natomiast sprawozdanie ogólne dotyczące działalności Unii Europejskiej publikowane jest przez Komisję co roku, zgodnie z art. 249 ust. 2 TFUE. Wymóg ten został przewidziany w traktatach założycielskich od samego początku działania Wspólnot¹⁵⁷. Do 1966 roku każda z trzech istniejących Wspólnot publikowała odrębne sprawozdania, a od 1967 roku trzy Wspólnoty (od 2003 r. już tylko dwie) wydawały co roku jeden wspólny raport¹⁵⁸. Ostatni raport Komisji

¹⁵⁴ <http://europa.eu/rapid/>

¹⁵⁵ http://cordis.europa.eu/home_pl.html

¹⁵⁶ Roczne sprawozdania dostępne są online: Trybunał Obrachunkowy (art. 287 TFUE ust. 4) – <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/AnnualActivity-Reports> Trybunał Sprawiedliwości http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000/annual-report Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 228 ust. 1 TFUE) – <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces> Europejski Bank Centralny (art. 284 ust. 3) – <http://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/index.en.html> Europejski Inspektor Ochrony Danych – <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/en/Home/EDPS/Publications/AR> Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/en/Home/EDPS/Publications/AR>.

¹⁵⁷ Artykuł 156 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą; art. 125 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej; art. 17 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali.

¹⁵⁸ A. Ogonowska, *Polityka informacyjna Wspólnot i Unii Europejskiej w sprawozdaniach za lata 1958–2007*, „Studia Europejskie” 2008, nr 4, s. 1.

oraz raporty z lat ubiegłych dostępne są na stronie <http://europa.eu/generalreport/pl/welcome.htm>

2.5.5. Rejestry dokumentów instytucji Unii Europejskiej

Artykuł 12 rozporządzenia 1049/2001 przewiduje udostępnienie przez każdą z trzech instytucji własnego rejestru dokumentów w formie elektronicznej. Rejestr zawiera odniesienie do każdego dokumentu, na które składają się :

- sygnatura lub numer odniesienia,
- tytuł dokumentu w językach, w których jest on dostępny,
- data sporządzenia dokumentu,
- lista języków, w których dokument jest dostępny,
- nazwa jednostki odpowiedzialnej za sporządzenie dokumentu.

O utworzeniu rejestru PE postanowił decyzją z 14 maja 2002 roku w sprawie dołączenia do Regulaminu Parlamentu Europejskiego wykazu dokumentów bezpośrednio dostępnych poprzez rejestr dokumentów Parlamentu (2002/2055 REG).

Komisja zdecydowała o utworzeniu rejestru klasyfikującego niektóre kategorie dokumentów, w szczególności akty prawne: zaliczamy do nich dokumenty opatrzone sygnaturą COM, C, SEC jak również należące do innych kategorii, takie jak: porządek obrad i protokoły obrad Komisji. Rejestr zawiera wyłącznie odniesienia do dokumentów sporządzonych po 1 stycznia 2001 roku.

2.6. Reforma prawa pierwotnego Unii Europejskiej a zasada otwartości

Aby działania instytucji Unii Europejskiej były zrozumiałe dla obywateli muszą one mieć jasne podstawy prawne. Uproszczenie traktatowych podstaw działania UE było celem reformy prawa unijnego, która rozpoczęła się już w momencie prac nad Traktatem nicejskim. Zgodnie z dołączoną do tego Traktatu Deklaracją nr 23 o przyszłości Unii Europejskiej, „należy dokonać uproszczeń mających na celu zwiększenie przejrzystości i zrozumiałości traktatów bez jednoczesne-

go zmieniania ich treści”. Postulat ten został rozwinięty w deklaracji z Laeken¹⁵⁹. Reforma prawa pierwotnego miała dotyczyć kwestii likwidacji podziału na trzy filary oraz zróżnicowania między Unią Europejską i Wspólnotą, reorganizacji Traktatów przez wyodrębnienie części podstawowej i pozostałych postanowień Traktatów, statusu Karty praw podstawowych oraz przyjęcia na poziomie UE tekstu o charakterze konstytucyj¹⁶⁰. Cel ten nie został osiągnięty. Konstytucja Europejska, która nie weszła w życie, jest bardzo obszernym aktem prawnym o skomplikowanej strukturze. Ponadto zrozumienie zawartych w niej rozwiązań komplikują liczne powtórzenia i nieścisłości¹⁶¹. Szczególnie utrudnia lekturę Konstytucji regulacja poszczególnych instytucji prawnych w różnych częściach tego aktu prawnego.

Ostatecznie przyjęty Traktat z Lizbony nie rozwiązał problemów związanych z przejrzystością prawa pierwotnego UE, ale je pogłębił. Po pierwsze, utrzymał on uzgodniony w Traktacie konstytucyjnym bardzo szeroki pakiet reform, które zostały wdrożone nie przez ustanowienie nowego aktu prawnego zastępującego dotychczas obowiązujące ale przez zmianę wcześniej obowiązujących Traktatów. Rozwiązanie takie wybrane z przyczyn politycznych należy ocenić jako niezgodne z zasadami techniki legislacyjnej, według których wprowadzone do aktu prawnego zmiany nie mogą naruszać jego konstrukcji i spójności¹⁶². Postulaty te są trudne do zrealizowania przy tak rozległych modyfikacjach wprowadzonych przez Traktat z Lizbony. Dokonana tym aktem prawnym nowelizacja obecnie obowiązujących Traktatów obejmuje bowiem zagadnienia podstawowe dla funkcjonowania UE, np. kwestie: likwidacji trzech filarów, nadania UE podmiotowości prawnej, stworzenia katalogu kompetencji UE, nadania Karcie praw podstawowych charakteru wiążącego, wzmocnienia roli parlamentów narodowych, nadania procedurze współdecydowania statusu podsta-

¹⁵⁹ Laeken Declaration on the future of the European Union. Annex I to the Presidency conclusions. European Council Meeting in Laeken (14 and 15 December 2001), SN 3000/01 EN, ADD1, tłumaczenie robocze: <http://www.futurum.gov.pl/futurum.nsf/doc> [19.04.2010].

¹⁶⁰ J. Bracz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2003, s. 143; E. de Poncins, *Vers une Constitution Européenne. Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne*, Paris 2003, s. 9.

¹⁶¹ J. Barcz, *Przewodnik...*, op. cit., s. 66.

¹⁶² L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń, s. 147.

wowej procedury ustawodawczej, reform instytucjonalnych dotyczących m.in. przyznanie Radzie Europejskiej statusu instytucji, modyfikacji sposobu podejmowania decyzji przez Radę, struktury Komisji Europejskiej. Przykładem powstałych w związku z tym niespójności jest regulacja poszczególnych instytucji prawnych jednocześnie w TUE oraz w TFUE, a także dołączenie Karty praw podstawowych w formie załącznika, mimo że jest to dokument o mocy wiążącej równej postanowieniom Traktatów (art. 6 ust. 1 TUE). Ponadto niezrozumiała dla czytelnika może być rezygnacja z zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej wyrażonej w Traktacie konstytucyjnym i zastąpienie tego przepisu Deklaracją nr 17 dołączoną do aktu końcowego Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony¹⁶³. Dodatkowo w deklaracji tej nie zacytowano orzeczeń Trybunał Sprawiedliwości, ale opinię Służby Prawnej Rady z dnia 22 czerwca 2007 roku, a więc akt, który nie może zostać uznany za prawnie wiążący. Reforma umów międzynarodowych będących podstawą działania Unii Europejskiej nie doprowadziła zatem do ich uproszczenia. Struktura Traktatu z Lizbony, jako aktu nowelizującego, z pewnością jest trudna do zrozumienia dla przeciętnego czytelnika, co znacznie komplikuje zorientowanie się w zawartych w nim postanowieniach.

2.7. Reforma prawa pochodnego

2.7.1. Sprecyzowanie katalogu źródeł prawa pochodnego w Unii Europejskiej

Już w momencie podpisania Traktatu z Maastricht problem uprządkowania i wprowadzenia hierarchii między aktami prawa pochodnego UE stał się przedmiotem debaty. Konstytucja dla Europy przewidywała w tej kwestii przeprowadzenie reformy, która została w dużej mierze przejęta przez Traktat z Lizbony¹⁶⁴. Od momentu jego wejścia

¹⁶³ Deklaracje dołączone do aktu końcowego Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r. Dz. Urz. z 30.3.2010, C 83/335.

¹⁶⁴ J.P. Jacqué, *Le traité...*, op. cit., s. 478.

w życie został wprowadzony podział na akty ustawodawcze i nieustawodawcze oraz wykonawcze i delegowane.

2.7.2. Podział na akty ustawodawcze i nieustawodawcze

Nazwy aktów prawnych stanowiących przez instytucje UE nie zostały zmienione przez Traktat z Lizbony. Nie utrzymano zmian przewidzianych w Traktacie konstytucyjnym wprowadzających terminy: ustawa europejska oraz europejska ustawa ramowa¹⁶⁵. Nazwy poszczególnych aktów prawnych nie świadczą jednak o ich hierarchii w systemie prawnym. Podstawowe kryterium w tym zakresie ma charakter formalny. Jest nim sposób ustanowienia danego aktu prawnego. Pierwszeństwo przed innymi aktami prawa pochodnego mają akty prawne ustanowione w procedurze ustawodawczej. Zgodnie z art. 289 TFUE, wyróżnia się zwykłą procedurę ustawodawczą unormowaną w art. 294 TFUE (dawny art. 251 TWE normujący procedurę współdecyzji) oraz w szczególnych przypadkach przewidzianych przez Traktat szczególną procedurę ustawodawczą (akt prawny przyjmowany jest przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego)¹⁶⁶. W szczególnych przypadkach przewidzianych w Traktatach akty ustawodawcze mogą być przyjmowane z inicjatywy grupy państw członkowskich lub Parlamentu Europejskiego, na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego lub na wniosek Trybunału Sprawiedliwości lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Możliwe jest także zastosowanie procedury kładki. Zgodnie z tą procedurą ustanowioną w art. 48 ust. 7 akapit 2 TUE, jeżeli TFUE przewiduje, że akty ustawodawcze przyjmowane są przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, Rada Europejska może przyjąć decyzję zezwalającą na przyjęcie takich aktów zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą.

¹⁶⁵ N. Półtorak, *Akty nieustawodawcze jako instrumenty prawne w traktacie ustanawiającym konstytucję dla Europy*, [w:] *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, S. Dudzik (red.), Kraków 2005, s. 163–178; M. Fryźlewicz, *Kategorie aktów prawnych w traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, [w:] *Konstytucja...*, op. cit., s. 147–162.

¹⁶⁶ J. Barcz, *Przewodnik...*, op. cit., s. 68; J.-L. Sauron, *Comprendre le Traité de Lisbonne*, Paris 2008, s. 90.

2.7.3. Akty prawne delegowane i wykonawcze

Akt ustawodawczy może przekazywać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego. Są to akty delegowane. Cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień określają akty ustawodawcze. Przekazanie uprawnień nie może dotyczyć istotnych elementów danej dziedziny, ponieważ są one zastrzeżone dla aktu ustawodawczego (art. 290 TFUE). Parlament Europejski lub Rada może zdecydować o odwołaniu przekazanych uprawnień, a akt delegowany może wejść w życie tylko wtedy, gdy Parlament Europejski lub Rada nie wyrażą sprzeciwu w terminie przewidzianym przez akt ustawodawczy.

Natomiast akty wykonawcze są wydawane przez Komisję (w niektórych przypadkach przez Radę) jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii. Do kontrolowania uprawnień Komisji właściwe są wówczas państwa członkowskie, gdyż to im TFUE wyraźnie powierza kompetencje do wprowadzania w życie aktów UE (art. 191 TFUE). Instytucje UE są więc upoważnione do działania w tym zakresie jedynie wyjątkowo¹⁶⁷.

Z punktu widzenia przejrzystości unijnego prawa pochodnego na aprobatę z pewnością zasługuje wprowadzenie hierarchii między aktami ustawodawczymi i nieustawodawczymi. Jeszcze przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony do decyzji w sprawie procedury „komitologii” wprowadzono zamiany¹⁶⁸ tak aby akty prawne uchwalane w tej procedurze, a więc bez udziału Parlamentu Europejskiego, nie mogły dowolnie zmieniać aktów przyjmowanych przez Parlament i Radę na podstawie art. 251 TWE. W tym celu wprowadzono tzw. procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą.

Przyjęte w Traktacie z Lizbony rozwiązania w wielu kwestiach nie są jednak do końca jasne. W szczególności w praktyce może powodować trudności rozróżnienie między aktami delegowanymi i wyko-

¹⁶⁷ J.P. Jacqué, *Le traité...*, op. cit., s. 481.

¹⁶⁸ Decyzja Rady z dnia 17 lipca 2006 r. zmieniająca decyzję 1999/468/WE ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, Dz. Urz. 2006, L 200/11.

nawczymi. Nie rozwiązany został również problem hierarchii między aktami nieustawodawczymi¹⁶⁹.

2.8. Uproszczenie prawa pochodnego

Uproszczenie i, co za tym idzie, zwiększanie przejrzystości unijnego prawa pochodnego jest przedmiotem działań Komisji w ramach programu na rzecz lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej¹⁷⁰. Już w Białej księdze o rządzeniu w Europie¹⁷¹ Komisja zadeklarowała, że Unia Europejska musi stale zwracać uwagę na jakość, efektywność oraz jasność ustawodawstwa. Postulat ten zyskał powszechne poparcie¹⁷² ze względu na istotne wady ustawodawstwa unijnego wynikające, po pierwsze, z ewolucyjnego rozwoju tego prawa związanego ze stopniowym rozszerzaniem kompetencji UE (np. niejednolita terminologia, wielokrotne nowelizacje, duża ilość aktów prawnych), po drugie, braku sprawnego oznaczania aktów prawnych (np. występowanie w systemie aktów, które utraciły moc), po trzecie, z niedokładności w trakcie redagowania aktów prawnych (np. odesłania do aktów, które nie mają mocy wiążącej, błędy merytoryczne, językowe)¹⁷³.

Program upraszczania prawa unijnego obejmuje ulepszenie istniejącego prawodawstwa oraz poprawę jakości nowych inicjatyw. Jest on prowadzony przez Komisję za pomocą różnych instrumentów. Jednym z nich jest ujednolicanie. Polega ono na opracowaniu jednolitego tekstu

¹⁶⁹ N. Póltorak, *Akty nieustawodawcze...*, op. cit., s. 177.

¹⁷⁰ Komunikat Komisji, *Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Strategia w zakresie uproszczenia otoczenia regulacyjnego*, Bruksela, dnia 25.10.2005, KOM(2005) 535 wersja ostateczna; Komunikat Komisji, *Strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej*, Bruksela, dnia 14.11.2006, KOM(2006) 689 wersja ostateczna; Komunikat Komisji, *Drugi strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej*, Bruksela, dnia 30.1.2008, KOM(2008) 32 wersja ostateczna; Komunikat Komisji, *Trzeci strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej*, Bruksela, dnia 28.1.2009 KOM(2009) 15 wersja ostateczna.

¹⁷¹ Komisja Europejska, *Biała księga...*, op. cit., s. 20–24.

¹⁷² B. de Witte, *Simplification and Reorganization of the European Treaties*, „Common Market Law Review” 2002, nr 39, s. 1255.

¹⁷³ R. Janas, *Symplifikacja acquis communautaire – zarys problematyki*, [w:] *Unia Europejska w dobie reform...*, op. cit., s. 414–415.

aktu prawnego uwzględniającego wszystkie zmiany i sprostowania. Metoda ta nie prowadzi do uchwalenia nowego aktu prawnego¹⁷⁴. W opublikowanym w styczniu 2009 roku trzecim strategicznym przeglądzie procesu lepszego stanowienia prawa, Komisja stwierdziła, że zakończyła proces ujednolicania 229 spośród 436 aktów prawnych. 142 akty prawne zostały przyjęte i opublikowane w Dzienniku Urzędowym¹⁷⁵.

Inną metodą działania jest kodyfikacja. Polega ona na przyjęciu nowego aktu prawnego, który scala akty będące przedmiotem kodyfikacji bez zmieniania ich treści. Prawo pochodne upraszczane jest również przez przekształcenie. Różni się ono od kodyfikacji, gdyż nie tylko prowadzi do konsolidacji dotychczas wydanych w danej dziedzinie aktów prawnych, ale również do zmiany ich treści. Działania zainicjowane przez Komisję w zakresie upraszczania przepisów doprowadziły w latach 2004–2009 do ograniczenia prawodawstwa UE o prawie 14%¹⁷⁶. Na przykład nowa dyrektywa w sprawie jakości powietrza łączy pięć oddzielnych dyrektyw, a nowa dyrektywa ramowa w sprawie odpadów scala dyrektywy w sprawie odpadów niebezpiecznych i w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych, które do tej pory były odrębnymi aktami prawnymi. Podobnie nowa ramowa dyrektywa wodna ustanawia jednolite i spójne ramy polityki w dziedzinie planowania, wykonania i sprawozdawczości, aby chronić i przywrócić czystą wodę w całej Europie i zmniejsza z 18 do 10 liczbę dyrektyw w sektorze wodnym¹⁷⁷.

Program na rzecz lepszych uregulowań prawnych zakłada również poprawę jakości nowych inicjatyw legislacyjnych. Podstawowym instrumentem w tym zakresie jest ocenień skutków, jakie może wywołać proponowany akt prawny¹⁷⁸. Od 2002 roku Komisja wykonała ponad 400 takich ocen. Tylko w 2008 roku przeprowadzono ich

¹⁷⁴ Annexe technique à la communication de la Commission sur la mise à jour et la simplification de l'acquis communautaire, Bruxelles, le 12.2.2003, SEC (2003) 165, s. 4.

¹⁷⁵ Komunikat Komisji, *Trzeci strategiczny przegląd...*, op. cit., s. 3.

¹⁷⁶ Komisja Europejska, *Sprawozdanie ogólne dotyczące działalności Unii Europejskiej – 2009*, Bruksela, 15 stycznia 2010 r. SEC(2010) 18, s. 88.

¹⁷⁷ Komisja Europejska, *Trzecie sprawozdanie z realizacji strategii uproszczenia otoczenia regulacyjnego* Bruksela, dnia 28.1.2009, KOM(2009) 17 wersja ostateczna.

¹⁷⁸ F. Chittenden, T. Ambler, D. Xiao, *Impact Assessment in the UE*, [w:] *Better Regulation*, S. Weatherill (red.), Hart Publishing, Oxford 2007, s. 271–286;

135¹⁷⁹. W ramach oceny skutków analizowane są zarówno korzyści, jak i koszty wprowadzenia określonych rozwiązań prawnych, a ponadto w zrównoważony sposób ocenione zostają wszystkie istotne skutki gospodarcze i społeczne potencjalnych inicjatyw prawodawczych oraz ich wpływ na środowisko¹⁸⁰. Za jakość ewaluacji odpowiada, utworzona 1 października 2006 roku przez Komisję, Rada ds. Oceny Skutków (*Impact Assessment Board*)¹⁸¹. Rada liczy pięciu członków powoływanych przez Przewodniczącego Komisji na dwa lata.

Ponadto zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa¹⁸², Parlament Europejski i Rada zobowiązały się brać pod uwagę oceny wpływu regulacji dokonywane przez Komisję przy pracach nad jej ustawodawczymi i nieustawodawczymi propozycjami. Dodatkowo instytucje te mają przeprowadzać własną ocenę danego rozwiązania, jeśli jest to uzasadnione i konieczne dla procesu legislacyjnego przed wprowadzeniem istotnych zmian do projektu aktu prawnego¹⁸³.

W związku z ciągłym rozwojem prawa unijnego i jego rozrastaniem się wprowadzenie w życie programu Komisji dotyczącego lepszego stanowienia prawa (*better regulation*) było konieczne, aby prawodawstwo UE było przejrzyste i bardziej zrozumiałe. Wprowadzone zmiany mogą być ocenione jako równie istotne jak sprecyzowanie katalogu źródeł prawa pochodnego w Traktacie z Lizbony¹⁸⁴. Warto jednak podkreślić, na co zwraca uwagę Komisja, że uproszczenie środowiska regulacyjnego dla przedsiębiorców i obywateli UE nie jest możliwe bez zaangażowania w ten proces organów państw członkowskich sto-

A.C.M. Meuwese, *Inter-institutionalising EU Impact Assessment*, [w:] *Better Regulation...*, op. cit., s. 287–309.

¹⁷⁹ Komisja Europejska, *Trzeci strategiczny przegląd...*, s. 7.

¹⁸⁰ European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, 15.02.2009, SEC(2009) 92.

¹⁸¹ European Commission, *Impact Assessment Board Report for 2009*, Brussels, 29.01.2010 SEC(2009) 1728 final.

¹⁸² European Parliament, Council, Commission, *Interinstitutional agreement on better law-making*, Dz. Urz. z 31.12.2003, C 321/01.

¹⁸³ *Inter-Institutional Common Approach to Impact Assessment (IA)* http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/ii_common_approach_to_ia_en.pdf [13.05.2010].

¹⁸⁴ R. Janas, *Symplifikacja acquis communautaire – zarys problematyki*, [w:] *Unia Europejska w dobie reform...*, op. cit., s. 415.

sujących prawo unijne i ustawodawców krajowych implementujących wymogi UE¹⁸⁵.

2.9. Czynny aspekt zasady otwartości

2.9.1. Podstawy prawne dostępu do dokumentów

Prawo dostępu do dokumentów niepodlegających publikacji zostało ustanowione w art. 15 TFUE (dawny art. 255 TWE). Artykuł ten został umieszczony w części I TFUE zatytułowanej „Zasady” w tytule II „Postanowienia ogólne”. Miejsce tego przepisu ma podkreślić jego rangę jako ustanawiającego jedną z podstawowych zasad UE – zasadę otwartości. Ponadto prawo dostępu do dokumentów zostało sprecyzowane w rozporządzeniu 1049/2001¹⁸⁶, którego podstawę wydania stanowił art. 255 TWE. Było ono również przedmiotem bogatego orzecznictwa sądów unijnych.

2.9.2. Zakres przedmiotowy prawa dostępu do dokumentów

Artykuł 15 TFUE nie zawiera definicji pojęcia dokument. Stanowi jedynie, iż „prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, [przysługuje] niezależnie od ich formy”. Porównanie różnych wersji językowych TFUE pozwala stwierdzić, że w art. 15 Traktatu chodzi nie o różne formy organizacyjne, jakie mogą przybrać organy UE, co mogłoby sugerować polskie tłumaczenie ale o różne rodzaje nośników (ang. *medium*, fr. *support*) używane do zapisywania i przechowywania dokumentów.

Termin „dokument” został zdefiniowany w art. 3 lit. a rozporządzenia 1049/2001 bardzo szeroko¹⁸⁷ jako „wszelkie treści bez względu na nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elek-

¹⁸⁵ Komisja Europejska, *Trzecie sprawozdanie z realizacji strategii uproszczenia...*, s. 11.

¹⁸⁶ Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz. Urz. 2001, L 145/43.

¹⁸⁷ M.E. de Leeuw, *The Regulation on Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents in the European Union: Are Citizens Better off*, „Europe-

tronicznej czy jako dźwięk, nagranie wizualne czy audiowizualne) dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności tych instytucji”. Obecnie trwają prace ustawodawcze wprowadzające zmiany do rozporządzenia w sprawie dostępu. Prace te rozpoczęły się w 2007 roku publikacją Zielonej księgi¹⁸⁸ w sprawie przeglądu funkcjonowania ram prawnych dotyczących dostępu do dokumentów. Zgodnie z proponowanymi zmianami, pojęcie „dokumentu” ma obejmować nie tylko treści, ale również elektroniczne bazy danych¹⁸⁹.

Z orzecnictwa sądów unijnych wynika, że pojęcie informacji i dokumentu nie pokrywają się. „Prawo publicznego dostępu do dokumentu instytucji dotyczy wyłącznie dokumentów, a nie informacji rozumianych w sposób bardziej ogólny i nie nakłada na instytucje obowiązku udzielenia odpowiedzi na każdy wniosek jednostki o przekazanie jej informacji”¹⁹⁰. Dostęp do danych może zatem zostać przyznany wyłącznie wtedy, gdy są one zawarte w dokumentach, co zakłada istnienie tych dokumentów. Jeżeli dana instytucja twierdzi, że dokument, którego dotyczy wniosek o udostępnienie, nie istnieje, domniemywa się, że tak istotnie jest. Zgodnie z orzeczeniem SPI w sprawie *British American Tobacco*¹⁹¹ przeciwko Komisji jest to domniemanie wrzuszalne, które może być obalone przeciwdowodem¹⁹².

W celu zapewnienia większej przejrzystości działalności UE dostęp do dokumentów, zgodnie z rozporządzeniem 1049/2001 powinien być udzielany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w stosunku do dokumentów przechowywanych przez te instytucje (art. 2 ust. 3

an Law Review” 2003, nr 28(3), s. 327–328; B. Driessen, *The Council of the European Union and Access to Documents*, „European Law Review”, nr 30(5), s. 678.

¹⁸⁸ Zielona księga „Publiczny dostęp do dokumentów instytucji Wspólnoty Europejskiej – Przegląd” KOM(2007) 185, wersja ostateczna.

¹⁸⁹ Rezolucja legislacyjna z 11 marca 2009 r. Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (przekształcenie) (COM(2008)0229 – C6-0184/2008–2008/0090 (COD)) – Procedura współdecyzji: pierwsze czytanie, art. 4 lit. a.

¹⁹⁰ Orzeczenie SPI z 25.04.2007 r. w sprawie T-264/04, pkt 76.

¹⁹¹ Orzeczenie SPI z 27.10.1999 r. w sprawie T-06/99, pkt 35.

¹⁹² M. Szwarc-Kuczer, *Dostęp do dokumentów...*, op. cit., s. 248; K. Kowalik-Bańczyk, *Artykuł 255...*, op. cit., s. 685.

rozporządzenia 2049/2001), a zatem nie tylko w przypadku dokumentów sporządzanych przez instytucje, lecz również dokumentów przez nie otrzymywanych od stron trzecich. Pojęcie strona trzecia oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną bądź każdy podmiot spoza rzeczonych instytucji, w tym państwa członkowskie czy instytucje niebędące instytucjami UE oraz organizacje i państwa trzecie (art. 3 lit. b rozporządzenia 1049/2001).

2.9.3. Zakres podmiotowy prawa dostępu do dokumentów

2.9.3.1. Podmioty uprawnione do uzyskania dostępu

Zgodnie z art. 15 TFUE, „każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w Państwie Członkowskim” ma prawo dostępu do dokumentów instytucji UE. Tak samo krąg podmiotów mających prawo dostępu do dokumentów został określony w art. 2 ust. 1 rozporządzenia 1049/2001. Natomiast art. 2 ust. 2 tego rozporządzenia daje możliwość rozszerzenia zakresu podmiotów uprawnionych do uzyskania dostępu i stanowi, że instytucje „mogą udzielać dostępu do dokumentów wszelkim osobom fizycznym lub prawnym niezamieszkałym i niemającym siedziby w Państwie Członkowskim”. Parlament, Rada i Komisja wprowadziły do swoich regulaminów w tej kwestii stosowne zmiany¹⁹³. Zgodnie z proponowaną nowelizacją rozporządzenia 1049/2001, prawo dostępu do dokumentów ma zostać przyznane wszystkim osobom fizycznym i prawnym, niezależnie od obywatelstwa lub kraju zamieszkania. Wydaje się to słusznym rozwiązaniem ze względu na stosunkowo łatwą możliwość obejścia tych wymogów¹⁹⁴ oraz konieczność zapewnie-

¹⁹³ Decyzja Komisji z 5 grudnia 2001 r. zmieniająca regulamin Komisji, C(2001) 3714, Dz. Urz. z 29.12.2001; decyzja Biura Parlamentu Europejskiego dotycząca publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego Dz. Urz. z 29.12.2001, C 374/1; decyzja Parlamentu Europejskiego dotycząca dostosowania regulaminu do postanowień rozporządzenia 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz. Urz. z 13.06.2002, C 140 E/120; 2001/840/CE; decyzja Rady z 29 października 2001 r. zmieniająca regulamin wewnętrzny Rady Dz. Urz. z 30.11.2001, L 313/40.

¹⁹⁴ K. Kowalik-Bańczyk, *Artykuł 255...*, s. 686.

nia zgodności z przepisami rozporządzenia 1367/2006 o dostępie do informacji dotyczących środowiska naturalnego¹⁹⁵.

Wnioskodawca nie ma obowiązku wykazania jakiegokolwiek interesu, aby uzyskać dostęp do dokumentów. Oznacza to, że wniosek nie musi zawierać żadnego uzasadnienia¹⁹⁶.

2.9.3.2. Podmioty zobowiązane do udzielenia dostępu

Krąg podmiotów zobowiązanych do udzielania dostępu do dokumentów stopniowo poszerzał się w prawie UE. Przed przyjęciem Traktatu z Amsterdamu obowiązek ten dotyczył tylko instytucji, które się dobrowolnie do tego zobowiązały. Oprócz Komisji, Parlamentu i Rady uczyniły to Trybunał Obrachunkowy, Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów, Europejski Bank Inwestycyjny¹⁹⁷. W momencie wejścia w życie Traktatu amsterdamskiego art. 255 TWE nałożył na trzy główne instytucje UE obowiązek zapewnienia dostępu do dokumentów. Takie rozwiązanie przyjęto również w art. 1 lit. a rozporządzenia 1049/2001. Jednocześnie ustawodawca unijny, chcąc zapewnić jednolity system udostępniania dokumentów w przypadku wszystkich organów UE zobowiązał poszczególne agencje europejskie do stosowania rozporządzenia 1049/2001.

Obecnie art. 15 TFUE ustanawia prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, co powoduje konieczność wprowadzenia zmian do rozporządzenia 1049/2001. Zgodnie z proponowanymi modyfikacjami art. 1 lit. a rozporządzenia ma ono regulować „prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (zwanymi dalej «instytucjami»), a także wszystkich agencji i organów utworzonych przez te instytucje”.

¹⁹⁵ Rozporządzenie nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty, Dz. Urz. z 25.09.2006, L 264/13.

¹⁹⁶ Orzeczenie SPI z 6 lutego 1998 r. w sprawie T-124/96, Interporc przeciwko Komisji, pkt 48 oraz w sprawie Interporc II, pkt 44; orzeczenie SPI z 6 lipca 2006 r. w sprawach połączonych T-391/03 i T-70/04 Yves Franchet i Daniel Byk przeciwko Komisji, pkt 82.

¹⁹⁷ L. Coudray, *La transparence...*, op. cit., s. 524.

2.9.4. Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów

Praktyczna realizacja prawa dostępu do dokumentów zależy od interpretacji zawartych w rozporządzeniu 1049/2001 wyjątkowych ograniczeń tego prawa ze względu na ochronę interesu prywatnego i publicznego. Możliwość wprowadzenia takich ograniczeń przewiduje wprost art. 15 TFUE (dawny art. 255 TWE).

Instytucja ma obowiązek odmówić dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go zagrażałoby interesowi publicznemu w zakresie „bezpieczeństwa publicznego, kwestii obronnych i wojskowych, stosunków międzynarodowych, finansowej, monetarnej czy ekonomicznej polityki Wspólnoty lub państwa członkowskiego”¹⁹⁸ lub naruszało ochronę „prywatności i integralności osoby fizycznej”¹⁹⁹, w szczególności w odniesieniu do ustawodawstwa unijnego dotyczącego ochrony danych osobowych.

Instytucja unijna ma również obowiązek odmówić dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę: interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej, postępowania sądowego lub porady prawnej, celu kontroli, śledztwa czy audytu. Jednak w tych przypadkach dysponuje ona możliwością rozważenia, czy za ujawnieniem dokumentu nie przemawia przeważający interes publiczny.

Sama okoliczność, iż dokument dotyczy interesu chronionego przez jeden z wyjątków, nie jest wystarczająca dla uzasadnienia stosowania danego wyjątku²⁰⁰. Stosowanie takiego wyjątku może co do zasady być usprawiedliwione jedynie, jeżeli instytucja uprzednio ustaliła, czy udzielenie dostępu do dokumentu stanowiłoby rzeczywiste i konkretne zagrożenie dla chronionego interesu oraz w przypadkach, o których mowa w art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001, czy nie istnieje żaden przeważający interes publiczny uzasadniający ujawnienie danego dokumentu. Dodatkowo ryzyko naruszenia interesu chronionego winno być rzeczywiście przewidywalne, a nie tylko czysto

¹⁹⁸ Artykuł 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia 1049/2001.

¹⁹⁹ Ibidem, art. 4 ust. 1 lit. b.

²⁰⁰ Orzeczenie SPI z 13.09.2000 r. w sprawie T-20/99, Denkvit Nederland przeciwko Komisji, pkt 45.

hipotetyczne²⁰¹. Analiza, którą powinna przeprowadzić instytucja celem zastosowania wyjątku, musi być przeprowadzona konkretnie dla danego dokumentu, co powinno wynikać z uzasadnienia decyzji o odmowie udzielenia dostępu²⁰². Orzeczenia sądów unijnych zawężają wykładnię wyjątków od zasady dostępu do dokumentów, wskazując jednak jednocześnie na szeroki zakres swobody (*discretion*), jaką dysponują w tej kwestii instytucje UE²⁰³. Wynika ona z zastosowania w rozporządzeniu 1049/2001 szeregu pojęć nieostrych, np. terminu „interes publiczny”.

Z orzecznictwa sądów unijnych wynika ponadto, że chcą one chronić nie formalny dostęp do dokumentu, ale rzeczywistą możliwość zapoznania się z określonymi informacjami w nim zawartymi²⁰⁴ (orzeczenie TS w sprawie Hautala)²⁰⁵. TS stwierdził również, że zasada proporcjonalności wymaga, aby Rada rozważyła możliwość częściowego udostępnienia dokumentu, zawierającego informacje, które nie powinny być odtajniane. Zdaniem SPI, Rada powinna podjąć działania konieczne i odpowiednie do osiągnięcia celu i nie udostępniać jedynie tych fragmentów, które mogłyby zagrozić stosunkom zagranicznym UE. Takie samo podejście SPI zastosował w orzeczeniu T-2/03. W sprawie tej Komisja twierdziła, że analiza poszczególnych dokumentów zajmujących 47 000 stron w celu umożliwienia częściowego dostępu do nich stanowiłaby nadmierny i nieproporcjonalny nakład pracy²⁰⁶. SPI orzekł, iż „odmowa instytucji dotycząca prze-

²⁰¹ Orzeczenie SPI z 7.02.2002 r. w sprawie T-211/00, Kuijer przeciwko Radzie, pkt 56.

²⁰² Orzeczenie SPI z 6 kwietnia 2000 r. w sprawie T-188/98, Kuijer przeciwko Radzie, pkt 38, (Kuijer I) oraz z 19 lipca 1999 r. w sprawie T-14/98 Hautala przeciwko Radzie, pkt 67.

²⁰³ Orzeczenie TS z 6 marca 2003 r. w sprawie C-41/00 P, Interporc Im- und Export GmbH przeciwko Komisji, pkt 46; orzeczenie TS z 1 lutego 2007 r. w sprawie C-266/05 P, José María Sisón przeciwko Radzie, pkt 34, 63; D. Adamski, *How wide is „the widest possible”? Judicial interpretation of the exceptions to the right of access to official documents revisited*, Common Market Law Review 2009, nr 46, s. 523.

²⁰⁴ P. Craig, *EU Administrative...*, op. cit., s. 355; D. Chalmes, A. Tomkins, *European Union Public Law. Text and Materials*, Cambridge 2007, s. 324.

²⁰⁵ Orzeczenie TS z 6 grudnia 2001 r. w sprawie C-353/99 P, Rada przeciwko H. Hautala.

²⁰⁶ Orzeczenie SPI z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie T-2/03, Verein für Konsumenteninformation przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, pkt 20.

prowadzenia konkretnej i indywidualnej analizy dokumentów stanowiących przedmiot wniosku o udzielenie dostępu stanowi co do zasady oczywiste naruszenie zasady proporcjonalności²⁰⁷. Jedynie w szczególnych przypadkach, gdy konkretna i indywidualna analiza dokumentów pociągałaby za sobą nieproporcjonalny nakład pracy administracyjnej, instytucja musi zachować możliwość wyważenia z jednej strony interesu publicznego, którego realizacji służy dostęp do dokumentów, a z drugiej strony nakładu pracy administracyjnej. SPI przyznał, że dokumentów, których dotyczył wnioski o udostępnienie było dużo, niemniej jednak unieważnił odmowną decyzję Komisji w tej kwestii²⁰⁸. Orzecznictwo to odzwierciedla art. 4 ust. 6 rozporządzenia 1049/2001, który stanowi, że: „jeśli wyjątki dotyczą jedynie części tego dokumentu, pozostałe części dokumentu powinny być ujawnione”.

Rozporządzenie przewiduje również szczególne rozwiązania w sprawie dokumentów niejawnych (w polskim tłumaczeniu rozporządzenia 1049/2001 użyto niesłusznie pojęcia „dokumenty sensytywne” zamiast niejawne. Pojęcie to odpowiada bowiem dokumentom, które w polskim prawie objęte są przepisami o ochronie informacji niejawnych²⁰⁹) oraz dokumentów, których autorami są podmioty trzecie w tym państwa członkowskie.

2.10. Zasada uczestnictwa a instytucje Unii Europejskiej

Jednym z podstawowych aspektów zasady otwartości jest uczestnictwo (*participation*), które oznacza bezpośredni udział społeczeństwa obywatelskiego (*civil society*)²¹⁰ – stowarzyszeń, indywidualnych obywateli i przedsiębiorstw – w procesie stanowienia i stosowania prawa

²⁰⁷ Ibidem, pkt 100.

²⁰⁸ Ibidem, pkt 102.

²⁰⁹ M. Szwarz-Kuczer, *Dostęp do dokumentów...*, op. cit., s. 261.

²¹⁰ D. Pietrzyk-Reeves, *Współczesny kształt idei społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Czas społeczeństwa obywatelskiego. Między teorią a praktyką*, B. Krauz-Mozer, P. Borowiec (red.), Kraków 2006, s. 15; W. Frieske, P. Popławski, *Administracja publiczna: Instytucje obywatelskiej partycypacji*, [w:] *Dobre państwo*, W. Kieżun, J. Kubin (red.), Warszawa 2004, s. 235 i n.

Europejskiego. W prawie UE idea ta pojawiła się pod koniec lat 90. XX wieku. Nie oznacza to, że wcześniej obywatele, przedsiębiorstwa, czy ich zrzeszenia nie oddziaływały na prace Rady czy Parlamentu Europejskiego. Zmiana dotyczy przede wszystkim terminologii, z „grup nacisku” stały się „organizacjami społeczeństwa obywatelskiego” i partnerami w rządzeniu Europą. Konieczność udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesie podejmowania decyzji na poziomie europejskim szczególnie mocno podkreśla Komisja Europejska²¹¹. W Białej księdze w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej stwierdza, że „obywatele powinni mieć prawo wyrażania swoich opinii oraz prawo do bycia wysłuchanymi, a także możliwość prowadzenia dialogu z podejmującymi decyzje”, a także iż: „zasada ta ma szczególne znaczenie na poziomie UE, gdzie występuje dodatkowe ryzyko oddalenia instytucji od obywateli”. W praktyce znaczenie mają coraz częściej przeprowadzane przez Komisję konsultacje w ramach białych i zielonych ksiąg w sprawie rozwoju najważniejszych polityk unijnych. Podstawę prawną dla działań Komisji i innych instytucji europejskich w tym zakresie wprowadził Traktat z Lizbony. Artykuł 11 TUE wprowadza bowiem zasadę demokracji uczestniczącej, stanowiąc, że:

za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wyrażanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii. Ponadto instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim. Natomiast Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii.

Komisja sformalizowała konsultacje z grupami społecznymi, przyjmując w 2002 roku *Ogólne zasady i minimalne standardy konsultacji*

²¹¹ Komisja Europejska, Biała księga w sprawie rządzenia..., op. cit. Komisja Europejska, Komunikat w stronę wzmocnienia kultury konsultacji i dialogu – ogólne zasady i minimum standardów jeśli chodzi o konsultacje Komisji z zainteresowanymi stronami, KOM (2002) 704 wersja ostateczna, 11.12.2002, s. 19–22; Komisja Europejska, Biała księga w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej, KOM (2006) 35 wersja ostateczna, 1.02.2006, s. 6; plan działania: SEC(2005) 985 z 20.07.2005 r., plan D na rzecz demokracji, dialogu i debaty, KOM(2005) 494 z 13.10.2005.

*zainteresowanych stron z Komisją*²¹². Zgodnie z minimalnymi standardami, zdaniem Komisji:

- 1) proces konsultacji powinien być jasny (wszystkie dokumenty dotyczące konsultacji muszą być łatwe do zrozumienia i spójne oraz zawierać informacje ułatwiające udzielenie odpowiedzi),
- 2) przy wyborze docelowych grup, które są konsultowane, Komisja powinna zapewnić, aby wszystkie związane z omawianą sprawą podmioty mogły się wypowiedzieć,
- 3) informacje o konsultacjach powinny być odpowiednio nagłośnione, a kanały informacyjne tak dostosowane, aby umożliwić zabranie głosu wszystkim, do których dane konsultacje były skierowane,
- 4) Komisja powinna zapewnić 8 tygodni na przygotowanie odpowiedzi i informować z wyprzedzeniem 20 dni roboczych o spotkaniach,
- 5) otrzymanie odpowiedzi w ramach konsultacji powinno być potwierdzane, a wyniki konsultacji publikowane w internecie²¹³.

Należy zwrócić jednak uwagę na to, że opracowane przez Komisję standardy nie mają charakteru prawnie wiążącego. Dodatkowo przewidziane w komunikacie w sprawie wzmocnionej kultury konsultacji i dialogu zasady nie znajdują zastosowania w przypadku: konsultacji, których przeprowadzenia wymaga Traktat lub inny akt prawa unijnego, a także w sprawie umów międzynarodowych oraz prowadzonych w ramach procedury komitologii²¹⁴. Ponadto ustalone w komunikacie *W stronę wzmocnionej kultury i dialogu* zasady i standardy konsultacji będą miały zastosowanie jedynie w przypadku głównych inicjatyw politycznych Komisji. To do Komisji będzie należało podjęcie decyzji, w których sprawach konsultacje powinny być przeprowadzone.

Następnym krokiem Komisji, jeśli chodzi o pogłębianie zasady uczestnictwa, była publikacja Zielonej księgi w sprawie europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości²¹⁵, gdzie m.in. zadeklarowała konieczność wprowadzenia konkretniejszych ram dla działalności grup interesów (lobbystów). Wynikiem dalszych działań Komisji w tym zakresie było wydanie w 2008 roku komunikatu dotyczącego sto-

²¹² Komisja Europejska, Komunikat. *W stronę...* op. cit.

²¹³ Ibidem, s. 18–22.

²¹⁴ Komunikat Komisji, *W stronę...*, op. cit., s. 16.

²¹⁵ Komisja Europejska, *Zielona księga, Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości*, Bruksela, 3.5.2006, KOM(2006) 194 wersja ostateczna.

sunków z przedstawicielami grup interesu. Zgodnie z nim, Komisja uruchomiła internetowy system dobrowolnej rejestracji wszystkich grup interesów i lobbystów, połączony z funkcją powiadamiania o konsultacjach. Dla tych grup został opracowany Kodeks postępowania²¹⁶, którego uznanie jest warunkiem wpisu do rejestru, a jego przestrzeganie jest kontrolowane przez Komisję²¹⁷. Ponadto aby móc brać udział w konsultacjach grupy interesu muszą spełniać określone wymogi. Przede wszystkim przedstawiciele grup interesu zostali zobowiązani do przestrzegania zasad jawności, przejrzystości, uczciwości i prawości. Nałożenie na organizacje, które chcą wziąć udział w konsultacjach, wymienionych wymogów z pewnością wzmocni ich wiarygodność. Może jednak również prowadzić do tworzenia dodatkowych przeszkód i zniechęcać do angażowania się w debatę publiczną na poziomie europejskim²¹⁸.

Komisja zainicjowała również interaktywne tworzenie polityki (*Interactive Policy Making – IPM*) dostępne na stronie „Twój głos w Europie” (*Your Voice in Europe – ec.europa.eu/yourvoice*). Mechanizm ten polega, po pierwsze, na zbieraniu informacji od obywateli i przedsiębiorstw o ich problemach związanych z konkretnymi politykami UE, po drugie, na konsultacjach przeprowadzanych przy użyciu specjalnych formularzy, co pozwala na wyrażanie opinii o szczegółowych propozycjach legislacyjnych²¹⁹ i wytycznych w ramach otwartej metody koordynacji.

Należy jednak podkreślić, że uczestnictwo nie oznacza całkowitego odejścia od klasycznej metody wspólnotowej. Jest ono inicjowane przez instytucje europejskie i polega na konsultacjach, a nie na dzieleniu odpowiedzialności za podejmowane decyzje²²⁰.

²¹⁶ Kodeks postępowania dla przedstawicieli grup interesu, <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regin/infos/codeofconduct.do?locale=pl#code>

²¹⁷ Komunikat Komisji, *Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości. Zasady dotyczące stosunków z przedstawicielami grup interesu (rejestr i kodeks postępowania)*, Bruksela, dnia 27.5.2008, KOM(2008) 323 wersja ostateczna.

²¹⁸ D. Obradovic, J.M.A. Vizcaino, *Good Governance Requirements Concerning the Participation of Interest Groups in EU Consultations*, „Common Market Law Review” 2006, nr 43, s. 1085.

²¹⁹ P. Craig, *EU Administrative Law...*, op. cit., s. 215.

²²⁰ P. Magnette, *European Governance and Civic Participation: Can the European Union Be Politicized?*, „Jean Monnet Working Paper” 2001, nr 6, s. 4.

Dodatkowo Traktat z Lizbony wprowadził obywatelską inicjatywę ustawodawczą. Zgodnie z art. 11 ust. 4 TUE:

obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii.

Umożliwienie obywatelom UE występowania z inicjatywą ustawodawczą ma wiele zalet. Przede wszystkim daje sposobność do bezpośredniego wykonywania władzy publicznej poza wyborami parlamentarnymi, zapewnia mniejszościom, które nie mają reprezentacji w parlamencie okazję do zaprezentowania swojego stanowiska, stanowi uzasadnienie przyjęcia przez obywateli odpowiedzialności za funkcjonowanie Unii oraz stwarza szansę na rozpoczęcie dyskusji nad danym problemem. Te zalety mają szczególne znaczenie w przypadku UE, gdzie można zaobserwować niskie zaangażowanie społeczne w sprawy europejskie²²¹. Efektywne wdrożenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej zależeć będzie przede wszystkim od przyjętej przez ustawodawcę unijnego konstrukcji tej instytucji prawnej. Artykuł 11 ustanawia bowiem jedynie liczbę obywateli, którzy mogą zwrócić się do Komisji o przedłożenie określonej inicjatywy ustawodawczej (1 milion) oraz wymóg, iż obywatele ci muszą pochodzić z dużej liczby państw członkowskich. Natomiast art. 24 TFUE uprawnia Parlament Europejski i Radę do przyjęcia w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przepisów dotyczących procedur i warunków wymaganych do przedstawienia inicjatywy obywatelskiej w rozumieniu artykułu 11 TUE, w tym minimalnej liczby państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele występujący z taką inicjatywą.

²²¹ M. Dougan, *Direct democracy and the European Union? Is that a threat or a promise?*, „Common Market Law Review” 2008, nr 45, s. 932.

2.11. Skutki prawne naruszenia zasady otwartości

2.11.1. Brak publikacji unijnego aktu prawnego w jednym z języków urzędowych Unii Europejskiej

Problem, czy po przystąpieniu Polski do UE powinny być stosowane akty prawa unijnego sprzed akcesji w momencie kiedy nie zostały one oficjalnie opublikowane po polsku w Dzienniku Urzędowym UE pojawił się w praktyce polskich sądów²²². Teksty unijnych aktów prawnych przyjętych przed akcesją Polski do UE nie ukazały się bowiem oficjalnie 1 maja 2004 roku w języku polskim, ale były publikowane w długim okresie od maja 2004 do grudnia 2006 roku w wydaniu specjalnym Dziennika Urzędowego UE. Wątpliwości w tej kwestii rozwiąło orzeczenie TS w sprawie Skoma-Lux²²³. W sprawie tej chodziło o akt prawa wtórnego o charakterze wiążącym (rozporządzenie). Zgodnie z orzeczeniem Trybunału obowiązki zawarte w przepisach UE, które nie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w języku nowego państwa członkowskiego, mimo że język ten jest językiem urzędowym Unii, nie mogły zostać nałożone na jednostki w tym państwie, nawet jeśli jednostki te miały możliwość zapoznania się z uregulowaniami unijnymi przy użyciu innych środków²²⁴. Brak publikacji aktu unijnego prawa pochodnego w Dzienniku Urzędowym UE w jednym z języków oficjalnych UE powoduje zatem, iż aktu tego nie można stosować wobec podmiotów, dla których język, w którym aktu nie opublikowano jest językiem urzędowym²²⁵. Wynika to z konieczności realizacji zasady pewności prawa. Ponadto unij-

²²² S. Biernat, *Stosowanie prawa Wspólnoty Europejskiej w polskim sądownictwie administracyjnym*, [w:] *Studia prawno-europejskie. Tom IX*, M. Seweryński (red.), Łódź 2007, s. 12 i n.; A. Wróbel, *Dopuszczalność odmowy zastosowania rozporządzenia Komisji Europejskiej przez krajowe organy administracji publicznej i sądy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 1, s. 48–53; G. Wierczyński, *Skutki braku publikacji rozporządzenia w języku urzędowym nowego państwa członkowskiego – glosa do wyroku TS z 11 grudnia 2007 w sprawie C-161/06 Skoma-Lux*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 3, s. 45–56.

²²³ Orzeczenie TS z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-161/06, Skoma-Lux sro przeciwko Celní ředitelství Olomouc.

²²⁴ Ibidem, pkt 51.

²²⁵ K. Kowalik-Bańczyk, *Artykuł 254...*, op. cit., s. 676.

ny akt prawny, aby mógł być stosowany, musi zostać wydrukowany w wersji papierowej. Nie jest wystarczająca publikacja w formie elektronicznej. Fakt, iż unijny akt prawny nie został ogłoszony drukiem nie prowadzi natomiast do jego nieważności.

2.11.2. Brak uzasadnienia unijnego aktu prawnego

Zgodnie z orzecnictwem sądów unijnych brak uzasadnienia lub niewłaściwe uzasadnienie (np. bez wskazania podstawy prawnej aktu²²⁶) stanowi naruszenie istotnych wymogów proceduralnych i prowadzi do stwierdzenia nieważności aktu prawa pochodnego²²⁷ na podstawie art. 263 TFUE (dawny art. 230 TWE). Wynika to z faktu, iż właściwe uzasadnienie jest niezbędne w celu zapewnienia stronie prawa do obrony oraz umożliwia sądową kontrolę legalności aktu prawnego²²⁸. W orzeczeniu Ciepke SPI stwierdził, iż należy odróżnić brak lub niewłaściwe uzasadnienie aktu prawnego, które stanowi naruszenie istotnych wymogów proceduralnych, od braku podstaw prawnych wydania aktu prawnego. Ponadto w wyroku tym SPI orzekł, iż jeżeli przedstawienie powodów dla których określona decyzja została wydana w sposób jasny i spójny ukazuje faktyczne i prawne rozważania, stanowiące podstawę podjętej decyzji, to z punktu widzenia proceduralnego nie ma znaczenia, czy te rozważania są merytorycznie prawidłowe. Stanowi to natomiast kwestię naruszenia prawa materialnego.

Sądy unijne z urzędu sprawdzają, czy akt prawny jest odpowiednio uzasadniony i czy tym samym nie doszło do naruszenia istotnych wymogów proceduralnych²²⁹.

2.11.3. Brak konsultacji

Zasada uczestnictwa stanowi rozszerzenie uprawnień wynikających z zasady dobrej administracji, a w szczególności prawa każdej

²²⁶ Orzeczenie TS z 26 marca 1987 r. w sprawie 45/86, Komisja przeciwko Radzie.

²²⁷ Orzeczenie SPI z 7 października 1997 r. w sprawie T-84/96, Cipeke – Comércio e Indústria de Papel Ld przeciwko Komisji, pkt 47.

²²⁸ Orzeczenie TS z 4 lipca 1963 r. w sprawie 24–62, Niemcy przeciwko Komisji; orzeczenie SPI z 18 września 1995 r. w sprawie T-471/93, Tiercé Ladbroke S.A. przeciwko Komisji, pkt 29.

²²⁹ Orzeczenie SPI z 18 września 1995 r. w sprawie T-471/93..., pkt 28.

osoby do bycia wysłuchaną zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jej sytuację (prawo do obrony). W przypadku prawa do obrony jest ono uznawane przez sądy unijne za zasadę fundamentalną dla europejskiego porządku prawnego, a jednostki mogą powoływać się na nią bez konieczności wskazywania podstawy prawnej w unijnym prawie pisanim. Inaczej było, jeśli chodzi o zasadę uczestnictwa obywateli UE w procesie podejmowania decyzji legislacyjnych i administracyjnych przez instytucje unijne. Prawo do uczestnictwa i bycia konsultowanym istniało przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony jedynie jeżeli miało ono podstawę prawną w Traktatach, rozporządzeniu, dyrektywie lub decyzji²³⁰.

Sądy UE konsekwentnie odrzucały skargi dotyczące odmowy przeprowadzenia konsultacji lub braku możliwości udziału jednostek w procesie stanowienia aktów o charakterze normatywnym, chyba że wymóg ten jest przewidziany w Traktacie lub w wiążącym akcie prawa pochodnego regulującym daną dziedzinę. Przykładem jest sprawa Atlanta²³¹, w której skarżącemu przedsiębiorstwu chodziło o uzyskanie rekompensaty za szkody wywołane rozporządzeniem w sprawie rynku bananów. Argumentowało ono, że SPI przyjął niezgodne z prawem stanowisko, iż prawo do bycia wysłuchanym w procedurze administracyjnej dotyczącej określonego podmiotu nie może być przeniesione do procedury legislacyjnej. Zdaniem przedsiębiorstwa Atlanta nie ma znaczenia dla jednostki to, czy jej sytuacja prawna zmienia się w wyniku procedury administracyjnej, czy legislacyjnej²³². Przedsiębiorstwo to powołało się ponadto na orzeczenie Al-Jubail²³³ dotyczące obowiązku realizacji prawa do bycia wysłuchanym przed przyjęciem rozporządzenia.

TS odrzucił ten argument, stwierdzając, że orzeczenie Al-Jubail dotyczyło aktu, który miał wprawdzie formę rozporządzenia ale dotyczył jednostki bezpośrednio i indywidualnie. Nie może ono więc mieć za-

²³⁰ P. Craig, *EU Administrative...*, op. cit., s. 319.

²³¹ Orzeczenie TS z 14 listopada 1999 r. w sprawie C-104/97 P, Atlanta AG i inni przeciwko Komisji, pkt 35–39.

²³² Ibidem, pkt 31–32.

²³³ Orzeczenie TS z 27 czerwca 1991 r. w sprawie 49/88, Al-Jubail Fertilizer Company (Samad) i Saudi Arabian Fertilizer Company (Safco) przeciwko Radzie, pkt 15–16.

stosowania do procedury zmierzającej do uchwalenia aktu legislacyjnego dotyczącego wyboru określonej polityki gospodarczej oraz ogółu handlowców. Stanowisko TS w sprawie Atlanta zostało potwierdzone w późniejszym orzecznictwie sądów UE.

Takie podejście sądów UE z pewnością nie prowadziło do wzmocnienia uprawnień jednostek jeśli chodzi o uczestnictwo w procesie decyzyjnym w UE. Nie oznacza to, że konsultacje nie były prowadzone. Najczęściej jednak były one prowadzone bez podstawy prawnej w prawie pisanym UE. Brak prawnego wymogu konsultacji był jednak istotny ponieważ, jeżeli nie zostały one przeprowadzone, jednostki nie miały uprawnień, aby się ich domagać. Był to również sygnał dla instytucji UE, że mogą, lecz nie muszą, prowadzić konsultacji, a biorącym w nich udział nie przysługują żadne uprawnienia, jeżeli uznają je za nieefektywne²³⁴.

Wydaje się, że tę sytuację zmieni wprowadzenie ustanowionego w art. 11 TUE wymogu, aby instytucje unijne utrzymywały otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim, a Komisja Europejska prowadziła szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii. W związku z tym, że Traktat z Lizbony jest pierwszym tekstem pisanym, który wprost ustanawia i podkreśla konieczność udziału organizacji i stowarzyszeń społeczeństwa obywatelskiego w podejmowaniu decyzji na szczeblu europejskim, należy przyjąć, że zmiana orzecznictwa w tym zakresie jest nieunikniona. Zasada uczestnictwa stała się bowiem podstawową zasadą prawa unijnego nie wymagającą szczegółowej podstawy prawnej w aktach prawa pochodnego. Będzie to miało szczególne znaczenie praktyczne dla obywateli, którzy w przypadku nieprzeprowadzenia konsultacji przez Komisję będą mieli prawo zaskarżenia jej bezczynności na podstawie art. 265 TFUE (dawny art. 232 TWE).

2.11.4. Odmowa dostępu do dokumentów

W przypadku odmowy dostępu do dokumentów, wnioskodawca jest uprawniony do wniesienia skargi do SPI, domagając się unieważ-

²³⁴ P. Craig, *EU Administrative...*, op. cit., s. 321.

nienia decyzji odmownej na podstawie art. 263 TFUE (dawny art. 230 TWE). Sądy unijne mają kompetencje do oceny, czy wyjątki, na które powołała się instytucja europejska przy odmowie dostępu, były uzasadnione²³⁵. Wnioskodawca, któremu odmówiono dostępu do dokumentów może również skierować skargę do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich na podstawie art. 228 TFUE (dawny art. 195 TWE).

3. Zasada odpowiedzialności

3.1. Odpowiedzialność polityczna

Można wyróżnić dwa aspekty odpowiedzialności politycznej. Po pierwsze, jest to prawo do uzyskania informacji oraz korespondujący z nim obowiązek ich udostępnienia, po drugie, zapewnienie, że pociągnięte do odpowiedzialności podmioty nie tylko będą informowały o swojej działalności ale także będą ponosiły konsekwencje za niewłaściwe działania²³⁶. W demokratycznych państwach tradycyjnie przyjmuje się, że kontrolowanie egzekutywy należy do kompetencji Parlamentu²³⁷. Podstawową cechą systemu parlamentarnego jest bowiem założenie, że członkowie rządu wybierani są przez Parlament i jeżeli stracą zaufanie parlamentarzystów mogą zostać odwołani²³⁸. W prawie europejskim widać wyraźną tendencję po upadku Komisji Santera do konstruowania relacji między Komisją a Parlamentem Europejskim takiej, jak w przypadku systemu parlamentarnego. Najważniejsza dla

²³⁵ K. Kowalik-Bańczyk, *Artykuł 255...*, op. cit., s. 690.

²³⁶ A. Schedler, *Conceptualizing Accountability*, [w:] *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, A. Schedler, L. Diamond, M. Plattner (red.), London 1999, s. 13 i n.; T.N. Hale, *Transparency, Accountability, and Global Governance*, „Global Governance” 2008, nr 14, s. 75 i n.

²³⁷ R. Dehousse, *European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?*, „Common Market Law Review” 1998, nr 35, s. 598.

²³⁸ D. Judge, D. Earnshaw, *The European Parliament and the Commission. Crisis: A New Assertiveness*, „Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions” 2002, vol. 15, nr 3, s. 347.

analizy odpowiedzialności politycznej Komisji będzie więc odpowiedź na pytanie, jakie kompetencje ma Parlament Europejski, jeśli chodzi o jej powoływanie i odwoływanie.

Traktat o Unii Europejskiej przewiduje w art. 17 wielostopniową procedurę powoływania Komisji. Pierwsza faza obejmuje nominowanie osoby, która ma zostać przewodniczącym Komisji. Uwzględniając wybory do Parlamentu Europejskiego i po przeprowadzeniu stosownych konsultacji, Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu kandydata na funkcję przewodniczącego Komisji. Kandydat ten jest wybierany przez Parlament Europejski większością głosów członków wchodzących w jego skład. Jeżeli nie uzyska on większości, Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia, w terminie miesiąca, nowego kandydata, który jest wybierany przez Parlament Europejski zgodnie z tą samą procedurą. Następnie Rada, za wspólnym porozumieniem z wybranym przewodniczącym, przyjmuje listę pozostałych osób, które proponuje mianować członkami Komisji. Są oni wybierani na podstawie sugestii zgłaszanych przez państwa członkowskie. Przewodniczący, wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa i pozostali członkowie Komisji podlegają kolegialnie zatwierdzeniu w drodze głosowania przez Parlament Europejski. Na podstawie takiego zatwierdzenia Rada Europejska mianuje Komisję, stanowiąc większością kwalifikowaną.

System powoływania Komisji został nieznacznie zmodyfikowany przez Traktat z Lizbony w momencie jego wejścia w życie. Zgodnie z wcześniejszą regulacją (art. 214 TWE), to: „Rada obradująca w składzie szefów państw i rządów” była uprawniona do wyboru przewodniczącego Komisji, który następnie był zatwierdzany przez Parlament. Obecnie to Parlament Europejski wybiera przewodniczącego Komisji, a Rada Europejska, przedstawiając kandydata na tę funkcję, powinna kierować się wynikami wyborów parlamentarnych. Obowiązująca na podstawie art. 214 TWE procedura wyłaniania przewodniczącego i członków Komisji Europejskiej sprawiała, że nie miała ona większości w Parlamencie Europejskim. Osłabiało to znacznie demokratyczną legitymację tego organu²³⁹. Obecne rozwiązanie po raz pierw-

²³⁹ D. Lassalle, N. Levrat, *Un Triangle à Quatre Côtés: L'Equilibre Institutionnel et le Conseil Européen*, „European Integration” 2004, vol. 26, nr 4, s. 436.

szy wprowadza związek między nominacją przewodniczącego Komisji a wynikami wyborów do Parlamentu Europejskiego. W praktyce Rada Europejska przed wyborem kandydata na przewodniczącego powinna przeprowadzić konsultacje z przewodniczącym Parlamentu Europejskiego oraz szefami grup politycznych. W rezultacie zgłoszony przez Radę Europejską kandydat na przewodniczącego Komisji, aby został wybrany przez Parlament, powinien być związany z formacją polityczną, która wygrała wybory. Wprowadzone przez Traktat z Lizbony zmiany prowadzą do tworzenia w większym stopniu relacji między Parlamentem a Komisją na podobieństwo systemu parlamentarnego.

Komisja, jako organ kolegialny, może być odwołana w całości. Kompetencja do odwołania Komisji przysługuje Parlamentowi Europejskiemu, który może w stosunku do niej uchwalić wotum nieufności – art. 17 ust. 8 TUE w związku z art. 234 TFUE (dawny art. 201 TWE). Wotum takie nie zostało do tej pory uchwalone, choć Parlament Europejski kilkakrotnie groził jego przyjęciem²⁴⁰ np. w 1997 roku ze względu na „kryzys BSE”²⁴¹. Komisja może również ustąpić z własnej woli na skutek krytyki europejskich deputowanych, tak jak to miało miejsce w przypadku Komisji Santera²⁴².

W związku z tym, że Parlament nie ma kompetencji do uchwalania wotum nieufności w stosunku do poszczególnych komisarzy, można stwierdzić, że Komisja jedynie w ograniczonym stopniu ponosi odpowiedzialność polityczną przed Parlamentem. Kolegialna odpowiedzialność Komisji sprawia, że wotum nieufności jest trudniejsze do uchwalenia, szczególnie że Traktat wymaga do przyjęcia wniosku kwalifikowanej większości (dwóch trzecich oddanych głosów stanowiących większość członków Parlamentu Europejskiego – art. 234 TFUE).

W przypadku agencji europejskich Traktat nie przewiduje środków umożliwiających ich parlamentarną kontrolę. Natomiast Komisja w komunikacie „Ramy operacyjne dla europejskich agencji regulacyjnych”²⁴³ stwierdziła, iż rola i działalność agencji europejskich stanowi

²⁴⁰ C. Mik, *Europejskie...*, op. cit., s. 186.

²⁴¹ D. Judge, D. Earnshaw, *The European Parliament and the Commission...*, op. cit., s. 348.

²⁴² P. Craig, *EU Administrative...*, op. cit., s. 3 i n.

²⁴³ Komunikat Komisji, *Ramy operacyjne dla europejskich agencji regulacyjnych*, Bruksela 11.12.2002 r., COM (2002) 718 wersja ostateczna, s. 6.

integralną część wspólnotowego systemu instytucjonalnego. Ponadto postulat niezależności agencji musi być realizowany w zgodzie z założeniem jednolitego wykonywania funkcji egzekucyjnej, aby Komisja mogła wziąć na siebie odpowiedzialność za ich działanie. Nie jest to łatwe do zrealizowania, gdyż ze względu na autonomię agencji, Komisji nie przysługują w stosunku do nich kompetencje nadzorcze, ani nie ma ona uprawnień do wydawania wytycznych, którymi agencje musiałyby się kierować. Komisja ma natomiast wpływ na ustalanie budżetów oraz planów pracy poszczególnych agencji oraz powoływanie ich dyrektorów. Są to bowiem decyzje podejmowane przez zarządy agencji, w skład których wchodzi, oprócz przedstawicieli państw członkowskich, również przedstawiciele Komisji. Polityczna odpowiedzialność agencji przejawia się również w konieczności przedstawiania przez te organy corocznych raportów z prowadzonej działalności, które są publikowane oraz przesyłane przede wszystkim Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

3.2. Odpowiedzialność prawna

W sprawie *Les Verts* przeciwko Parlamentowi²⁴⁴ TS stwierdził, że Wspólnota Europejska (obecnie Unia Europejska) jest Wspólnotą, której podstawą są rządy prawa, co oznacza, że ani jej instytucje, ani państwa członkowskie nie mogą uniknąć sądowej kontroli swojej działalności, jeśli chodzi o zgodność z Traktatem. Zdaniem Trybunału wyrażonym w sprawie C-50/00²⁴⁵ Traktat tworzy kompletny system ochrony prawnej oraz ustanawia procedury umożliwiające sądom unijnym kontrolę legalności aktów przyjmowanych przez instytucje UE.

²⁴⁴ Orzeczenie TS z 1986 r. w sprawie 294/83, *Les Verts* przeciwko Parlamentowi, ECR 1986, s. 1357, pkt 23.

²⁴⁵ Orzeczenie TS z 2002 r. w sprawie C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores* przeciwko Radzie, ECR s. I-6677, pkt 38.

3.2.1. Skarga na nieważność aktu prawa unijnego – art. 263 TFUE

Centralnym postanowieniem tego systemu ochrony prawnej jest art. 263 TFUE (dawny art. 230 TWE)²⁴⁶. Zgodnie z tym artykułem Trybunał Sprawiedliwości kontroluje legalność aktów przyjętych przez instytucje unijne, które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich. Zdaniem TS akt wywiera skutki prawne, jeżeli zmienia sytuację prawną podmiotu, wpływając na jego prawa i obowiązki²⁴⁷. Sądowej kontroli legalności podlegają więc również środki przyjmowane przez Komisję i agencje europejskie w ramach wykonywania przez nie funkcji wykonawczych.

Artykuł 263 TFUE wymienia cztery przyczyny wadliwości aktu prawnego: brak kompetencji, naruszenie istotnych wymogów proceduralnych, naruszenie Traktatu lub jakiegokolwiek normy przyjętej w jego zastosowaniu, nadużycie władzy²⁴⁸.

Efektywność kontroli legalności aktów prawa unijnego zależy w dużej mierze od tego kto może wnieść skargę na działanie instytucji UE. Nieograniczona legitymacja do wniesienia skargi przysługuje, zgodnie z art. 263 TFUE, Radzie, Parlamentowi Europejskiemu, Komisji oraz państwom członkowskim. Są to tzw. podmioty uprzywilejowane. Europejski Bank Centralny oraz Trybunał Obrachunkowy mogą zaskarżyć akt unijny tylko w obronie własnych kompetencji (tzw. podmioty półuprzywilejowane). Natomiast jednostkom legitymacja czynna przysługuje w trzech sytuacjach (art. 263 akapit 4 TFUE), jeżeli akt prawa unijnego jest skierowany bezpośrednio do podmiotu skarżącego, dotyczy podmiotu skarżącego bezpośrednio i indywidualnie oraz ma charakter regulacyjny, dotyczy skarżącego bezpośrednio i nie wymaga środków wykonawczych. Ta ostatnia przesłanka została dodana przez Traktat z Lizbony, rozszerzając legitymację skargową podmiotów pry-

²⁴⁶ J. Schwarze, *Judicial Review of European Administrative Procedure*, „Law and Contemporary Problems” 2004, tom 68, <http://law.duke.edu/journals/lcp>, s. 85–86.

²⁴⁷ Orzeczenie TS z 15 marca 1967 r. w sprawach połączonych 8–11/66, *Société anonyme Cimenteries C.B.R. Cementsbedrijven N.V. i inni przeciwko Komisji*, ECR 1967, s. 75; A. Wyrozumska, *System ochrony prawnej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2003, s. 278 i n.; C. Mik, *Europejskie...*, op. cit., s. 755 i n.; J. Schwarze, *Judicial Review...*, op. cit., s. 85 i n.

²⁴⁸ R. Ostrihansky, *Sądowa kontrola przestrzegania prawa*, [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, M.M. Kenig-Witkowska (red.), Warszawa 2004, s. 315–318; D. Chalmers, A. Tomkins, *European Union Public Law*, Cambridge 2007, s. 436 i n.

watnych. Trybunał w swoich orzeczeniach²⁴⁹ podkreślał, że art. 234 TWE (obecnie art. 267 FTUE) umożliwiające kierowanie pytań prejudycjalnych do TS przez sądy krajowe oraz art. 230 TWE dają pełną ochronę jednostkom jeśli chodzi o dostęp do sądu. Mimo tej opinii wyraźnie rysowały się jednak problemy związane z dostępem do sądu podmiotów prywatnych podkreślane przez adwokata generalnego F.G. Jacobsa²⁵⁰. Po pierwsze, sądy krajowe nie mogą zadecydować o nieważności aktu prawa unijnego²⁵¹, po drugie, skarżący musi przekonać sąd krajowy do wystąpienia z pytaniem wstępnym, po trzecie, często skarżący nie może poddać w wątpliwość ważności aktu prawa UE przed sądem krajowym, jeśli wcześniej nie złamie jego postanowień²⁵². Aby rozszerzyć dostęp do sądów unijnych podmiotów prywatnych, Traktat z Lizbony wprowadził możliwość zaskarżenia „aktów regulacyjnych”, jeśli dotyczą one jednostki bezpośrednio i nie wymagają wprowadzenia przepisów wykonawczych. Pojęcie „aktu regulacyjnego” (*regulatory acts, actes réglementaires, Rechtsakte mit Verordnungscharakter*), nie zostało zdefiniowane w TFUE. To do TS będzie należała jego interpretacja. Obecnie w doktrynie można zauważyć dwa podejścia. Zgodnie z pierwszą interpretacją, która wydaje się właściwa i inspirowana jest treścią Traktatu konstytucyjnego, akty regulacyjne to akty nieustawodawcze. Artykuł I-33 Traktatu konstytucyjnego stanowi bowiem, że „rozporządzenie europejskie (*European regulation, règlement européen, Europäische Verordnung*) jest aktem o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, służącym do wprowadzenia w życie aktów ustawodawczych i niektórych postanowień Konstytucji”. Za takim podejściem wydaje się przemawiać fakt, iż obecne sformułowanie, dotyczące legitymacji czynnej jednostek, zawarte w art. 263 TFUE, zostało w niezmienionej formie przeniesione z art. III-365 z Traktatu konstytucyjnego. Według tej interpretacji, zgodnie z propozycjami Konwentu w Sprawie Przyszłości Europy²⁵³,

²⁴⁹ Orzeczenie TS z 2002 r. w sprawie C-50/00...; orzeczenie TS z 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C 263-02, Komisja przeciwko Jégo-Quére & Cie S.A., ECR I-3425.

²⁵⁰ Opinia rzecznika generalnego Jacobsa w sprawie C-263/02, pkt 42–47.

²⁵¹ Orzeczenie TS z 22 października 1987 r., Foto-Frost, 314/85, ERC 1987, s. 4199.

²⁵² P. Craig, *EU Administrative...*, op. cit., s. 340.

²⁵³ Raport końcowy grupy dyskusyjnej zajmującej się funkcjonowaniem Trybunału Sprawiedliwości z 25 marca 2003 r., CONV 636/03, s. 8.

wątpliwa jest możliwość wprowadzenia instytucji skargi na nieważność norm o charakterze ustawodawczym, wnoszonej przez jednostki, bez szkody dla wybranych demokratycznie instytucji. Koncepcja ta odnosi się więc do hierarchii między normami prawnymi o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. O ile normy ustanawiane przez organy o charakterze administracyjnym mogłyby być zaskarżane przez jednostki, o tyle demokratyczny sposób uchwalenia norm o randze ustawy ograniczałby możliwość ich zaskarżenia przez podmioty prywatne²⁵⁴.

Zgodnie z drugim podejściem, pojęcie akt regulacyjny z art. 263 TFUE odnosi się do klasycznego rozumienia terminu „rozporządzenie” (*regulation, règlement, Verordnung*) zdefiniowanego w art. 288 TFUE jako akt normatywny o charakterze ustawodawczym²⁵⁵.

3.2.2. Odpowiedzialność pozaumowna Unii – artykuł 340 akapit 2 TFUE

Ponadto naruszenie prawa przez instytucje europejskie może powodować odpowiedzialność odszkodowawczą po stronie Unii. Zgodnie z art. 340 akapit 2 (dawny art. 288 akapit 2 TWE), „w dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej Unia powinna naprawić, zgodnie z zasadami ogólnymi, wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzone przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji”.

Aby roszczenie odszkodowawcze jednostki w stosunku do Unii mogło być skuteczne, jednostka ta musi udowodnić, że zostały spełnione łącznie trzy przesłanki: wystąpienie szkody, bezprawne działanie Unii i związek przyczynowy między tym działaniem a szkodą²⁵⁶.

Jeśli chodzi o przesłankę bezprawnego postępowania, orzecznictwo sądów unijnych przeszło znaczną ewolucję. Początkowo wynikało

²⁵⁴ K. Lenaerts, *Protection juridictionnelle de particuliers en droit de l'Union*, „Cahiers de droit européen” 2009, nr 5–6, s. 726–727.

²⁵⁵ Ibidem.

²⁵⁶ K. Lenaerts, D. Arts, R. Bray, *Procedural Law of the European Union*, London 1999, s. 258 i n.; C. Mik, *Europejskie...*, op. cit., s. 770 i n.; N. Póltorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002, s. 127 i n.

z niego, że przesłanka ta powinna być inaczej rozumiana w przypadku szkody wywołanej aktem administracyjnym, a inaczej w razie szkody wynikającej z działań legislacyjnych. W przypadku działań legislacyjnych Wspólnota odpowiadała tylko za naruszenie nadrzędnej normy prawnej chroniącej prawa jednostki. Ponadto jeśli instytucja europejska przyjęła dany środek, dysponując szerokim uznaniem, w szczególności dotyczącym wyboru polityki ekonomicznej, musiało zostać udowodnione wyjątkowo poważne i wyraźne naruszenie prawa wspólnotowego (formuła Schöppenstedt)²⁵⁷. Natomiast jeśli chodzi o indywidualne akty administracyjne, przesłanka bezprawnego postępowania Unii była spełniona w każdym przypadku złamania prawa²⁵⁸. Orzeczenia w sprawach *Brasserie du Pêcheur*²⁵⁹ i *Bergaderm*²⁶⁰ rozpoczęły zmianę linii orzeczniczej TS. W orzeczeniu *Brasserie* TS stwierdził, że przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa wspólnotowego nie mogą się różnić od tych, które mają zastosowanie w przypadku odpowiedzialności odszkodowawczej Wspólnoty. Przełom stanowiło jednak orzeczenie *Bergaderm*. W orzeczeniu tym TS odszedł od stosowania formuły Schöppenstedt i zastąpił ją przesłanką stosowaną w przypadku odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, wynikającą z orzeczenia *Brasserie*, zgodnie z którą naruszenie prawa musi być wystarczająco poważne i dotyczyć normy przyznającej prawa jednostkom²⁶¹. Przesłanka ta jest spełniona, jeżeli instytucja unijna w sposób oczywisty i poważny naruszy-

²⁵⁷ Orzeczenie TS z 2 grudnia 1971 r. w sprawie 5-71, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt* przeciwko Radzie, ECR 1971, s. 975, pkt 11; orzeczenie TS z 19 maja 1992 r. w sprawach połączonych C-104/89 i C-37/90 *M. Mulder i inni* i *Otto Heinemann* przeciwko Radzie i Komisji, ECR 1992, s. I-3061.

²⁵⁸ M. Brealey, M. Hoskins, *Remedies...*, op. cit., s. 361; Ch. Hilson, *The Role of Discretion in EC Law on Non-contractual Liability*, „Common Market Law Review” 2005, tom 42, nr 3, s. 678.

²⁵⁹ Orzeczenie TS z 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA* przeciwko *Bundesrepublik Deutschland* i *The Queen* przeciwko *Secretary of State for Transport*, ex parte: *Factortame Ltd* i innym, ECR 1996, s. I-1029, pkt 42.

²⁶⁰ Orzeczenie TS z 4 lipca 2000 r. w sprawie C-352/98 P, *Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA* i *Jean-Jacques Goupil* przeciwko Komisji, ECR 2000, s. I-5291.

²⁶¹ Ch. Hilson, *The Role of Discretion...*, op. cit., s. 681, 682; P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford 2006, s. 766 i n.

ła granice przyznanego jej uznania (*discretion*)²⁶². Pojęcie „uznania” w orzecznictwie sądów unijnych obejmuje różne rodzaje luzu decyzyjnego i jest rozumiane jako dopuszczona przez prawo możliwość wyboru następstwa prawnego aktu²⁶³ oraz jako luz wynikający z interpretacji pojęć nieostrych²⁶⁴. Inaczej niż w polskiej doktrynie prawa administracyjnego i orzecznictwie, gdzie przyjmuje się, że pojęcia nieostre nie upoważniają do uznania administracyjnego. Polega ono jedynie na możliwości wyboru skutku aktu prawnego²⁶⁵.

Jeżeli natomiast instytucja unijna dysponowała ograniczonym luzem decyzyjnym lub nim nie dysponowała, każde naruszenie prawa unijnego może być uznane za wystarczająco poważne²⁶⁶. Tym samym TS zrezygnował ze stosowania rozróżnienia na akty administracyjne i działania legislacyjne, argumentując, iż od tego, czy akt prawny ma charakter generalny czy indywidualny, nie zależy stopień uznania, jakim dysponuje dana instytucja UE, przyjmując określony środek prawny²⁶⁷.

4. Zasady dobrego rządzenia a krajowe organy administracyjne stosujące prawo Unii Europejskiej

Mimo że stosowanie prawa unijnego spoczywa głównie na organach państw członkowskich nie określa ono prawnych i organizacyjnych

²⁶² Orzeczenie TS z 4 lipca 2000 r. w sprawie C-352/98 P, Bergaderm..., pkt 43.

²⁶³ Orzeczenie TS z 14 marca 1973 r. w sprawie 57/72, Westzucker GmbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker, ECR 1973, s. 321.

²⁶⁴ Orzeczenie TS z 17 września 1980 r. w sprawie 730/79, Philip Morris przeciwko Komisji, ECR 1980, s. 2671; P. Craig, *EU Administrative...*, op. cit., s. 433.

²⁶⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 313, 314.

²⁶⁶ Orzeczenie TS z 10 lipca 2003 r. w sprawie C-472/00 P, Fresh Marine Company A/S przeciwko Komisji, ECR 2003, s. I-7541, pkt 26–27; orzeczenie z 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-312/00 P, Komisja przeciwko Camar i Tico, ECR 2002, s. I-11355, pkt 54–55; orzeczenie SPI w sprawach połączonych T-198/95, 171/96, 230/97, 174/98 i 225/98, Comafra i Dole Fresh Fruit Europe przeciwko Komisji, ECR 2001, s. II-1975, pkt 134–136; orzeczenie SPI z 16 marca 2005 r. w sprawie T-283/02, EnBW Kernkraft GmbH przeciwko Komisji, ECR 2005, s. II-913, pkt 87; orzeczenie SPI z 13 grudnia 2006 r. w sprawie T-304/01, Julia Abad Pérez i inni przeciwko Radzie i Komisji, pkt 98.

²⁶⁷ Orzeczenie TS z 4 lipca 2000 r. w sprawie C-352/98 P, Bergaderm..., op. cit., pkt 46.

ram działania krajowych organów administracyjnych²⁶⁸. W prawie UE obowiązuje bowiem zasada autonomii instytucjonalnej i proceduralnej państw członkowskich. Konsekwencją tej zasady jest to, że prawo unijne nie normuje ani kwestii struktury krajowych organów administracji, ani stosowanych przez nie procedur działania. Obowiązkiem państw członkowskich jest jedynie zapewnienie skuteczności prawa Unii. W orzeczeniu w sprawach połączonych 51–54/71 *International Fruit Company*²⁶⁹, Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, iż „jeżeli postanowienia Traktatu lub rozporządzeń przyznają państwom członkowskim uprawnienia lub nakładają na nie obowiązki, określenie sposobu korzystania z uprawnień i wykonywania obowiązków przez organy krajowe należy do krajowych systemów konstytucyjnych”. Z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej nie jest ważne, jaki organ państwa i w jaki sposób będzie wykonywał zadania wynikające z członkostwa kraju w UE, byleby tylko zapewnić prawidłowe wypełnienie zobowiązań traktatowych, w tym zagwarantować odpowiednią skuteczność prawa UE na gruncie krajowym. Prawo UE jest więc zasadniczo stosowane zgodnie z krajowymi normami proceduralnymi²⁷⁰.

Na przykład prawo dostępu do dokumentów instytucji publicznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej zostało ustanowione w różny sposób i w różnym czasie w zależności od państwa. Najwcześniej, bo już od 1766 roku w Szwecji zaczął obowiązywać w ustawie o wolności druku, przepis stanowiący, iż w celu zapewnienia wolnej wymiany poglądów oraz nieograniczonej informacji, każdy obywatel szwedzki ma prawo dostępu do oficjalnych dokumentów. Następnie dopiero w latach 70. XX wieku w większości państw członkowskich Unii przyjęto ramy prawne w sprawie sposobów dostępu do dokumentów organów administracji publicznej. W niektórych państwach za pomocą przepisów o randze konstytucyjnej (np. w Portugalii, Bel-

²⁶⁸ A. Nowak-Far, *Stosowanie *acquis communautaire* przez administracje publiczne*, „Służba Cywilna”, wiosna-lato 2002, nr 4, s. 32.

²⁶⁹ Orzeczenie TS z 15 grudnia 1971 r. w sprawie 51–54/71, *International Fruit Company*, ERC 1971 r., s. 1107, pkt 4.

²⁷⁰ S. Biernat, *Europejskie orzecznictwo sądów polskich przed przystąpieniem do Unii Europejskiej*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 2, s. 5; M. Domańska, *Miejsce zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich wśród zasad ogólnych prawa wspólnotowego*, [w:] *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, C. Mik (red.), Toruń 2007, s. 111–125.

gii, Finlandii) w innych na drodze ustawowej (np. we Francji, Grecji, Danii)²⁷¹.

Istnienie regulacji na poziomie krajowym miało z pewnością wpływ na ustanowienie na poziomie europejskim jednolitych reguł w sprawie dostępu do dokumentów instytucji unijnych. Również prawo UE oddziałuje w tym względzie na prawo państw członkowskich, gdyż zasada autonomii proceduralnej i instytucjonalnej nie ma charakteru absolutnego i coraz częściej prawo europejskie wpływa na ustrojowe i procesowe prawo administracyjne, nakładając na państwa członkowskie UE obowiązek tworzenia organów krajowych, których zadaniem jest stosowanie prawa UE oraz obowiązek przestrzegania przez te organy określonych standardów procesowych. To wzajemne oddziaływanie nie doprowadziło jednak do tej pory do ustanowienia ogólnych ram prawnych obejmujących reguły postępowania administracyjnego np. w zakresie dostępu do dokumentów wszystkich stosujących prawo UE organów administracyjnych państw członkowskich oraz instytucji unijnych.

Wpływ prawa Unii na prawo państw członkowskich w sprawach zasad postępowania administracyjnego jest w dużej mierze następstwem orzecznictwa sądów UE, zgodnie z którym ogólne zasady prawa unijnego wiążą nie tylko instytucje unijne, ale również organy państw członkowskich, jeżeli stosują one prawo UE²⁷². Normy prawa unijnego stanowią bowiem bezpośrednie podstawy prawne dla pro-

²⁷¹ L. Coudray, *La transparence et l'accès aux documents*, [w:] *Droit administrative européen*, J.-B. Auby, J. Duheil de la Rochère (red.), Bruxelles 2007, s. 520; L.C. Macia, *Ustawy o informacji, polityka dostępu do informacji rządowych oraz projekty rozwiązań w tej dziedzinie w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Materiały i Dokumenty Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, nr 290, http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_00/mid-290.pdf [22.03.2010].

²⁷² Orzeczenie z TS z 25 października 1986 r. w sprawach połączonych 201 i 202/85, Marthe Klensch i inni przeciwko Secrétaire d'État à l'Agriculture et à la Viticulture, ECR 1986, s. 3477; orzeczenie TS z 18 czerwca 1991 r. w sprawie C-260/89, Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE and Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou przeciwko Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas i inni, ECR, 1991, s. I-2925; zob. szerzej: C. Franchini, *European Principles Governing National Administrative Proceedings*, „Law and Contemporary Problems” 2004, tom 68, <http://law.duke.edu/journals/lcp>, s. 183-196; M. Sudol, *Relacja między instytucjami Wspólnoty Europejskiej a organami państw członkowskich w dziedzinie ochrony konkurencji*, Kraków 2004, maszynopis, s. 61 i n.

wadzenia działalności administracyjnej przez organy administracyjne państw członkowskich (w literaturze²⁷³ normy te określa się jako europejskie prawo administracyjne). Działanie administracji krajowych jako „agencji Unii Europejskiej” stało się więc przedmiotem kontroli pod względem zgodności z unijnymi standardami praw podstawowych²⁷⁴, a także innymi ogólnymi zasadami prawa UE w tym również zasadami procedury administracyjnej²⁷⁵, które składają się na prawo do dobrego rządzenia. Na przykład zgodnie z orzeczeniem w sprawie Heylens²⁷⁶, decyzja administracji krajowej uniemożliwiająca pracownikowi migrującemu korzystanie z prawa do swobodnego zatrudnienia powinna posiadać uzasadnienie.

Często też prawo unijne stanowi pośrednią podstawę prawną dla działalności administracji krajowej, kiedy jej organy podejmują decyzje na podstawie norm prawa krajowego, na którego treść ma wpływ prawo UE (w literaturze²⁷⁷ normy te określa się jako zeuropeizowane krajowe prawo administracyjne).

Podstawowym środkiem europeizacji administracyjnego prawa krajowego są dyrektywy unijne. Tworzą one ramy prawne dla niektórych procedur administracyjnych albo ich fragmentów, stanowiąc wyjątek od zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich²⁷⁸ np. w dziedzinie zamówień publicznych, ochrony konsumentów, ochrony środowiska czy sektorów infrastrukturalnych.

²⁷³ S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne...*, op. cit., s. 72 i n.; S. Kadelbach, *European Administrative Law...*, op. cit., s. 167 i n.

²⁷⁴ Orzeczenie TS z 13 lipca 1989 r. w sprawie 5/88 Hubert Wachauf przeciwko Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, ECR 1989, s. 2609, pkt 19.

²⁷⁵ H.P. Nehl, *Principles...*, op. cit., s. 7; C. Harlow, *Voices of Difference in a Plural Community*, artykuł dostępny online: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/OO/OO0301.html>; K. Lenaerts and J. Vanhamme, *Procedural Rights of Private Parties in the Community Administrative Process*, „Common Market Law Review” 1997, tom 34, nr 3, s. 531.

²⁷⁶ Orzeczenie TS z 15 listopada 1987 r. w sprawie 222/86, Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) przeciwko Georges Heylens i innym, ECR 1987, s. 4097.

²⁷⁷ S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne...*, op. cit., s. 72 i n.; S. Kadelbach, *European Administrative Law...*, op. cit., s. 167 i n.

²⁷⁸ S. Biernat, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2000, s. 52.

Na przykład dyrektywy uchwalane w sektorach infrastrukturalnych nakładają na państwa członkowskie obowiązek wdrożenia szeregu reguł, mających chronić interesy jednostek w postępowaniu przed organami regulującymi dany sektor infrastrukturalny. Część wymogów dyrektyw infrastrukturalnych pokrywa się z prawami stron postępowania administracyjnego wynikającymi z zasady dobrej administracji, np. warunek, aby krajowe organy administracyjne uzasadniały niektóre ze swoich decyzji. Niektóre z obowiązków administracji regulacyjnej, których wprowadzenia wymagają dyrektywy, wyznaczają nawet wyższy standard, niż ten określony w unijnej zasadzie dobrego administrowania. Ustawodawca europejski przewiduje np. obowiązek konsultowania przez krajowe organy regulacyjne niektórych działań czy rozstrzygnięć z poddanymi regulacji przedsiębiorstwami²⁷⁹.

5. Podsumowanie

Centralną proceduralną zasadą dobrego rządzenia w unijnym systemie prawnym jest zasada dobrej administracji. Zasada ta zawiera proceduralne uprawnienia stron postępowania administracyjnego. Natomiast pozostałe zasady dobrego rządzenia obejmują szerszy zakres przedmiotowy oraz podmiotowy. Zakres przedmiotowy tych zasad jest szerszy, gdyż nie są ograniczone jedynie do procedury administracyjnej i mają zastosowanie również w stanowieniu prawa europejskiego. Podobnie zakres podmiotowy tych zasad jest rozleglejszy, ponieważ dotyczą one nie tylko relacji między organem administracji publicznej i stroną postępowania, ale obejmują także inne podmioty zainteresowane rozstrzygnięciem podejmowanym przez organy administracji lub ustawodawcę. Zasadami tymi są odpowiedzialność oraz otwartość, która obejmuje zarówno przejrzystość działania instytucji europejskich, jak i zasadę uczestnictwa w podejmowaniu decyzji. Uprawnienia proceduralne wynikające z proceduralnych standardów dobrej administracji były zatem podstawą, która została rozwinięta w postaci zasad dobrego rządzenia. Przykładem może być prawo strony do obrony

²⁷⁹ Zob. szerzej rozdział 5.

własnych interesów w postępowaniu administracyjnym, będące jednym z aspektów dobrej administracji. W wyniku ewolucji prawa unijnego uprawnienie to zostało znacznie rozszerzone przez wprowadzenie zasad przejrzystości oraz uczestnictwa. Traktat z Lizbony wyraził w formie normatywnej wiele zasad proceduralnych dobrego rządzenia, które do tej pory nie miały wyraźniej podstawy prawnej, np. obowiązek prowadzenia konsultacji przez Komisję. Zmiany prawa unijnego w tym kierunku należy ocenić pozytywnie. Przede wszystkim ze względu na fakt, iż stosowanie w praktyce modelu integracji, którego podstawą jest koncepcja dobrego rządzenia, pomaga w racjonalizacji i zwiększa legitymację procesu tworzenia i wdrażania polityk Unii Europejskiej.

ROZDZIAŁ 3

Sektory infrastrukturalne

1. Pojęcie sektorów infrastrukturalnych gospodarki

Sektory infrastrukturalne odróżnia od innych dziedzin gospodarki kilka specyficznych cech wpływających na charakter interwencji publicznej oraz na jej formy i metody. Przede wszystkim w sektorach infrastrukturalnych prowadzenie działalności gospodarczej wymaga istnienia i rozwijania infrastruktury. M. Ratajczak definiuje to pojęcie jako obiekty, urządzenia, instytucje czy też inne zjawiska, będące fundamentem, bez którego istnienia nie jest możliwe funkcjonowanie danego systemu¹. W ramach infrastruktury najważniejszą rolę odgrywają sieci – rozbudowane systemy techniczne umożliwiające przesyłanie przesyłek pocztowych, energii (gazu, prądu, ciepła), sygnałów elektronicznych (dźwięków, danych), pojazdów transportowych (np. wagonów kolejowych)². Są to m.in. sieci: telekomunikacyjne, kolejowe, pocztowe, wodociągowe, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze. Ponadto do sektorów infrastrukturalnych zalicza się również sektory, w których działalność prowadzona jest za pomocą określonych urządzeń, np. transport morski, lotniczy, śródlądowy, w których prowadzenie działalności nie wiąże z wykorzystywaniem infrastruktury sieciowej³. W publikacji tej analizie poddane zostaną jedynie sektory, których działanie wymaga istnienia sieci, takie jak: telekomunikacja, poczta, transport kolejowy i energetyka. Konieczność utworzenia, utrzymywania i rozwoju sieci w tych sektorach sprawia, że rynek nie jest w stanie zapewnić optymalnych rozwiązań i podmio-

¹ M. Ratajczak, *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Poznań 1999, s. 11.

² M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 54.

³ *Infrastruktura*, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2004; *Droit de la régulation, service public et intégration régionale*, G. Marcou, F. Modrene (red.), Paris 2006.

ty gospodarcze muszą być poddane regulacji ze strony państwa. Jest to zawodność rynku (*market failure*), czyli sytuacja, w której wolny rynek nie jest w stanie doprowadzić do efektywnego rozdysponowania zasobów⁴. W literaturze ekonomicznej wymienia się jako źródła zawodności rynku: efekty zewnętrzne infrastruktury, dobra publiczne, monopol naturalny, niepewność co do zachowań mikroprzedsiębiorstw i dysproporcje w dostępie do informacji istotnych dla podejmowania decyzji ekonomicznych⁵.

Efekt zewnętrzny powstaje wtedy, gdy decyzja jednostki o produkcji lub konsumpcji wywiera bezpośredni wpływ na produkcję lub konsumpcję innych osób inaczej niż za pośrednictwem cen rynkowych⁶. Efekty zewnętrzne mogą mieć zarówno charakter negatywny, jak i pozytywny. W sektorach infrastrukturalnych istnienie efektów zewnętrznych wynika z istnienia sieci. Są one więc nazywane efektami zewnętrznymi sieci (*network externalities*) lub efektami sieci (*network effects*). Występują one, gdy wraz ze wzrostem liczby użytkowników produktów (usług) lub sieci jednocześnie zmienia się wartość produktu lub sieci. Sytuację taką widać wyraźnie w telekomunikacji. Korzyści użytkownika systemu telefonicznego zależą od tego, z kim może połączyć się za pomocą sieci, a więc od jej rozmiarów i przepustowości⁷. Natomiast przykładem negatywnych efektów zewnętrznych sieci może być zanieczyszczenie środowiska naturalnego wywołane działalnością infrastrukturalną. Wolny rynek nie potrafi spowodować, aby sprawcy efektów zewnętrznych zaczęli brać pod uwagę koszty i korzyści, które z nich wynikają dla innych. Ograniczona możliwość internalizacji efektów zewnętrznych może być więc powodem interwencji państwa.

Ponadto sektory infrastrukturalne wykazują cechy monopolu naturalnego. Występuje on w sytuacji, gdy do pewnego poziomu produkcji jej koszt dla jednej firmy jest niższy niż dla wielu małych⁸. Istnienie

⁴ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbush, *Ekonomia. Mikroekonomia*, Warszawa 2003, s. 442.

⁵ M. Ratajczak, *Infrastruktura...*, op. cit., s. 81.

⁶ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbush, *Ekonomia...*, op. cit., s. 442.

⁷ S.J. Liebowitz, S.E. Margolis, *Network Effects*, [w:] *Handbook of Telecommunications Economics. Structure, Regulation and Competition*, vol. 1, I. Vogelsang, M. Cave, S. Majumdar (red.), Elsevier Science 2003, s. 76.

⁸ J.-P. Gouvestre, *Economie des télécommes*, Paryż 1997, s. 48.

monopolu naturalnego w sektorach infrastrukturalnych związane jest z korzyściami skali (*economies of scale*). Im większe obszary infrastruktura obejmuje swoim zasięgiem oraz im większą liczbę odbiorców usług, tym szybciej zwracają się bardzo wysokie koszty uruchomienia produkcji związane np. z budową sieci: wodociągowej, energetycznej, gazowniczej, kolejowej, czy telekomunikacyjnej. Koszty podłączenia kolejnych użytkowników i świadczenia usług są bowiem stosunkowo niskie⁹. W praktyce oznacza to, że jeden dostawca może dostarczyć usługi po niższych cenach niż kilka konkurujących z sobą przedsiębiorstw. W takim przypadku konkurencja jest nieracjonalna, mechanizmy rynkowe zawodzą, a podmioty działające na rynku poddane są regulacji publicznej¹⁰.

Ponadto w przypadku sektorów infrastrukturalnych istnieją wysokie bariery wejścia i wyjścia z rynku. Wejściem na rynek nazywa się w literaturze ekonomicznej¹¹ podjęcie produkcji w danej gałęzi przez nowe przedsiębiorstwa, a wyjściem – opuszczenie gałęzi przez działające w nim firmy. W przypadku wejścia podstawową barierę stanowią inwestycje infrastrukturalne. Nawet jeżeli z punktu widzenia technicznego i finansowego budowa alternatywnej sieci i innych urządzeń kluczowych (*essential facilities*) jest możliwa, to często okres realizacji inwestycji infrastrukturalnych jest zbyt długi, a niezbędne nakłady zbyt wysokie dla nowych operatorów mających początkowo mały udział w rynku. Również bariery wyjścia z rynku są wysokie, co związane jest z kosztami „utopionymi” (*sunk costs*). W sytuacji rezygnacji z prowadzonej działalności nakładów poniesionych na infrastrukturę nie można odzyskać i przeznaczyć na inny cel. Z tego powodu przedsiębiorstwa już działające na rynkach infrastrukturalnych mają przewagę nad firmami, które chcą z nimi konkurować.

Ponadto specyficzne dla sektorów infrastrukturalnych są usługi w nich świadczone. Są to usługi użyteczności publicznej. Podstawową cechą dóbr i usług użyteczności publicznej jest to, że powinny być one powszechnie dostępne, a więc nie da się ich zastrzec i nie udostępnić osobom, które za nie zapłaciły (problem „pasażera na gapę”

⁹ B. Czarny, R. Rapacki, *Podstawy ekonomii*, Warszawa 2002, s. 201.

¹⁰ P. Jeżowski, *Restrukturyzacja krajowych monopolii naturalnych w Polsce*, „Gospodarka Narodowa” 1999, nr 4, s. 33.

¹¹ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbush, *Ekonomia...*, op. cit., s. 228.

(*free-rider*)¹². Przyjmuje się zatem, że ich świadczenie nie może być regulowane jedynie za pomocą rozwiązań rynkowych. Usługi te tradycyjnie we Francji nazywane są służbą publiczną (*services publics*), a w Stanach Zjednoczonych – *public utilities*¹³.

2. Historia polityk sektorów infrastrukturalnych w Unii Europejskiej

Do lat 60. ubiegłego wieku podejście w Europie do sektorów sieciowych charakteryzowało przekonanie, że działalność w tych gałęziach gospodarki musi być prowadzona przez przedsiębiorstwa, których właścicielem jest państwo lub które są przez państwo tak kontrolowane, aby władze publiczne mogły mieć bezpośredni wpływ na zarządzanie nimi. Takie przedsiębiorstwa były również chronione przed wolną konkurencją i w tym celu miały prawnie zagwarantowany monopol. TWE nie zawierał postanowień, które byłyby podstawą tworzenia odrębnych polityk wspólnotowych w sektorach infrastrukturalnych. W dziedzinach tych obowiązywały więc reguły integracji takie same jak w całej gospodarce europejskiej, których celem było utworzenie wspólnego rynku oraz ochrona uczciwej konkurencji. Przedsiębiorstwa działające w sektorach infrastrukturalnych podlegały więc tym samym regułom, co przedsiębiorstwa działające w innych branżach. Otwarcie rynków infrastrukturalnych na konkurencję rozpoczęło się dopiero w drugiej połowie lat 80. Wcześniej państwa członkowskie nie stosowały reguł wolnego handlu i wolnej konkurencji do przemysłów sieciowych, stosując wyjątki przewidziane w art. 31 TWE (obecnie art. 37 TFUE) lub art. 86 TWE (obecnie art. 106 TFUE) m.in. dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw i zagwarantowania świadczenia usług użyteczności publicznej¹⁴. Jednakże krytyka monopolistycznej

¹² J. Buckely, *Telecommunications Regulation*, London 2003, s. 27.

¹³ A. Buzelay, *De la dérégulation des télécommunications dans l'Union. De l'usager contraint par le monopole au service contraint par la concurrence*, „Revue du Marché commun et de l'Union Européenne” 2000, nr 434, s. 24 i n.

¹⁴ T. Skoczny, *Energetyka*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, J. Barcz (red.), Warszawa 2004, s. 527–528.

struktury rynków infrastrukturalnych nazywana ruchem deregulacyjnym oraz wejście w życie w 1987 roku Jednolitego aktu europejskiego przewidującego stworzenie wewnętrznego rynku wspólnotowego od 1 stycznia 1993 roku spowodowało, iż Wspólnota podjęła działania w sektorach infrastrukturalnych.

Pojęcie „deregulacji” występuje w literaturze przede wszystkim w ekonomicznej¹⁵, ale także w prawniczej¹⁶. Oznacza ono uchylenie wszystkich przepisów, które mogłyby stanowić przeszkodę w tworzeniu konkurencyjnego rynku (przede wszystkim wyeliminowanie administracyjnych przeszkód w dostępie do danego rodzaju działalności gospodarczej). Deregulacja ma więc prowadzić do liberalizacji danego rynku infrastrukturalnego, rozumianej jako jego otwarcie na wolną konkurencję. Uproszczony schemat wprowadzenia konkurencji do określonego sektora infrastrukturalnego jest następujący: operator będący wcześniej monopolistą udostępnia swoją sieć (infrastrukturę) innym podmiotom gospodarczym, którzy korzystają z niej i świadczą usługi już w środowisku konkurencyjnym na rzecz użytkowników końcowych¹⁷.

Otwarcie krajowych rynków w sektorach infrastrukturalnych na konkurencję było bowiem warunkiem stworzenia wspólnotowego rynku wewnętrznego. Wspólnotowe polityki w poszczególnych sektorach infrastrukturalnych zostały stworzone przez stosowanie zawartych w Traktacie reguł prawa konkurencji oraz instrumentów i zasad odnoszących się do tworzenia wspólnego rynku, a także zapewnienia spójności gospodarczej i społecznej Wspólnoty. Jako podstawę prawną harmonizacji zasad funkcjonowania poszczególnych sektorów infrastrukturalnych ustawodawca wspólnotowy wykorzystał przede wszystkim art. 94 TWE (obecnie art. 115 TFUE) i 95 TWE (obecnie

¹⁵ P. Jeżowski, *Restrukturyzacja...*, op. cit., s. 33; M. Ratajczak, *Infrastruktura...*, op. cit., s. 96–120; A. Szablewski, *Teoretyczne przesłanki deregulacji infrastruktury*, „*Ekonomista*” 1992, nr 3, s. 401–403.

¹⁶ T. Skoczny, *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa*, „*Problemy Zarządzania*” 2004, nr 3, s. 9.

¹⁷ A. Perrot, *Déréglementation et service universel dans les entreprises de réseaux: les enseignements de la théorie économique*, [w:] *Service public et Communauté européenne: entre l'intérêt général et le marché. Tome II: Approche transversale et conclusions. Actes du colloque de Strasbourg 17–19 octobre 1996*, R. Kovar, D. Simon (red.), Paris 1998, s. 166.

art. 114 TFUE), uprawniające do wydawania aktów prawnych zbliżających ustawodawstwa państw członkowskich, jeśli ustawodawstwa te mają wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie wspólnego rynku. Dopiero od wejścia w życie Traktatu o Unii Europejskiej w 1993 roku znalazł się w TWE przepis o roli Wspólnoty w tworzeniu sieci trans-europejskich¹⁸.

Pierwszym z otwartych na konkurencję sektorów infrastrukturalnych był sektor telekomunikacyjny. Instytucje europejskie zdecydowały się na działania w tym sektorze nie tylko ze względu na dynamiczny rozwój samego rynku telekomunikacyjnego, ale również ze względu na znaczenie tej części gospodarki dla wszystkich jej sektorów. Ponadto istnienie krajowych monopolii telekomunikacyjnych prowadziło do podwyższenia kosztów i sprawiało, że operatorzy europejscy nie mogli konkurować na rynku światowym. Dodatkowo Stany Zjednoczone po częściowej liberalizacji sektora łączności (podziale AT&T) otwierały swój rynek telekomunikacyjny na zasadzie wzajemności (*Market Access Fact Finding Missions* – MAFF), co stanowiło dodatkową presję dla instytucji europejskich, aby doprowadziły do liberalizacji rynku telekomunikacyjnego¹⁹. Za początek liberalizacji sektora telekomunikacyjnego i pojawienie się wspólnotowego prawa telekomunikacyjnego można uznać rok 1987, w którym Komisja wydała Zieloną księgę²⁰ o rozwoju wspólnego rynku usług i urzędzeń telekomunikacyjnych²¹. Pierwszym aktem prawnym, który zliberalizował fragment rynku telekomunikacyjnego była wydana na podstawie art. 86 ust. 3 TWE

¹⁸ C. Scott, *Current Issues in EC Telecommunications Law*, [w:] *The Future of EC Telecommunications Law*, C. Scott, O. Audéoud (red.), Köln 1996, s. 23.

¹⁹ K.W. Grewlich, „Cyberspace”: *Sector-Specific Regulation and Competition Rules in European Telecommunications*, „Common Market Law Review” 1999, nr 36, s. 945.

²⁰ J.-D. Braun, R. Capito, *The emergence of EC Telecommunications Law as a New Self-Standing Field Within Community Law*, [w:] *EC Competition and Telecommunications Law*, Ch. Koenig, A. Bartosch, J.-D. Braun (red.), The Hague, London, New York 2002, s. 52.

²¹ Komisja Europejska, Komunikat, *W kierunku dynamicznej gospodarki – Zielona księga dotycząca rozwoju wspólnego rynku usług i urzędzeń telekomunikacyjnych*, COM (87) 290 final z 30 czerwca 1987 r.

dyrektywa Komisji 88/301/EWG w sprawie konkurencji na rynku telekomunikacyjnych urządzeń końcowych²².

Całkowita lub częściowa liberalizacja sektorów infrastrukturalnych w UE doprowadziła do zniesienia praw wyłącznych przysługujących poszczególnym przedsiębiorstwom oraz poddania działalności tych przedsiębiorstw wolnorynkowym regułom zarządzania. Konkurencja między przedsiębiorstwami ma zapewnić efektywniejsze świadczenie usług po niższych cenach i rozwój technologiczny. Pozostawiono więc w możliwie jak największym stopniu świadczenie usług użyteczności publicznej mechanizmom rynkowym. Nie doprowadziło to jednak do całkowitego braku ingerencji państwa w działalność danego sektora, a jedynie do przejścia od regulacji dyskrejonalnej w obrębie interwencji publicznej do regulacji wynikającej z sił rynkowych mającej zagwarantować skuteczność, stabilność świadczenia usług użyteczności publicznej oraz powszechny dostęp do nich i umożliwić wprowadzenie wolnej konkurencji. W sektorach infrastrukturalnych nadal bowiem działają byli monopolisci, których pozycja rynkowa jest bardzo silna. Kontrolują oni zazwyczaj dostęp do infrastruktury i urządzeń kluczowych, określają warunki jej udostępniania, a nawet mogą takiego dostępu odmówić.

3. Istota i podstawy prawne polityk unijnych w sektorach infrastrukturalnych

3.1. Polityka energetyczna Unii Europejskiej

Energetyka obejmuje cztery powiązane z sobą obszary działalności: wytwarzanie energii, przekazywanie energii za pomocą sieci przesyłowych, dostarczanie energii za pomocą sieci dystrybucyjnych i dostawę energii do użytkowników końcowych (sprzedaż).

Polityka energetyczna Unii po wejściu w życie Traktatu z Lizbony znalazła swoje podstawy prawne w TFUE. Artykuł 4 ust. 2 lit. i TFUE stanowi, iż kwestie energii należą do kompetencji dzielonych między

²² Dz. Urz.1988, L 131/2.

Unią a państwami członkowskimi. Dodatkowo do części trzeciej TFUE wprowadzony został nowy Tytuł XXI – Energetyka.

Podstawowym celem polityki unijnej w sektorze energetycznym jest stworzenie wewnętrznego rynku europejskiego, funkcjonującego na zasadach wolnej konkurencji. Konkurencja jest możliwa w przypadku wytwarzania i sprzedaży energii, jeżeli operatorzy mają zapewniony dostęp do sieci. Natomiast na rynkach obejmujących systemy przesyłu i dystrybucji wciąż funkcjonują zasiedzani operatorzy energetyczni²³. W związku z tym polityka unijna w dziedzinie energetyki obejmuje również instrumenty prokonkurencyjne²⁴, które mają tej sytuacji zaradzić. Działania Unii w sektorze energetycznym coraz częściej mają także na celu realizację funkcji niezwiązanych integracją rynku wewnętrznego UE, takich jak: zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii, wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych jej źródeł (art. 194 TFUE).

3.2. Polityka telekomunikacyjna Unii Europejskiej

Unijne ramy prawne w dziedzinie telekomunikacji posługują się terminem „łączność elektroniczna”, który oznacza odejście od ścisłej definicji telekomunikacji, która nie obejmowała swoim zakresem przekazów radiowych i telewizyjnych. Obecnie wspólna polityka telekomunikacyjna dotyczy wszystkich usług łączności elektronicznej oraz ich świadczenia, a także eksploatacji i udostępniania sieci łączności elektronicznej. Reżim prawny komunikacji elektronicznej nie reguluje natomiast zagadnień związanych z treścią przekazów masowych realizowanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych²⁵ oraz kwestii dotyczących nie-

²³ C. Havriș, *Competition and Regulation in the EU Energy Market*, „Romanian Journal of European Affairs” 2009, tom 9, nr 4, s. 4.

²⁴ F. Elżanowski, M. Będkowski-Kozioł, T. Skoczny, *Polityka energetyczna Unii Europejskiej*, [w:] *Cele i instrumenty polityk sektorów...*, op. cit., s. 131.

²⁵ Dyrektywa Rady 89/552/EWG z 3 października 1989 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej, Dz. Urz. 89, L 298/23 zmieniona dyrektywą 2007/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie koordynacji niektórych prze-

których aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego²⁶. Są to sprawy związane z treścią, cechami użytkowymi lub sposobem przekazywania informacji bądź korzystania z nich²⁷.

W przeciwieństwie do energetyki, telekomunikacja nie została zaliczona do dziedzin podlegających kompetencjom dzielonym między Unię i państwa członkowskie, ani też do dziedzin należących do kompetencji wyłącznych lub kompetencji wspierających, koordynujących lub uzupełniających Unii. Jedyne postanowienie Traktatu odnoszące się do telekomunikacji dotyczy rozwoju sieci transeuropejskich (art. 154 ust. 1 TFUE). Kwestie funkcjonowania rynków telekomunikacyjnych i ochrony konsumentów usług telekomunikacyjnych są regulowane przez Unię w ramach kompetencji dzielonej z państwami członkowskimi do realizacji rynku wewnętrznego (art. 4 ust. 2 lit. a TFUE) oraz ochrony konsumentów (art. 4 ust. 2 lit. f TFUE).

Do podstawowych celów polityki UE w dziedzinie telekomunikacji zalicza się wspieranie konkurencji w zakresie usług i sieci łączności elektronicznej oraz udogodnień towarzyszących, przyczynianie się do rozwoju rynku wewnętrznego oraz wspieranie interesów konsumentów.

3.3. Polityka transportowa Unii Europejskiej w zakresie transportu kolejowego

Transport kolejowy jest gałęzią transportu zaliczaną do transportu lądowego²⁸. Kolejowy system transportowy obejmuje infrastrukturę: linie kolejowe, dworce oraz zaplecze techniczne. Następnym elemen-

pisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej, Dz. Urz. 2007, L 332/27.

²⁶ Dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym), Dz. Urz. 2000, L 178/1.

²⁷ S. Piątek, *Polityka komunikacji elektronicznej Unii Europejskiej*, [w:] *Cele i instrumenty polityk sektorów...*, op. cit., s. 166.

²⁸ A. Jurkowska, *Wspólna polityka transportowa w transporcie lądowym*, [w:] *Cele i instrumenty polityk sektorów...*, op. cit., s. 21.

tem systemu jest tabor kolejowy, czyli środki transportu (lokomotywy i wagony). W systemie tym operują przewoźnicy kolejowi, którzy świadczą usługi transportowe i administratorzy infrastruktury, którzy zarządzają nią i udostępniają przewoźnikom.

Traktat z Lizbony zalicza politykę transportową UE do dziedzin, w których Unia dzieli swoje kompetencje z państwami członkowskimi (art. 4 ust. 2 lit. g TFUE). Tytuł VI (art. 90–100 TFUE) Traktatu zawiera natomiast podstawy prawne prowadzenia wspólnej polityki transportowej. Obecnie polityka ta obejmuje wszystkie sektory transportu: drogowy, kolejowy, morski, lotniczy oraz żeglugę śródlądową.

Celem polityki unijnej w sektorze kolejowym jest liberalizacja rynku przewozów towarowych (od 1 stycznia 2007 r.) i pasażerskich (od 1 stycznia 2010 r.). Tworzenie konkurencyjnego rynku przewozów kolejowych wymaga regulacji alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej oraz systemu pobierania opłat i ich wysokości za użytkowanie infrastruktury²⁹. Dodatkowo celem ustawodawcy unijnego jest zapewnienie bezpieczeństwa pasażerom kolei oraz możliwości korzystania z wysokiej jakości usług kolejowych po przystępnych cenach.

3.4. Polityka pocztowa Unii Europejskiej

Usługi pocztowe obejmują: przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek pocztowych (np. paczek, listów, telegramów, reklam).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie zawiera żadnych przepisów odnoszących się wprost do sektora pocztowego. Podobnie jak w sektorze telekomunikacyjnym polityka Unii Europejskiej dotycząca tego sektora jest realizowana w ramach kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi dotyczącymi dziedziny rynku wewnętrznego oraz ochrony konsumentów.

Celem unijnej polityki pocztowej jest ograniczenie monopolu krajowych operatorów pocztowych na rzecz innych podmiotów. W tym celu udostępniono przedsiębiorstwom nowo wchodzącym na rynek usług pocztowych infrastrukturę pocztową (np. system kodów pocztowych,

²⁹ Ibidem, s. 49.

adresową bazę danych, skrytki pocztowe, skrzynki pocztowe, skrzynki oddawcze). Jednocześnie tym działaniom towarzyszyło wprowadzenie mechanizmów zapewniających świadczenie pocztowych usług powszechnych³⁰.

4. Podsumowanie

Ingerencja UE oraz państw członkowskich na rynkach infrastrukturalnych polega, po pierwsze, na zapewnieniu rozwoju i utrzymaniu efektywnej konkurencji (*regulation for competition*) oraz zabezpieczeniu obywatelom dostępu do usług użyteczności publicznej. Usługi te określa się również jako usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, lub usługi powszechne (np. w sektorze telekomunikacyjnym). Stanowią one, zgodnie z art. 14 TUE, jedną ze „wspólnych wartości Unii”, odgrywają znaczną rolę „w promowaniu spójności społecznej i terytorialnej”. Spełniająca te funkcje ingerencja państwa w działalność danego sektora gospodarki nazywana jest regulacją, a normy prawne stanowiące jej podstawę – prawem administracji regulacyjnej³¹. Pojęcie regulacji³² w szerokim znaczeniu należy rozumieć nie tylko jako regulację na rzecz konkurencji, której celem jest przede wszystkim otwieranie rynków dotychczas zamkniętych na konkurencję i tworzenie prokonkurencyjnych warunków ich funkcjonowania, ale również jako regulację socjalną (społeczną) oraz regulację zapewniającą efektywne działanie przedsiębiorstw w sektorach infrastrukturalnych³³. Regulacja socjalna obejmuje przede wszystkim zapewnienie realizacji usługi powszechnej, ale również ochronę użytkowników końcowych

³⁰ R. Illnicz, A. Jurkowska, *Polityka pocztowa Unii Europejskiej*, [w:] *Cele i instrumenty polityk sektorów...*, op. cit., s. 202.

³¹ T. Skoczny, *Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce*, [w:] *Ius Publicum Europeum*, pod red. H. Bauera, P.M. Hubera, Z. Niewiadomskiego, s. 115–163; M. Szydło, *Regulacja...*, op. cit., s. 88.

³² W prawniczej literaturze przyjmuje się różne definicje pojęcia „regulacja”, *Droit de la régulation, service public et intégration régionale*, G. Marcou, F. Modrene (red.), Paris 2006, s. 71 i n.; M. Szydło, *Regulacja...*, op. cit., s. 36 i n.

³³ T. Skoczny, *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3, s. 7 i n.

i konsumentów, w tym kwestie z zakresu bezpieczeństwa, np. ochrona bezpieczeństwa pasażerów, bezpieczeństwo energetyczne, ochrona środowiska, ochrona konsumentów³⁴. Natomiast środkami regulacyjnymi mającymi zapewnić efektywność działania przedsiębiorstw w danym sektorze są m.in.: określanie i kontrolowanie wymogów, jakie muszą spełniać podmioty gospodarcze, aby wejść na dany rynek, działania związane ze standaryzacją, zapewnieniem interoperacyjności sieci czy skutecznym zarządzaniem zasobami rzadkimi.

³⁴ A. Jurkowska, T. Skoczny, *Cele i instrumenty polityk sektorów infrastrukturalnych w Unii Europejskiej*, [w:] *Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), Warszawa 2010, s. 14.

ROZDZIAŁ 4

Rola instytucji europejskich w sektorach infrastrukturalnych a zasady dobrego rządzenia

1. Komisja Europejska

Zgodnie z modelem przyjętym w Unii Europejskiej w regulacji sektorów infrastrukturalnych najważniejszą rolę odgrywa działalność krajowych organów regulacyjnych, którym prawo wewnętrzne wdrażające dyrektywy unijne powierza podejmowanie środków regulacyjnych. Rola Komisji podlega jednak stopniowemu wzmocnieniu, a konieczność skoordynowania stosowania przez krajowych regulatorów unijnego prawa stanowionego w sektorach infrastrukturalnych prowadzi do współpracy między regulatorami z poszczególnych państw członkowskich oraz ich współpracy z Komisją. Dyrektywa elektroenergetyczna¹ w art. 36 lit. a stanowi np., że krajowe organy regulacyjne mają realizować swoje cele w ścisłej współpracy z ACER, organami regulacyjnymi innych państw członkowskich oraz Komisją. Podobny przepis zawiera dyrektywa ramowa dla sektora łączności elektronicznej² (art. 7 ust. 2). W ramach powstałej sieci powiązań nie ma jasno wyznaczonej hierarchii. Jednak analiza ogólnej pozycji ustrojowej Komisji oraz szczegółowych rozwiązań zawartych w dyrektywach sektorowych ukazuje, że ma ona szerokie możliwości oddziaływania na regulatorów z poszczególnych państw członkow-

¹ Dyrektywa 2009/72/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, Dz. Urz. 2009, L 211/55, (dalej – dyrektywa elektroenergetyczna).

² Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, Dz. Urz. 2002, L 108/33, (dalej – dyrektywa ramowa).

skich³, zarówno jeśli chodzi o kształt realizowanej polityki regulacyjnej, jak i wydawane przez krajowe organy regulacyjne indywidualne decyzje. W przypadku wdrażania środków regulacyjnych w sektorach sieciowych Komisja zatem czuwa nad prawidłową implementacją prawa unijnego przez krajowe organy regulacyjne oraz w pewnym zakresie pełni rolę organu nadrzędnego nad organami krajowymi⁴.

Przede wszystkim Komisja jako strażniczka Traktatów może dyscyplinować krajowe organy regulacyjne⁵. Ma ona bowiem czuwać nad prawidłowym stosowaniem prawa unijnego art. 17 TUE (dawny art. 211 tiret 1 TWE). Jeżeli uzna, że dochodzi do naruszania prawa UE przez krajowe organy administracyjne może skorzystać z przysługującej jej na mocy art. 258 TFUE (dawny art. 226 TWE)⁶ kompetencji do wniesienia skargi do TS na państwo członkowskie, którego administracja dokonuje naruszeń tego prawa⁷. W przypadku unijnego prawa stanowionego w sektorach infrastrukturalnych, które ma przede wszystkim formę dyrektyw, kontrola Komisji nie ogranicza się jedynie do sprawdzania, czy zostały one prawidłowo implementowane przez ustawodawstwo krajowe, ale również czy ustawodawstwo to jest odpo-

³ M. Szydło, *Relacje między Komisją Europejską a krajowymi organami regulacyjnymi. Czy nowy model administracji europejskiej*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego?*, Z. Janku, Z. Lioński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), Wrocław 2005, s. 209 i n.

⁴ J.-Y. Chérot, *Les techniques juridiques de cohérence entre réglementations nationales et communautaires. L'articulation des autorités nationales et de la Commission dans la mise en œuvre des politiques communes*, [w:] *Règles et pouvoirs dans les systèmes de régulation*, M.-A. Frison-Roche (red.), Paris 2004, s. 149.

⁵ Sąd I Instancji nazwał Komisję strażniczką wspólnotowej praworządności (fr. *gardienne de la légalité communautaire*) w orzeczeniu z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie T-266/97, *Vlaamse Televisie Maatschappij NV przeciwko Komisji*, ECR 1999, s. II-02329, pkt 75.

⁶ Artykuł 258 TFUE stanowi: Jeśli Komisja uzna, że państwo członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę to Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

⁷ Na temat tej skargi patrz: C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, tom I, Warszawa 2000, s. 736–748; A. Wyrozumska, *Państwa członkowskie a Unia Europejska*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), s. 330–335.

wiednio stosowane przez regulatorów. Komisja może nawet wymagać od krajowego organu regulacyjnego niestosowania prawa wewnętrznego, jeżeli jest ono w wyniku wadliwej implementacji dyrektywy lub braku implementacji sprzeczne z prawem unijnym, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa UE.

Ponadto Komisja może wpływać na krajowe organy regulacyjne w wyniku konwergencji między regulacją specyficzną dla sektorów sieciowych oraz prawem ochrony konkurencji⁸. Właśnie w dziedzinie ochrony konkurencji Komisja dysponuje najszerszymi uprawnieniami decyzyjnymi. Mimo głębokiej reformy prawa konkurencji i zmian w kierunku decentralizacji, kompetencja Komisji do bezpośredniego stosowania tego prawa w stosunku do przedsiębiorstw oraz jej centralna rola w określaniu polityki unijnej w tej dziedzinie pozostały niezmienione⁹. Zbliżenie regulacji sektorowej i zasad prawa konkurencji spowodowało, że Komisja częściej będzie mogła wpływać na organy krajowe, przejmując sprawę do rozpatrzenia, jeżeli uzna to za stosowne. Takie uprawnienie przewiduje prawo konkurencji (art. 11 ust. 6 Rozporządzenia Rady 1/2003/WE w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 TWE¹⁰). Jeżeli sprawa toczy się przed krajowym organem ochrony konkurencji, Komisja może wszcząć postępowanie po zasięgnięciu jego opinii. Opinia ta nie ma mocy wiążącej. Uprawnienie Komisji do przejęcia sprawy jest więc całkowicie dyskrecyjne¹¹.

Mimo iż unijne przepisy specyficzne dla sektorów sieciowych, regulujące współpracę między krajowymi organami regulacyjnymi a Komisją, nie przewidują możliwości przejęcia przez nią sprawy, która toczy się przed krajowym organem regulacyjnym, to jednak taka możliwość

⁸ A. de Stree, *The Integration of Competition Law Principles in the New Regulatory Framework for Electronic Communications*, „World Competition” 2003, nr 3, s. 489 i n.; T. Skoczny, *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektora*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3, s. 26.

⁹ C.D. Ehlermann, *The Modernization of EC Antitrust Policy: A Legal and Cultural Revolution*, „Common Market Law Review” 2000, nr 37, s. 575 i n.

¹⁰ Rozporządzenie Rady, nr 1/2003/WE, z dnia 16 grudnia 2002 r., Dz. Urz. 2003, L1/1.

¹¹ S. Dudzik, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na administrację rządową na przykładzie kooperacyjnego modelu stosowania wspólnotowego prawa konkurencji*, [w:] *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, S. Dudzik, M. Niedźwiedz (red.), Kraków 2003, s. 248.

istnieje. Wskazuje na to Komisja w Komunikacie z 1998 roku w sprawie stosowania reguł konkurencji do porozumień o dostępie w sektorze telekomunikacji – ramy, rynki właściwe, zasady¹². W związku z tym, że problemy związane z dostępem do sieci podlegają postanowieniom regulacji sektorowej i unijnemu prawu konkurencji, Komisja może mieć do czynienia ze sprawami, które należą również do kompetencji krajowych organów regulacyjnych. Zgodnie z Komunikatem (pkt 28), Komisja z zasady nie wszczyna postępowania, jeżeli pokrewne sprawy toczą się już przed krajowymi organami regulacyjnymi. Może ona jednak zawsze podjąć działania, jeżeli uzna, że w danym przypadku istnieje istotny interes Wspólnoty (obecnie Unii), mający wpływ na konkurencję w wielu państwach członkowskich (pkt 31 Komunikatu) oraz jeżeli spór o dostęp toczący się przed krajowym organem regulacyjnym nie został rozstrzygnięty w rozsądnym terminie sześciu miesięcy, co oznacza, że prawa stron nie są należycie chronione (pkt 30 Komunikatu). Komisja może więc na podstawie reguł konkurencji prowadzić odrębne postępowanie w sprawie, która toczy się przed krajowym organem regulacyjnym i nie ma obowiązku uwzględnienia stanowiska organu regulacyjnego. Możliwość ta wynika z przyjęcia w prawie UE założenia, że istnienie regulacji sektorowej nie wyklucza możliwości stosowania prawa konkurencji i są to dwie formy interwencji, które wzajemnie się uzupełniają¹³. Interesującym przykładem wydania przez Komisję decyzji odnośnie do kwestii, które były objęte regulacją sektorową, może być rozstrzygnięcie w sprawie Deutsche Telekom¹⁴.

Komisja kieruje również działaniami krajowych organów regulacyjnych za pomocą niewiążących zaleceń i wytycznych¹⁵. Może je wy-

¹² Dz. Urz. 1998, C 265/2.

¹³ P. Larouche, *Competition Law and Regulation in European Telecommunications*, Oxford–Portland, Oregon 2000, s. 296 i n.

¹⁴ Decyzja Komisji z 21 maja 2003 r. Deutsche Telekom AG, nr 2003/707/WE, Dz. Urz. 2003, L 263/9 (odwołanie od decyzji Komisji zostało ostatecznie oddalone przez TS w wyroku z 14 października 2010 r. w sprawie C-280/08 P, Deutsche Telekom AG przeciwko Komisji); D. Geradin, *Limiting the Scope of Article 82 EC: What Can the UE Learn from the U. S. Supreme Court's Judgement in Trinko in the Wake of Microsoft, IMS and Deutsche Telekom?*, „Common Market Law Review” 2004, nr 41, s. 1547 i n.

¹⁵ Na przykład: *Zalecenie Komisji z 17 grudnia 2007 r. w sprawie właściwych rynków produktów i usług łączności elektronicznej, które mogą zostać poddane regulacji ex ante zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady o wspól-*

dawać na podstawie art. 288 TFUE (dawny art. 249 TWE). Ponadto kompetencję taką przyznają jej wprost przepisy dyrektyw w sektorze łączności elektronicznej. Na przykład, zgodnie z art. 19 dyrektywy ramowej, jeżeli Komisja wyda skierowane do państw członkowskich zalecenia w przedmiocie zharmonizowanego stosowania postanowień dyrektywy ramowej i dyrektyw szczegółowych dla lepszej realizacji celów określonych w art. 8, państwa członkowskie mają obowiązek zagwarantować, by krajowe organy regulacyjne miały na uwadze przy wypełnianiu swoich zadań przede wszystkim te zalecenia. Jeżeli krajowy organ regulacyjny postanowi nie stosować się do danego zalecenia, powinien o tym poinformować Komisję, podając przyczyny. Komisja dysponuje zatem informacjami o tym, które z organów regulacyjnych i dlaczego nie stosują się do jej zaleceń i może, jeżeli uzna, że prowadzi to do naruszania prawa wspólnotowego, skierować skargę do TS. Nie wystarczy jednak samo niezastosowanie się do zalecenia, lecz naruszenie prawa unijnego mającego wiążący charakter. Groźba skierowania skargi jest środkiem zapewniającym dużą skuteczność niewiążącym aktom prawnym wydawanym przez Komisję. Zalecenia mają charakter ogólny i nie dotyczą indywidualnych spraw, które są przedmiotem postępowania przed organami krajowymi.

Krajowe organy regulacyjne mają ponadto obowiązek dostarczania Komisji określonych informacji na jej żądanie lub wykonują przewidziane w dyrektywach stałe obowiązki informacyjne¹⁶. W przypadku sektora łączności elektronicznej obowiązek dostarczania przez krajowe organy regulacyjne informacji na żądanie Komisji dotyczy spraw szczegółowo wymienionych w dyrektywach¹⁷ oraz wynika z ogólnej klauzu-

nych ramach prawnych dla sieci i usług łączności elektronicznej, Dz. Urz. 2007, L 344/65; *Zalecenie Komisji z 23 czerwca 2003 r. w sprawie notyfikacji, terminów oraz konsultacji przewidzianych w art. 7 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady o wspólnych ramach prawnych dla sieci i usług łączności elektronicznej*, Dz. Urz. 2003, L 190/13; *Wytyczne Komisji w sprawie analiz rynkowych oraz wyznaczania znaczącej pozycji rynkowej zgodnie ze wspólnotowymi ramami prawnymi dla sieci i usług łączności elektronicznej*, Dz. Urz. 2002, C 165/6.

¹⁶ M. Szydło, *Relacje między Komisją Europejską...*, op. cit., s. 213.

¹⁷ Na przykład zgodnie z art. 16 dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej Dz. Urz. 2002, L 108/21 (dalej – dyrektywa o zezwoleniach), Komisja może żądać od państw członkowskich informacji, które powinny zostać dostarczone bez zbędnej zwłoki, potrzebnych jej do dokonania okresowego

li zawartej w art. 5 ust. 2 dyrektywy ramowej. Zgodnie z nią krajowe organy regulacyjne zobowiązane są dostarczyć Komisji na jej wniosek wszelkich informacji, jakich potrzebuje ona do wykonywania swoich funkcji wynikających z Traktatu. Dyrektywy w sprawie łączności elektronicznej zawierają również przepisy nakładające na organy krajowe pewne stałe obowiązki informacyjne¹⁸. Podobnie w sektorze pocztowym Komisja może zwrócić się z wnioskiem do organu regulacyjnego o przekazanie informacji o systemach rachunku kosztów stosowanych przez operatora świadczącego usługi powszechne oraz szczegółowe informacje o rachunkowości¹⁹. Na regulatorach krajowych spoczywa

przeglądu działających krajowych systemów zezwoleń i rozwoju transgranicznego świadczenia usług wewnątrz Wspólnoty; obowiązek przedłożenia informacji na żądanie Komisji zawiera również art. 17 ust. 3 dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, Dz. Urz. 2002, L 108/51 (dalej – dyrektywa o usłudze powszechnej). Stanowi on, że krajowe organy regulacyjne przedkładają Komisji, na życzenie, informacje dotyczące ograniczeń detalicznych oraz systemów ewidencji kosztów stosowanych przez zainteresowane przedsiębiorstwa.

¹⁸ Są to obowiązki:

- przesyłania Komisji kopii wzmianek na temat miejsca i sposobu opublikowania informacji dotyczących istotnych kwestii związanych z wdrażaniem dyrektywy ramowej i dyrektyw szczegółowych (art. 24 ust. 2 dyrektywy ramowej),
- przesyłania Komisji kopii opublikowanej przez państwa członkowskie informacji dotyczącej obowiązków nałożonych na przedsiębiorstwa na mocy przepisów dyrektywy o dostępie (art. 15 ust. 2 dyrektywy 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń Dz. Urz. 2002, L 108/7, (dalej – dyrektywa o dostępie),
- powiadamiania Komisji o nazwach przedsiębiorstw mających obowiązek świadczenia usług powszechnie dostępnych na mocy art. 8 ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej (art. 36 ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej),
- powiadamiania Komisji o nazwach operatorów uważanych za posiadających znaczącą siłę rynkową dla celów dyrektywy o usługach powszechnych oraz o obowiązkach na nich nałożonych mocą tej dyrektywy (art. 36 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej),
- bezwzględnego przekazywania Komisji wszelkich zmian dotyczących obowiązków nałożonych na przedsiębiorstwa na mocy dyrektywy o usłudze powszechnej lub przedsiębiorstw objętych zakresem tej dyrektywy (art. 36 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej).

¹⁹ Art. 14 ust. 6, 7 dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług, Dz. Urz. 1998, L 015/14 zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20

też, zgodnie z art. 4 dyrektywy pocztowej, powinność poinformowania Komisji o podjętych działaniach, aby obowiązek świadczenia usług powszechnych został zrealizowany. Dodatkowo dyrektywa 2008/6 (art. 22 lit. a) nałożyła na państwa członkowskie ogólny obowiązek zapewnienia, by krajowe organy regulacyjne dostarczały Komisji na jej żądanie odpowiednich informacji niezbędnych do wykonywania przez tę instytucję zadań powierzonych jej przez prawo Unii w sektorze pocztowym. Również w innych sektorach sieciowych organy regulacyjne są zobligowane przekazywać informacje Komisji. Dotyczy to np. realizacji obowiązków związanych ze świadczeniem usługi powszechnej²⁰, informacji o podejmowanych przez regulatorów decyzjach²¹ oraz o środkach nadzwyczajnych oraz ochronnych podejmowanych w przypadku nagłego kryzysu²².

Obowiązek informowania Komisji przez krajowe organy regulacyjne o niektórych kwestiach oraz możliwość wystąpienia przez nią z wnioskiem o przekazanie potrzebnych informacji ma pozwolić na lepszą koordynację działań krajowych organów regulacyjnych i niedopuszczenie do fragmentacji wspólnego rynku. Możliwość łatwego uzyskania informacji od regulatorów krajowych przez Komisję ułatwia jej również kontrolę, czy unijne prawo jest właściwie i w sposób zharmonizowany stosowane przez organy krajowe. Cele te w sektorze łączności elektronicznej mają być realizowane za pomocą procedury spójnego stosowania środków naprawczych. Nowa dyrektywa nowelizująca obecne ustawodawstwo unijne²³ wprowadza (art. 7a dyrekty-

lutego 2008 r. w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty, Dz. Urz. 2008, L 52/3, (dalej – dyrektywa pocztowa).

²⁰ Art. 3 ust. 15 dyrektywy elektroenergetycznej, art. 3 ust. 11 dyrektywy 2009/73/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE, Dz. Urz. 2009, L 211/94 (dalej – dyrektywa gazowa).

²¹ Artykuł 10 ust. 6, art. 11 ust. 4 dyrektywy elektroenergetycznej.

²² Artykuł 42 dyrektywy elektroenergetycznej, art. 46 dyrektywy gazowej.

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniająca dyrektywy 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci i usług łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń oraz 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej, Dz. Urz. 2009, L 337/37.

wy ramowej) obowiązek konsultowania z Komisją i krajowymi organami regulacyjnymi wszystkich rozstrzygnięć organów krajowych dotyczących nałożenia, zmiany lub wycofania obowiązków ciążących na operatorach. Procedura ta prowadzi nie tylko do wymiany informacji między organami regulacyjnymi i Komisją oraz BEREC ale może skutkować opóźnieniem wprowadzenia decyzji w życie lub jej zmianą, jeżeli Komisja uważa, że „projektowany środek stanowiłby przeszkodę dla tworzenia jednolitego rynku lub żywi poważne wątpliwości co do zgodności tego środka z prawem wspólnotowym”. W tej sytuacji, jeżeli BEREC zgadza się z zastrzeżeniami Komisji, organ ten współpracuje z regulatorem krajowym w celu określenia najwłaściwszego i najsukuczniejszego środka. Jeżeli natomiast BEREC nie podziela poważnych wątpliwości Komisji, ma ona prawo wydać zalecenie zobowiązujące właściwy krajowy organ regulacyjny do zmienienia lub wycofania projektowanego środka. Ostateczna decyzja dotycząca przyjęcia danego rozstrzygnięcia oraz jego kształt należy jednak do krajowego organu regulacyjnego (art. 7a ust. 4 lit. b, art. 7a ust. 7 dyrektywy ramowej).

O szczególnej roli Komisji w ramach sieci organów regulacyjnych świadczy jednak najdobitniej kompetencja do blokowania decyzji regulacyjnych wydawanych przez krajowe organy regulacyjne w indywidualnych sprawach. Uprawnienie takie dotyczy jednak jedynie niektórych precyzyjnie określonych rozstrzygnięć wydawanych przez organy krajowe. Przyznaje je Komisji np. w sektorze łączności elektronicznej art. 7 dyrektywy ramowej. Przyjęta w art. 7 dyrektywy ramowej procedura przyznaje Komisji możliwość zgłaszania sprzeciwu (weta), ale jedynie w stosunku do niektórych środków regulacyjnych, które mają zostać przyjęte przez krajowe organy regulacyjne²⁴ i są konsultowane z Komisją i innymi organami regulacyjnymi, a od momentu wdrożenia dyrektywy 2009/140/WE również z BEREC.

Przeprowadzenie konsultacji dotyczących projektu środków regulacyjnych jest wymagane, gdy środki te objęte są zakresem:

- art. 15 dyrektywy ramowej o procedurze definiowania rynku lub art. 16 tej dyrektywy o procedurze analizy rynku,
- art. 5 dyrektywy o dostępie, który określa prawa i zakres odpowiedzialności krajowych organów regulacyjnych w zakresie dostępu

²⁴ S. Farr, V. Oakley, *EU Communications Law*, Bembridge 2002, s. 78; S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 60.

- i wzajemnych połączeń, lub art. 8 tej dyrektywy dotyczący nakładania, zmiany albo uchylania obowiązków związanych z dostępem w stosunku do przedsiębiorstw o znaczącej pozycji rynkowej,
- art. 16 dyrektywy o usłudze powszechnej o przeglądzie istniejących obowiązków dotyczących realizacji tej usługi oraz
 - mogą mieć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

W pkt. 38 preambuły do dyrektywy ramowej środki, które mogą oddziaływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi zdefiniowane zostały jako takie, które mogą mieć wpływ pośredni albo bezpośredni, rzeczywisty lub potencjalny, na strukturę wymiany handlowej pomiędzy państwami członkowskimi, w taki sposób, że będzie to pociągało za sobą bariery w funkcjonowaniu jednolitego rynku. Krajowy organ regulacyjny, podejmując proponowany środek, powinien wziąć pod uwagę opinie regulatorów oraz Komisji, a po zmianach wynikających z dyrektywy 2009/140/WE również BEREC.

Zgodnie z art. 7 ust. 4 dyrektywy ramowej, środek może jednak nie zostać przyjęty na tym etapie postępowania (w jego pierwszej fazie w ciągu miesiąca od daty notyfikacji Komisji), jeżeli zmierza on do:

- oznaczenia rynku właściwego w sposób odbiegający od sposobu określonego w zaleceniu przyjętym zgodnie z art. 15 ust. 1 dyrektywy ramowej²⁵ lub
- podjęcia decyzji o wskazaniu lub niewskazaniu przedsiębiorstwa, jako dysponującego, samodzielnie bądź łącznie z innymi, znaczącą pozycją rynkową, zgodnie z art. 16 ust. 3, 4 lub 5 dyrektywy ramowej,

oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. W tych przypadkach, jeśli Komisja uzna, że proponowany środek stanowi przeszkodę w funkcjonowaniu rynku jednolitego lub będzie miała poważne wątpliwości, co do zgodności tego środka z przepisami prawa unijnego, a w szczególności z celami, które mają realizować krajowi regulatorzy wskazanymi w art. 8 dyrektywy ramowej, informuje ona krajowe organy regulacyjne o swoich zastrzeżeniach. Wówczas

²⁵ Komisja Europejska, Zalecenie Komisji z dnia 17 grudnia 2007 r. w sprawie właściwych rynków produktów i usług w sektorze łączności elektronicznej podlegających regulacji *ex ante* zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, Dz. Urz. 2007, L 344/65.

proponowany środek nie może być stosowany przez organ regulacyjny przez następne dwa miesiące. W tym czasie Komisja ma prawo wydać decyzję zobowiązującą do wycofania proponowanego środka. Decyzja taka nie zastępuje więc rozstrzygnięcia, które podejmowane jest przez organ regulacyjny. Komisja proponuje w niej jednak zmiany, jakich regulator krajowy powinien dokonać²⁶.

Ponadto dyrektywy wydawane w sektorach infrastrukturalnych przewidują przyznanie Komisji Europejskiej w ustawodawstwie krajowym szeregu kompetencji wykonawczych. Komisja realizuje je, współdziałając z komitetami. Wykonują one swoje zadania za pomocą procedur przewidzianych w decyzji Rady 1999/468/WE²⁷. Na przykład w sektorze łączności elektronicznej funkcjonują obecnie: Komitet ds. Łączności i Komitet ds. Widma Radiowego²⁸. Również dyrektywa gazowa (art. 51) ustanawia komitet, który ma wspomagać Komisję w realizacji jej funkcji wykonawczych. Ma to pozwolić na zachowanie równowagi między kompetencjami Komisji a uprawnieniami rządów krajowych.

2. Agencje europejskie

Problem ustanawiania na poziomie unijnym administracyjnych jednostek organizacyjnych innych niż instytucje UE wynika ze zmiany modelu przewidzianego w Traktacie ustanawiającym EWG w 1957

²⁶ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty...*, op. cit., s. 64.

²⁷ Decyzja Rady z 28 czerwca 1999 r., nr 1999/468/WE ustanawiająca procedury stosowania kompetencji wykonawczych powierzonych Komisji, Dz. Urz. 1999, L 184/23.

²⁸ P. Craig, *EU Administrative...*, op. cit., s. 99 i n.; R. Dehousse, *Misfit: EU Law and the Transformation of European Governance*, „Jean Monnet Working Papers 2002”, nr 2, online: www.jeanmonnetprogram.org, s. 5–7, Ch. Joerges, *Bureaucratic Nightmare, Technocratic Regime and the Dream of Good Transnational Governance*, [w:] *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Ch. Joerges, E. Vos, (red.) Oxford–Portland 1999, s. 5 i n.; E. Vos, *The Role of Comitology in European Governance*, [w:] *Good Governance and the European Union*, D. Curtin, R. Wessel (red.), Antwerp–Oxford–New York 2005, s. 107 i n.; X.A. Yataganas, *Delegation of Regulatory Authority in the European Union: the Relevance of American Model of Independent Agencies*, „Jean Monnet Working Papers” 2001, nr 3, s. 40, online: www.jeanmonnetprogram.org, s. 34–37.

roku, gdzie Wspólnota nie była wyposażona w kompetencje administracyjne, w taki sposób w jaki jest ona bezpośrednio zaangażowana w proces implementacji swoich własnych polityk²⁹. Poszerzenie kompetencji UE na takie dziedziny, jak np.: ochrona środowiska, zdrowia publicznego, konsumentów doprowadziły do konieczności uwzględniania w procesie decyzyjnym specjalistycznej wiedzy o charakterze technicznym i do powstania nowego modelu rządzenia nazywanego w literaturze technokratycznym³⁰. Przejawem realizacji tego modelu rządzenia było tworzenie agencji europejskich. Między 1993 a 2010 rokiem ich liczba wzrosła z 4 do 36. Realizują one bardzo różnorodne zadania. Między innymi wspierają instytucje europejskie (przede wszystkim Komisję) oraz krajowe organy administracyjne w przygotowywaniu i ocenianiu środków podejmowanych w ramach określonej polityki UE, zbierają informacje, pomagają Komisji w zarządzaniu programami unijnymi, koordynują działania administracji państw członkowskich³¹. W związku z tym, że jednoczesnemu zwiększaniu kompetencji UE nie towarzyszyło zmniejszenie się roli administracji państw członkowskich, agencje pełnią również funkcję łącznika między administracją unijną a krajową³².

Komisja dzieli agencje europejskie na dwie kategorie: wykonawcze oraz regulacyjne. Europejskim agencjom wykonawczym (*European executive agencies*) powierza się tylko zadania związane z zarządzaniem, np. zbieranie informacji, pomoc Komisji we wdrażaniu programów pomocowych czy niektórych polityk³³. Charakteryzują się one ogra-

²⁹ E. Chiti, *The Emergence of a Community Administration: the Case of European Agencies*, „Common Market Law Review” 2000, nr 37, s. 341.

³⁰ M. Niedźwiedz, *Rola agencji europejskich w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej a postanowienia traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, [w:] *Konstytucja dla Europy – przyszły fundament Unii Europejskiej*, S. Dudzik (red.), Kraków 2005, s. 301 i n.; R. Dehousse, *Misfit...*, s. 2–3, 5; E. Vos, *Reforming the European Commission: What Role to Play for EU Agencies?*, „Common Market Law Review” 2000, nr 37, s. 1131.

³¹ Dokładną charakterystykę funkcji agencji przedstawia E. Chiti, *The Emergence...*, op. cit., s. 309–343.

³² R. Dehousse, *Misfit...*, op. cit., s. 5.

³³ Przykładami takich agencji są: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Rozporządzenie EWG nr 1365/75 z dnia 26 maja 1975 r.); European Training Foundation (Rozporządzenie EWG nr 1360/90

niczoną autonomią, a ich działanie regulowane jest rozporządzeniem 58/2003/WE. Natomiast europejskie agencje regulacyjne (ang. *European regulatory agencies*, fr. *agences de régulation européennes*) „aktywnie realizują funkcje wykonawcze, podejmując środki pomagające regulować dany sektor”³⁴. Są to – zdaniem Komisji – agencje, które mogą podejmować wiążące decyzje oraz agencje, które nie mają tego uprawnienia i zajmują się innymi zadaniami pomocnymi przy wdrażaniu danej polityki regulacyjnej. W projekcie porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie utworzenia ram prawnych dla agencji regulacyjnych Komisja sprecyzowała kwestie zadań agencji, ich autonomii i sprawowanej nad nimi kontroli oraz struktury³⁵.

Obecnie tworzy się na poziomie UE również agencje w sektorach sieciowych. W 2004 roku powstała Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji oraz Europejska Agencja Kolejowa³⁶. Tej ostatniej, oprócz tworzenia bazy danych, powierzono wydawanie opinii kierowanych do organów krajowych i Komisji, np. opinii technicznych przygotowywanych na wnioski organów krajowych³⁷, oraz zaleceń kierowanych do Komisji, np. dotyczących metod i celów bezpieczeństwa wspólnego przewidzianych w art. 6 i 7 dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa kolei³⁸. Celem powołania tej Agencji była więc efektywna pomoc, przede wszystkim techniczna, Komisji i or-

z dnia 7 maja 1990 r.); European Environment Agency (Rozporządzenie EWG, nr 1210/90 z dnia 7 maja 1990 r.).

³⁴ Rozróżnienie na te dwa typy agencji wprowadza Komisja w Komunikacie: Ramy operacyjne dla europejskich agencji regulacyjnych, Bruksela 11 grudnia 2002 r., COM (2002) 718 final, s. 3–4.

³⁵ Przedstawiony przez Komisję projekt porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie utworzenia ram prawnych dla europejskich agencji regulacyjnych, Bruksela 25 lutego 2005 r., COM(2005)59 końcowy.

³⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r., nr 881/2004/WE w sprawie utworzenia Europejskiej Agencji Kolejowej, Dz. Urz. 2004, L 164/1.

³⁷ Ibidem, art. 10.

³⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r., nr 2004/49/WE w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych, modyfikująca dyrektywę 95/18/WE Rady dotyczącą licencji dla przedsiębiorstw kolejowych oraz dyrektywę 2001/14 WE dotyczącą rozłożenia przepustowości infrastruktury kolejowej, taryfikacji tej infrastruktury oraz certyfikatów w dziedzinie bezpieczeństwa, Dz. Urz. UE z dnia 30 kwietnia 2004 r., nr L164/44.

ganom krajowym we wdrażaniu polityki regulacyjnej głównie z zakresu bezpieczeństwa kolei, określonej w dyrektywie 2004/49/WE. Natomiast utworzonej w marcu 2004 roku w sektorze telekomunikacyjnym Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (*European Network and Information Security Agency – ENISA*)³⁹ powierzono zadania m.in. polegające na zbieraniu danych, pomaganiu Komisji i państwom członkowskim i wzmacnianiu współpracy między różnymi podmiotami zajmującymi się bezpieczeństwem sieci i informacji. Nie przyznano jej jednak uprawnień do wydawania decyzji indywidualnych. Celem działania obu agencji jest więc przede wszystkim specjalistyczna pomoc w wypracowywaniu standardów technologicznych zharmonizowanych w ramach całej Unii, mających zapewnić nie tylko wysoką jakość świadczonych usług, ale również bezpieczeństwo konsumentom.

Mimo tych oznak pewnego rozszerzania uprawnień agencji zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie niechętnie odnoszą się do tworzenia na poziomie europejskim organów wyposażonych w dale idące kompetencje regulacyjne, takie jakie przysługują krajowym organom regulacyjnym. Powołują się przy tym na restrykcyjne orzecznictwo TS w kwestii problemu delegacji kompetencji w sprawach Meroni⁴⁰ i Romano⁴¹.

Ścisłe ramy, w jakich mogą funkcjonować europejskie agencje regulacyjne, Komisja zakreśliła w kilku dokumentach – Białej księdze o rządzeniu⁴², komunikacie „Ramy operacyjne dla europejskich agencji regulacyjnych” oraz projekcie porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie agencji regulacyjnych. Po pierwsze, agencje mogą podejmować w specyficznych dziedzinach decyzje indywidualne (nie mogą natomiast zostać upoważnione do przyjmowania środków o charakterze generalnym). Uprawnienie to może przysługiwać im jedynie

³⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r., nr 460/2004/WE w sprawie utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Sieci i Informacji, Dz. Urz. 2004, L 77/1.

⁴⁰ Orzeczenie TS z dnia 13 czerwca 1958 r. w sprawie 9/56, Meroni przeciwko Włoskiej Władzy Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, ECR 1958, s. IV–11.

⁴¹ Orzeczenie TS z 14.05.1981 r. w sprawie 98/80, Giuseppe Romano przeciwko Institut national d'assurance maladie-invalidité, ECR 1981, s. 1241.

⁴² Komisja Europejska, Biała księga..., op. cit., s. 28–29.

w sprawach, w których potrzebna jest specjalistyczna wiedza i których rozstrzygnięcie nie wymaga dokonywania wyboru między różnymi sprzecznymi interesami publicznymi. Po drugie, europejskim agencjom regulacyjnym nie mogą zostać powierzone uprawnienia wprost przez Traktat przyznane Komisji Europejskiej, np. w dziedzinie prawa konkurencji. Po trzecie, nie mogą one wydawać decyzji w sprawach wymagających rozstrzygnięcia konfliktu między różnymi interesami publicznymi, wykonywania uznaniowych uprawnień politycznych oraz przeprowadzania kompleksowych analiz ekonomicznych. Po czwarte, działanie europejskich agencji regulacyjnych musi być poddane skutecznemu nadzorowi i kontroli.

Przyjęcie takich założeń przez Komisję uniemożliwia stworzenie na poziomie unijnym organów dysponujących szerokimi kompetencjami regulacyjnymi. Przyjęty przez Komisję podział na agencje regulacyjne i wykonawcze może więc być mylący. Pojęcie agencji regulacyjnej używane jest bowiem najczęściej dla określenia organów mających dyskrecjonalne kompetencje do wdrażania w życie swoich politycznych wyborów i przekładania ogólnego ustawodawstwa na konkretne instrumenty. Tak jak to jest w przypadku krajowych organów regulacyjnych, które wdrażają dyrektywy unijne w sektorach sieciowych⁴³. Słuszniejszy wydaje się więc podział obecnie funkcjonujących agencji według kryterium mocy ich uprawnień na: agencje zbierające i udostępniające informacje i podejmujące działania koordynacyjne oraz agencje quasiregulacyjne dysponujące kompetencjami do wydawania wiążących decyzji indywidualnych i kompetencjami doradczymi⁴⁴.

Prawo unijne nie przyznało również kompetencji dyskrecjonalnych nowo powstałym agencjom sieciowym: Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER)⁴⁵, która rozpoczęła swoje prace w marcu 2011 roku oraz Organowi Europejskich Regulatorów

⁴³ D. Geradin, N. Petit, *The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals from Reform*, „Jean Monnet Working Papers” 2004, nr 4, s. 49.

⁴⁴ P. Craig, *EU Administrative...*, op. cit., s. 154 i n.

⁴⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, Dz. Urz. 2009, L 211/1.

Łączności Elektronicznej (BEREC)⁴⁶, który działa od stycznia 2010 roku, zastępując Europejską Grupę Regulatorów (ERG). Celem stworzenia agencji sieciowych, nazywanych również w literaturze niezależnymi⁴⁷, jest sformalizowanie i wzmocnienie sieci krajowych organów regulacyjnych⁴⁸ funkcjonujących w sektorze energetycznym oraz telekomunikacyjnym (w sektorze energii elektrycznej i gazu – Europejska Grupa Regulatorów Energii Elektrycznej i Gazu – ERGEG) oraz w sektorze łączności elektronicznej – Europejska Grupa Regulatorów – ERG⁴⁹). Grupy regulatorów w sektorze telekomunikacyjnym zastąpione przez BEREC, a w sektorze energetycznym przez ACER składają się z przedstawicieli krajowych organów regulacyjnych. Celem ich działań było umożliwienie współpracy krajowym organom regulacyjnym w celu ujednoczenia stosowania prawa unijnego oraz rozwiązywania kwestii o charakterze transgranicznym oraz pełnienie funkcji doradczej w stosunku do Komisji⁵⁰. Podobne kompetencje przysługują niezależnym agencjom sieciowym utworzonym w sektorach łączności elektronicznej oraz energii elektrycznej i gazu. Dodatkowo ACER jest uprawniona do wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych w sprawach technicznych⁵¹. Pełni również rolę doradczą w stosunku do Komisji, krajowych organów regulacyjnych oraz podmiotów działających na rynku energetycznym. Ponadto ACER dysponuje kompetencją do przyznawania zwolnień z konieczności przestrzegania zasad rynku wewnętrznego w przypad-

⁴⁶ 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. 2009, L 337/1.

⁴⁷ E. Chiti, *An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies*, „Common Market Law Review” 2009, nr 46, s. 1427 i n.

⁴⁸ Decyzja Komisji z 11 października 2003 r. ustanawiająca Europejską Grupę Regulatorów Energii Elektrycznej i Gazu (*European Regulators Group for Electricity and Gas – ERGEG*), 2003/796/WE, Dz. Urz. 2003, L 296/34.

⁴⁹ Decyzja Komisji z 29 lipca 2002 r., ustanawiająca Europejską Grupę Regulatorów dla Sieci i Usług Łączności Elektronicznej, 2002/627/WE, Dz. Urz. 2002, L 200/38.

⁵⁰ Zgodnie z art. 1 decyzji Komisji ustanawiającym ERGEG, zadaniem tej Grupy jest doradzanie i pomaganie Komisji w ujednoczeniu wewnętrznego rynku energetycznego.

⁵¹ Artykuł 7 ust. 1 rozporządzenia 713/2009..., op. cit.

ku nowych elektrycznych połączeń wzajemnych i nowej infrastruktury gazowej, usytuowanych na terytorium więcej niż jednego państwa członkowskiego⁵². Podkreślić jednak należy, że kompetencje powierzone ACER nie wychodzą poza granicę wyznaczoną przez tradycyjne rozumienie orzeczenia w sprawie Meroni. Traktat nie przewiduje bowiem możliwości delegowania uprawnień ani przez Radę organom innym niż Komisja, ani przez samą Komisję. Natomiast, zgodnie z orzeczeniem ETS w sprawie Meroni⁵³ z 1958 roku, delegacja kompetencji na rzecz innego organu jest dopuszczalna, jednak w ograniczonym zakresie i jedynie gdy spełnione są określone przesłanki. W orzeczeniu tym TS stwierdził, że przekazania kompetencji nie można domniemywać. Instytucja delegująca swoje uprawnienia musi w tej sprawie podjąć wyraźną decyzję⁵⁴. Ponadto TS wyróżnił dwa rodzaje uprawnień: uprawnienia wykonawcze (*pouvoirs d'exécution*) oraz uprawnienia dyskrecjonalne (*pouvoirs discretionnaire*). W przypadku tych pierwszych, jeżeli są one jasno określone, a ich wykonywanie przez organ, któremu się je deleguje, jest starannie kontrolowane za pomocą obiektywnych kryteriów przez organ delegujący, to taka delegacja nie narusza postanowień Traktatu⁵⁵. Natomiast jeśli chodzi o uprawnienia dyskrecjonalne, to ich wykonywanie zakłada podejmowanie decyzji zgodnie ze swobodnym uznaniem, co daje możliwość stworzenia rzeczywistej polityki gospodarczej. Delegacja takich uprawnień na rzecz organów nieustanowionych w Traktacie jest

⁵² Artykuł 9 rozporządzenia 713/2009/WE..., op. cit., w związku z art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 714/2009/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie 1228/2003/WE, Dz. Urz. 2009, 211/15 oraz art. 36 dyrektywy 2009/73..., op. cit.

⁵³ Orzeczenie TS z 13 czerwca 1958 r. w sprawie 9/56, Meroni przeciwko Wysokiej Władzy Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, REC. s. IV-11; na temat tego orzeczenia patrz: E. Chiti, *Beyond Meroni: the Community Legitimacy of the Provisions Establishing the European Agencies*, [w:] *European Regulatory Agencies*, G. Della Cananea (red.), Collection ISUPE, Paris 2004, s. 75 i n.; S. Rodrigues, *Quelques considérations juridiques en faveur d'un statut pérenne des autorités européennes de régulation*, „L'Actualité Juridique Droit Administratif”, 14 czerwca 2004 r., s. 1180; M.Ch. Stoffaës, *Vers une régulation européenne des réseaux. Rapport du groupe de réflexion présidé par M.Ch. Stoffaës*, juillet 2003, <http://www.france.diplomatie.fr/europe/pdf/rapportstoffaës.pdf>, s. 46 i 57.

⁵⁴ Orzeczenie w sprawie Meroni..., op. cit., s. 42, pkt b.

⁵⁵ Ibidem, p. 43, pkt c.

z nim sprzeczna, gdyż prowadziłyby do przeniesienia na nie odpowiedzialności i tym samym naruszała zasadę równowagi władz (*équilibre de pouvoirs*). W późniejszym orzecznictwie TS dotyczącym tej zasady Trybunał konsekwentnie posługuje się terminem równowaga instytucjonalna (*équilibre institutionnel, institutional balance*)⁵⁶. Ustawodawca unijny powierzył wprawdzie ACER wykonywanie kompetencji uznaniowych, podlegają one jednak zatwierdzeniu przez Komisję. Przykładem tego są decyzje o przyznaniu operatorowi zwolnienia z przestrzegania zasady dostępu stron trzecich do infrastruktury, w przypadku nowego połączenia wzajemnego prądu stałego. Decyzje takie mają charakter dyskrecjonalny. Ich podjęcie wymaga bowiem wyważenia między promowaniem konkurencji w krótkiej perspektywie a zapewnieniem inwestycji w infrastrukturę, co zagwarantuje rozwój konkurencji długoterminowej⁵⁷. Podkreślić należy jednak, że decyzje, które mają taki charakter podlegają akceptacji Komisji Europejskiej i to właśnie ten organ jest odpowiedzialny za ostateczny kształt polityki europejskiej w tym zakresie⁵⁸, a nie ACER.

Również kompetencje BEREC nie odbiegają zasadniczo od kompetencji agencji już funkcjonujących w sektorach infrastrukturalnych. Zadaniem tej agencji jest opracowywanie opinii, zaleceń, wytycznych, rad i najlepszych praktyk regulacyjnych skierowanych do Komisji i krajowych organów regulacyjnych. W szczególności agencja ma kompetencje do wydawania opinii w ramach procedury konsolidacji rynku wewnętrznego (art. 7 dyrektywy ramowej). Agencja ta nie ma natomiast uprawnień do wydawania indywidualnych decyzji wiążących.

⁵⁶ Orzeczenie TS z 29 października 1980 r. w sprawie 138/79, Roquette Frère przeciwko Radzie, ECR 1980, s. 3333; orzeczenie TS z 22 maja 1990 r. w sprawie C-70/88, Parlament Europejski przeciwko Radzie, ECR 1990, s. 2041; orzeczenie TS z 2 marca 1994 r. w sprawie C-316/91, ECR 1994, s. I-653; orzeczenie TS z 11 listopada 1997 r. w sprawie C-3888/92, Eurotunnel S.A. i inni przeciwko SeaFrance, ECR 1997, I-6315.

⁵⁷ S. Lavrijssen, L. Hancher, *Networks on Track: From European Regulatory Networks to European Regulatory „Network Agencies”*, „Legal Issues of Economic Integration” 2008, nr 34, s. 39.

⁵⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003, Dz. Urz. 2009, L 211/15, art. 17 ust. 7–9.

Szczególny charakter agencji nowo powstałych w sektorach infrastrukturalnych nie wynika zatem z charakteru kompetencji, które zostały im powierzone, ale przede wszystkim z faktu, iż celem ustawodawcy unijnego było powołanie agencji niezależnych od Komisji i innych instytucji politycznych, podmiotów gospodarczych działających na rynkach energetycznym i telekomunikacyjnym oraz konsumentów. Zgodnie z art. 4 rozporządzenia 1211/2009 „wykonując zadania powierzone mu na mocy niniejszego rozporządzenia, BEREC działa niezależnie. Członkowie Rady Organów Regulacyjnych nie zwracają się do jakiegokolwiek rządu, do Komisji ani do jakichkolwiek podmiotów publicznych lub prywatnych o instrukcje, ani nie przyjmują takich instrukcji”. Podobne unormowanie znajduje się w rozporządzeniu ustanawiającym ACER. Zgodnie z art. 14 ust. 5 tego rozporządzenia, „podczas wykonywania zadań powierzonych jej na mocy niniejszego rozporządzenia i bez uszczerbku dla działań jej członków w imieniu ich odnośnych organów regulacyjnych, rada organów regulacyjnych działa niezależnie i nie zwraca się o instrukcje do rządu żadnego z państw członkowskich, do Komisji lub do innego podmiotu publicznego lub prywatnego, ani nie przyjmuje takich instrukcji”.

Dodatkowo regulatorzy krajowi współpracują z sobą w ramach organizacji, które nie zostały powołane przez ustawodawcę unijnego. Przykładem mogą być Grupy Niezależnych Regulatorów (*Independent Regulators Group* – IRG) funkcjonujące w sektorze kolejowym, w sektorze łączności elektronicznej, oraz Rada Europejskich Regulatorów Energii (*Council of European Energy Regulators* – CEER) w sektorze energii elektrycznej i gazu⁵⁹.

Współpraca obejmuje jednak nie tylko organy administracji. Przykładem tego może być powołane przez Komisję Europejskie Forum ds. Energetyki i Transportu⁶⁰. Forum składa się z przedstawicieli podmiotów gospodarczych, producentów, kierownictwa sieci i infrastruktury, użytkowników transportu, odbiorców energii, związków zawodowych, organizacji związanych ze środowiskiem i bezpieczeństwem

⁵⁹ A. Dobroczyńska, Z. Janiszewska, *Od krajowego regulatora energetyki do paneuropejskiego*, Biuletyn URE 2004, nr 1, online www.ure.gov.pl

⁶⁰ Decyzja Komisji 2001/546/WE z dnia 11 lipca 2001 r. ustanawiająca komitet doradczy pod nazwą „Europejskie Forum ds. Energetyki i Transportu”, Dz. Urz. 2001, L 195/58.

oraz środowisk akademickich. Jego zadaniem jest doradzanie Komisji w dziedzinie polityki energetycznej i transportowej.

W sektorach infrastrukturalnych powstają również stowarzyszenia zrzeszające samych operatorów. Przykładem może być Stowarzyszenie GSM (*GSM Association*)⁶¹, które zrzesza prawie 800 operatorów telefonii komórkowej z całego świata i którego celem jest reprezentowanie i ochrona ich interesów. Również w sektorze energetycznym funkcjonuje Sieć Operatorów Systemów Przesyłowych Elektroenergetycznych (*European Network of Transmission System Operators for Electricity* – ENTSO-E), której celem jest współpraca operatorów w najważniejszych sprawach, takich jak: tworzenie kodeksów dotyczących spraw technicznych i rynkowych, koordynacja pracy systemów i rozwój sieci, a także uzyskanie pełniejszej integracji europejskiego rynku energii elektrycznej oraz zapewnienie bezpiecznej i niezawodnej pracy europejskiego systemu przesyłowego⁶².

Stopniowy wzrost roli, jaką odgrywa we wdrażaniu polityki unijnej w sektorach infrastrukturalnych Komisja Europejska oraz agencje europejskie, a także konieczność współpracy między Komisją a krajowymi organami regulacyjnymi, wynika z faktu, iż stosowanie regulacji sektorowej przede wszystkim przez krajowych regulatorów utrudnia wyeliminowanie niektórych problemów. Są to problemy powstające ze względu na międzynarodowy charakter określonych zagadnień (np. środki regulacyjne dotyczące usług o charakterze międzynarodowym, spory transgraniczne, regulacja rynków ponadnarodowych), konieczność spójnego uregulowania w całej UE określonych kwestii (np. w sektorze łączności elektronicznej sprawy związane z numeracją, czy gospodarką częstotliwościami), a także nieodzowność harmonizacji zasad regulacji i warunków działania przedsiębiorstw na rynkach krajowych. W związku z tym powstaje potrzeba koordynowania działań regulacyjnych podejmowanych przez krajowe organy regulacyjne w poszczególnych państwach UE. Ponadto krajowe organy regulacyjne, podejmując decyzje, powinny brać pod uwagę efekty, jakie ich rozstrzygnięcia mogą wywołać w innych państwach członkowskich. Ponadto konieczność konsolidacji unijnych rynków łączności elektronicznej, poczty, energii, transportu kolejowego prowadzi do występo-

⁶¹ <http://www.gsmworld.com/about-us/index.htm>

⁶² <https://www.entsoe.eu/>

wania coraz częściej problemów o charakterze europejskim, a nie krajowym. W sektorach infrastrukturalnych wynika to przede wszystkim z istnienia efektów zewnętrznych i z korzyści skali, co powoduje, że większość zagadnień, którymi zajmują się krajowe organy regulacyjne ma charakter transgraniczny i wpływa na funkcjonowanie całego rynku wewnętrznego. Wiele kwestii regulacyjnych mogłoby więc zostać powierzone organom europejskim, a taka centralizacja⁶³ byłaby zgodna z zasadą subsydiarności. Potrzeba większej centralizacji wdrażania prawa unijnego w sektorach sieciowych jest związana również z faktem, iż właściwy rynek geograficzny, który ma podlegać regulacji przy założeniu tworzenia jednolitego rynku europejskiego danych usług i sieci nie może być dłużej definiowany przy wyznaczeniu sztucznych z punktu widzenia gospodarczego granic państwowych⁶⁴. Przykładem sprawy, która nie mogła zostać załatwiona przez krajowe organy regulacyjne była kwestia wysokich cen roamingu ogólnospółnotowego. Ostatecznie problem ten został rozwiązany za pomocą rozporządzenia uchwalonego na podstawie politycznego kompromisu co do wysokości cen maksymalnych na rynkach hurtowych i detalicznych. Fakt ten może zostać oceniony jedynie krytycznie, gdyż odstąpiono od podstawowych założeń regulacji jako procesu opartego nie na dyskrejonalnych politycznych wyborach władzy publicznej, ale interwencji, której podstawą są przesłanki ekonomiczne. Taki sposób naprawy sytuacji wynikał z braku organu regulacyjnego na poziomie europejskim, który mógłby przeprowadzić analizę unijnego rynku roamingu i nałożyć na operatorów telefonii komórkowej obowiązki *ex ante*.

3. Zasady dobrego rządzenia w działalności instytucji europejskich w sektorach infrastrukturalnych

Przedstawiona analiza ukazuje, że instytucje europejskie odgrywają istotną rolę w procesie wdrażania polityk unijnych w sektorach infra-

⁶³ R.W. Hahn, A. Layne-Farrar, P. Passell, *What Sorts of Regulation Are Best Handled on the Federal Level? Federalism and Regulation*, Regulation 2003–2004, tom 26, nr 4, s. 46 i n.

⁶⁴ G. Marcou, *Introduction*, [w:] *Droit de la regulation, service public et integration regional*, G. Marcou, F. Moderne (red.), Paris 2006, s. 20.

strukturalnych. Zastosowane rozwiązania wskazują przede wszystkim, że Komisja ma znaczny wpływ na krajowe organy regulacyjne. Jest on wywierany przez określanie polityki regulacyjnej (*policy-making actor*), a w niektórych przypadkach przez wydawanie decyzji indywidualnych. Dla właściwej regulacji sektorów infrastrukturalnych znaczenie będzie więc miało zastosowanie zasad dobrego rządzenia nie tylko do krajowych organów regulacyjnych ale także do Komisji i agencji europejskich.

3.1. Zasada dobrej administracji

Wdrażanie prawa w sektorach infrastrukturalnych zgodnie z modelem reprezentacji interesów, polegającym na braniu pod uwagę i wyważaniu interesów podmiotów działających na rynku, wymaga przyznania tym podmiotom szeregu uprawnień proceduralnych wynikających z zasady dobrej administracji. Postępowanie przed Komisją oraz innymi instytucjami i jednostkami organizacyjnymi Unii jest jedynie częściowo unormowane w Traktatach. Większość reguł definiujących prawa strony w postępowaniu przed organami administracji wspólnotowej wynika z aktów prawa wtórnego przyjętych w danej dziedzinie⁶⁵. Takie fragmentaryczne unormowanie kwestii reguł, które obejmuje prawo do dobrej administracji w prawie pisanim sprawiło, że normatywna treść zasady dobrej administracji wynika w dużej mierze z orzecznictwa sądów unijnych. Zasada dobrej administracji znajduje również wyraz w aktach, które nie mają wiążącego charakteru. Określone przez sądy unijne reguły znajdują wyraz w Kodeksie dobrej administracji przyjętej przez Europejskiego Ombudsmána. Ponadto poszczególne instytucje UE przyjmują kodeksy postępowania (*codes of conduct*). Komisja⁶⁶ ustanowiła Kodeks dobrego postępowania administracyjnego 1 września 2000 roku (*code of good administrative behaviour*). Kodeksy takie przyjęły również niektóre działające

⁶⁵ Na przykład: rozporządzenie Rady 1/2003/WE w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 TWE, Dz. Urz. UE z 2003 r., L1/1; rozporządzenie Rady 40/94/WE w sprawie wspólnotowego znaku towarowego, Dz. Urz. 1994, L 11/1.

⁶⁶ http://ec.europa.eu/civil_society/code/index_en.htm

w sektorach infrastrukturalnych agencje np. Europejska Agencja Kolejowa (*European Railway Agency – ERA*)⁶⁷. Dodatkowo zasada dobrej administracji jest precyzowana w Karcie praw podstawowych (art. 41 Karty). Uprawnienia proceduralne stron europejskiego postępowania administracyjnego są więc wyrażane w orzecznictwie sądów unijnych oraz w różnych aktach prawnych, w tym aktach na które jednostka nie może powołać się przed sądem. Nie wydaje się to dobrym rozwiązaniem. Z punktu widzenia pewności prawa i przejrzystości lepsze byłoby unormowanie kwestii uprawnień proceduralnych strony w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez instytucje unijne w rozporządzeniu, podobnie jak miało to miejsce w przypadku prawa dostępu do informacji. Uprawnienie to wyrażone w traktacie było precyzowane w orzecznictwie TS, które znalazło swoje odzwierciedlenie w rozporządzeniu 1049/2001. W sektorach infrastrukturalnych kwestia dobrej administracji będzie miała szczególne znaczenie wraz z rosnącą rolą Komisji oraz agencji europejskich, przede wszystkim ACER, która jest uprawniona do wydawania indywidualnych decyzji o charakterze wiążącym.

3.2. Zasada otwartości

3.2.1. Zasada uczestnictwa

Obecnie Komisja przeprowadza konsultacje, również w sektorach infrastrukturalnych, na podstawie reguł określonych w akcie prawa miękkiego – komunikacie w stronę wzmocnionej kultury komunikacji i dialogu⁶⁸. W Białej księdze w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej⁶⁹, w której Komisja podkreślała konieczność wzmocnienia zasady uczestnictwa, zaproponowała ona uchwalenie dokumentu ra-

⁶⁷ ERA (28.11.2008) <http://www.era.europa.eu/Document-Register/Documents/Code-of-good-administrative-behaviour.pdf>.

⁶⁸ Komunikat Komisji: W stronę wzmocnionej kultury konsultacji i dialogu – ogólne zasady i minimalne standardy przeprowadzania przez Komisję konsultacji z zainteresowanymi stronami, Bruksela, 11 grudnia 2002 r. COM(2002) 704 końcowy.

⁶⁹ Biała księga w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej COM(2006) 35 wersja ostateczna, s. 6.

mowego, na przykład europejskiej karty lub kodeksu postępowania w zakresie komunikacji. Dokument ten zawierałby wspólne zasady i normy, które miałyby być podstawą działalności informacyjnej i komunikacyjnej w kwestiach europejskich. Kodeks taki mógłby obejmować również ogólne zasady związane z uczestnictwem w procesie podejmowania decyzji w UE. Pomysł ten jednak nie został zrealizowany. Niechętnie odniósł się do niego Parlament Europejski. W rezolucji w sprawie Białej księgi w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej stwierdzono, że „nie uważa się za stosowne objęcia PE kodeksem postępowania, który regulowałby jego komunikację z obywatelami UE”⁷⁰. Znaczenie zasady uczestnictwa Komisja podkreśliła również w dokumencie „Strategiczne cele na lata 2005–2009. Partnerstwo dla odnowy europejskiej”, w którym Komisja Europejska zobowiązała się do poszerzenia możliwości aktywnego uczestnictwa zainteresowanych stron w kształtowaniu polityki unijnej. Podkreśliła w szczególności, że „partnerstwo zakłada konsultacje i uczestnictwo”⁷¹. Ponadto w ramach zapoczątkowanej przez Komisję w listopadzie 2005 roku „Europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości”⁷², Komisja zapowiedziała w Zielonej księdze⁷³ szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami. Mimo deklaracji Komisji dotyczących wagi uczestnictwa zainteresowanych stron w procesie podejmowania decyzji nie obowiązuje obecnie akt prawnie wiążący, który regulowałby standardy przeprowadzanych konsultacji. Wydaje się, że ten stan rzeczy może się zmienić wraz z wdrożeniem postanowień TFUE w sprawie demokracji uczestniczącej. Realizując zasadę uczestnictwa, Komisja działa bowiem obecnie na konkretnej podstawie prawnej w prawie pisanym UE (art. 11 ust. 3 TFUE). Natomiast wyraźną podstawę prawną do wydania rozporządzenia precyzującego realizację zasady otwartości stanowi art. 298 TFUE. Na podstawie tego artykułu administracja europejska

⁷⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie Białej księgi dotycząca europejskiej polityki komunikacyjnej, 16 listopada 2006 r., (2006/2087(INI)), pkt 8.

⁷¹ Komisja Europejska, *Strategiczne cele na lata 2005–2009. Europa 2010: Partnerstwo dla odnowy europejskiej. Dobrobyt, solidarność i bezpieczeństwo*, COM (2005) 12 wersja ostateczna, s. 6.

⁷² SEC (2005) 1300, 09.11.2005.

⁷³ Komisja Europejska, „Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości” Bruksela, 3 maja 2006 r., COM(2006) 194 wersja ostateczna, s. 2.

działa zgodnie z zasadami otwartości, efektywności i niezależności, a Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, są uprawnione do określenia stosownych przepisów.

W sektorach infrastrukturalnych Komisja stosuje mechanizm konsultacji stosunkowo często, choć np. nie wszystkie projekty zmian w prawie telekomunikacyjnym stanowią przedmiot odrębnych konsultacji publicznych. W 2006 roku Komisja przeprowadziła publiczne konsultacje dotyczące reformy pakietu telekomunikacyjnego obowiązującego w Unii Europejskiej od 2003 roku. Tam też została poruszona kwestia uchwalenia rozporządzenia obniżającego ceny za usługi roamingu ogólnowspólnotowego. Nie odbyły się natomiast odrębne konsultacje publiczne w kwestii projektu tego aktu prawnego. Pozytywnie należy ocenić fakt, że Komisja poddaje pod konsultacje nie tylko zgłaszane przez siebie projekty aktów prawnych o charakterze wiążącym, czy ich planowane zmiany, ale również akty prawa miękkiego, które zamierza uchwalić. W sektorze telekomunikacyjnym konsultowany był w 2006 roku projekt zalecenia w sprawie ustalania rynków właściwych, a w 2008 roku projekt zalecenia w sprawie regulowanego dostępu do sieci dostępowych nowej generacji (NGAN – *Next Generation Access Networks*). Można też zauważyć znaczne zwiększenie ilości konsultacji prowadzonych przez Komisję w sektorach infrastrukturalnych. W sektorze energetycznym w roku 2006 odbyły się tylko jedne konsultacje publiczne, w roku 2007 już dwie, a roku 2008 Komisja przeprowadziła 6 konsultacji.

W przypadku działających w sektorach infrastrukturalnych agencji unijnych realizacja zasady uczestnictwa jest związana z faktem, iż zadaniem agencji jest nawiązywanie kontaktów ze wszystkimi zainteresowanymi, działającymi w danej dziedzinie na poziomie krajowym, regionalnym i międzynarodowym. W przypadku Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji rozporządzenie ją tworzące stanowi wprost, że zadaniem agencji jest:

- „ułatwianie współpracy Komisji z Państwami Członkowskimi w zakresie rozwoju wspólnych metodologii, w celu ochrony, określania i reagowania na problemy dotyczące bezpieczeństwa sieci i informacji,
- rozszerzanie współpracy pomiędzy różnymi instytucjami działającymi w obszarze bezpieczeństwa sieci i informacji, między innymi poprzez

organizowanie regularnych konsultacji z przemysłem, uniwersytetami i innymi stosownymi sektorami oraz tworzenie sieci kontaktów dla organów Wspólnoty, organów sektora publicznego wyznaczonych przez Państwa Członkowskie, sektora prywatnego oraz organów konsumenckich,

- wspieranie Komisji i Państw Członkowskich w ich dialogu z przemysłem, w celu określania problemów dotyczących bezpieczeństwa sprzętu i oprogramowania,
- uczestniczenie w wysiłkach Wspólnoty zmierzających do współpracy z krajami trzecimi i, w stosownych przypadkach, z organizacjami międzynarodowymi, w celu promowania wspólnej, globalnej propozycji dotyczącej bezpieczeństwa sieci i informacji – i tym samym, przyczynianie się do rozwoju kultury bezpieczeństwa sieci i informacji⁷⁴.

Współpracy z różnymi podmiotami działającymi na rynkach kolejowych oraz przeprowadzania konsultacji wymaga również rozporządzenie będące podstawą działania Europejskiej Agencji Kolejowej⁷⁵. Zgodnie z art. 4 akapit 1 tego rozporządzenia, jeżeli prowadzone przez te agencje prace mają bezpośredni wpływ na środowisko socjalne lub warunki pracy, obowiązkiem Agencji jest przeprowadzenie konsultacji z partnerami społecznymi w ramach komitetu dialogu sektorowego⁷⁶. Ponadto art. 5 rozporządzenia ustanawiającego Europejską Agencję Kolejową wymaga w pewnych przypadkach przeprowadzenia konsultacji z organizacjami reprezentującymi konsumentów i pasażerów korzystających z transportu kolejowego.

Obowiązek prowadzenia konsultacji miały również działające w poszczególnych sektorach europejskie grupy regulatorów. Artykuł 6 decyzji Komisji w sprawie utworzenia Europejskiej Grupy Regulatorów (ERG) dla Sieci i Usług Łączności Elektronicznej stanowi, że Grupa powinna prowadzić szerokie konsultacje z uczestnikami rynku, konsumentami i użytkownikami końcowymi w sposób otwarty i przejrzysty.

⁷⁴ Artykuł 3 rozporządzenia 460/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji, Dz. Urz. 2004, L 077/01.

⁷⁵ Rozporządzenie 881/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Kolejową, Dz. Urz. 2004, L 220/03.

⁷⁶ Decyzja Komisji 1998/500/WE z dnia 20 maja 1998 r. w sprawie ustanowienia Komitetów Dialogu Sektorowego promujących dialog pomiędzy partnerami społecznymi na szczeblu europejskim, Dz. Urz. 1998, L 225/27.

sty⁷⁷. Przepis o tym samym brzmieniu zawiera decyzja o utworzeniu Europejskiej Grupy Regulatorów Energii Elektrycznej i Gazu⁷⁸. Obecnie obowiązki konsultacyjne przejęły AREC i BEREC⁷⁹.

Realizacja zasady uczestnictwa w sektorach infrastrukturalnych przez agencje europejskie oraz europejskie grupy regulatorów z pewnością powinna być oceniana pozytywnie. Włączenie w proces podejmowania decyzji różnych podmiotów sprawia, że unika się duplikowania pewnych działań, ułatwia wymianę informacji, doświadczeń oraz wybór najlepszych rozwiązań⁸⁰. Ponadto uczestnictwo w działaniach agencji różnych grup interesu pozwala na zwiększenie wiarygodności i otwartości oraz jest jednocześnie sygnałem dla operatorów, że mogą zmniejszyć swoją działalność lobbingową⁸¹. Daje także możliwość pełnego zapoznania się z faktami i interesami poszczególnych podmiotów. Prowadzone konsultacje umożliwiają również kontrolowanie przez zainteresowane podmioty działań administracji publicznej⁸². Należy jednak podkreślić, że wymiana informacji i argumentów między podmiotami publicznymi, takimi jak agencje i prywatnymi powinna przebiegać według reguł niepozostawiających wątpliwości, co do funkcji poszczególnych aktorów procesu konsultacji. Inne rozwiązania przewidujące uczestnictwo przedsiębiorstw i konsumentów w działaniach agencji mogą znacznie osłabić niezależność tych organów. Nie wydaje się np. słuszne rozwiązanie przewidziane w art. 26 rozporządzenia ustanawiającego Europejską Agencję Kolejową⁸³.

⁷⁷ Decyzja Komisji 2002/627/WE z 29 lipca 2002 r. ustanawiająca Europejską Grupę Regulatorów (ERG) dla Sieci i Usług Łączności Elektronicznej, Dz. Urz. 2002, L 200/38.

⁷⁸ Decyzja Komisji z 11 października 2003 r. ustanawiająca Europejską Grupę Regulatorów Energii Elektrycznej i Gazu (*European Regulators Group for Electricity and Gas* – ERGEG), 2003/796/WE, Dz. Urz. 2003, L 296/34, art. 4.

⁷⁹ Artykuł 17 rozporządzenia 1211/2009/WE..., op. cit.; art. 10 rozporządzenia 713/2009/WE..., op. cit.

⁸⁰ P. Craig, *EU Administrative...*, op. cit., s. 177.

⁸¹ D. Geradin, N. Petit, *The Development...*, op. cit., s. 58.

⁸² E. Chiti, *Administrative Proceedings Involving European Agencies*, „Law and Contemporary Problems” 2004, tom 68, <http://law.duke.edu/journals/lcp>, s. 227–228.

⁸³ Rozporządzenie (WE) nr 881/2004 r. Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Kolejową, Dz. Urz. 2004, L 164 /1.

Zgodnie z tym artykułem, Rada Administracyjna tej agencji składa się z jednego przedstawiciela każdego państwa członkowskiego i czterech przedstawicieli Komisji oraz sześciu przedstawicieli bez prawa głosu reprezentujących na poziomie europejskim następujące grupy: przedsiębiorstwa kolejowe, zarządców infrastruktury, przemysł kolejowy, związki zawodowe, pasażerów, klientów przewozów towarowych. Uczestnictwo podmiotów prywatnych w strukturze organizacyjnej agencji nie zapewnia skuteczniejszego podejmowania decyzji, a może prowadzić do nierównej reprezentacji interesów poszczególnych grup, np. przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych⁸⁴. Ponadto włączenie wyżej wymienionych instytucji prywatnych w strukturę instytucjonalną agencji prowadzi do niejasnego podziału kompetencji między agencją a podmiotami działającymi w sektorze kolejowym. Podobnie w przypadku Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji można mieć problem z odróżnieniem regulatora od podmiotów podlegających regulacji ze względu na to, że do struktur tej agencji włączono Stałą Grupę Udziałowców powoływaną przez dyrektora naczelnego. Składa się ona z ekspertów reprezentujących właściwych udziałowców, takich jak przemysł technologii informacyjnych i łączności, grupy konsumenckie oraz ekspertów akademickich w zakresie bezpieczeństwa sieci i informacji. Wydaje się, że rola agencji europejskich, których techniczne opinie mają wpływ na ostateczne decyzje podejmowane na szczeblu unijnym, a często całkowicie je determinują, wymaga szczegółowego rozgraniczenia kompetencji między tymi organami a podmiotami działającymi na rynkach regulowanych. Lepszym rozwiązaniem wydaje się zatem rozwiązanie przyjęte w przypadku ACER przewidujące niezależność tej agencji „wobec producentów energii elektrycznej i gazu, operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych – publicznych lub prywatnych – oraz konsumentów”⁸⁵. Podobną, niezależnością powinien charakteryzować się BEREC⁸⁶.

⁸⁴ E. Chiti, *An Important Part...*, op. cit., s. 1402.

⁸⁵ Punkt 6 preambuły rozporządzenia 713/2009.

⁸⁶ Zob. na ten temat pkt 2 tego rozdziału.

3.2.2. Zasada przejrzystości

Pierwszym podstawowym aspektem zasady przejrzystości jest dostęp do dokumentów instytucji UE. W sektorach infrastrukturalnych gwarantuje go art. 15 ust. 3 TFU (dawny art. 255 TWE) oraz precyzujące ten przepis rozporządzenie 1049/2001/WE⁸⁷. Zostało ono wdrożone przez Komisję i znajduje odzwierciedlenie w jej regulaminie. Dokumenty Komisji są dostępne przez zamieszczony w internecie rejestr dokumentów lub na wniosek zainteresowanej osoby⁸⁸. Komisja utworzyła również specjalny rejestr dokumentów związanych z pracami komitetów prowadzonymi w ramach procedury „komitologii”.

Rozporządzenie 1049/2001/WE ma również zastosowanie w przypadku agencji europejskich⁸⁹. Rozporządzenie ustanawiające Agencję ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji stanowi, że Agencja „zapewnia wykonywanie swoich działań w oparciu o wysoki stopień przejrzystości” (art. 12). Artykuł 14 rozporządzenia precyzuje kwestię dostępu do informacji związanych z działalnością Agencji. Zgodnie z tym artykułem: „Agencja gwarantuje, że instytucje publiczne i inne strony zainteresowane otrzymują wiarygodne i łatwo dostępne informacje, szczególnie w odniesieniu do wyników pracy, we właściwym przypadku”, a „Zarząd, działając w oparciu o propozycję Dyrektora Naczelnego, może upoważnić zainteresowane strony do obserwowania przebiegu niektórych działań Agencji”. Natomiast art. 14 rozporządzenia stanowi wprost, że w przypadku dokumentów posiadanych przez Agencję, stosuje się rozporządzenie 1049/2001/WE. Podobny przepis zawierają rozporządzenia tworzące ERA (art. 37 ust. 1), BEREC (art. 22 rozporządzenia 1211/2009/WE) i ACER (art. 30 rozporządzenia 713/2009/WE).

⁸⁷ B. Driessen, *The Council of the European Union and Access to Documents*, „European Law Review” 2005, nr 30, s. 675–696; M.E. de Leeuw, *The Regulation on Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents in the European Union: Are Citizens Better off*, „European Law Review” 2003, nr 28, s. 324–348.

⁸⁸ Wnioski mogą być wysyłane drogą elektroniczną <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/fmb/formulaire.cfm>

⁸⁹ M.E. de Leeuw, *The Regulation...*, op. cit., s. 331.

Drugim aspektem zasady przejrzystości jest jasność procesu decyzyjnego⁹⁰. W przypadku polityk w sektorach infrastrukturalnych największym problemem jest określenie zakresu kompetencji poszczególnych instytucji, agencji, grup roboczych i komitetów zaangażowanych w proces podejmowania decyzji oraz złożoność mających zastosowanie w sektorach infrastrukturalnych procedur. Dlatego ważne jest informowanie o przebiegu procesów decyzyjnych. Pozytywnie należy ocenić fakt, iż dokumenty przekazywane przez krajowe organy regulacyjne Komisji w ramach procedury konsultacji przewidzianej w art. 7 dyrektywy ramowej są dostępne w internecie. Publikowane jest również stanowisko Komisji oraz decyzje blokujące rozstrzygnięcia krajowych regulatorów⁹¹.

Ponadto co rok przedstawiany jest przez Komisję raport w sprawie jednolitego europejskiego rynku łączności elektronicznej, przedstawiający stan europejskiego rynku telekomunikacyjnego oraz problemy z wdrażaniem polityki unijnej w tym sektorze⁹². Podobnie Komisja monitoruje rozwój rynku przewozów kolejowych⁹³.

Dla jasności procesu decyzyjnego istotne jest również wyraźne rozgraniczenie kompetencji Komisji od kompetencji agencji europejskich⁹⁴. Jest to trudne do zrealizowania, gdyż sztywny podział zadań i powierzenie spraw technicznych agencji regulacyjnej, a problemów polityki gospodarczej, wymagających podejmowania decyzji dyskrecjonalnych, Komisji – wydaje się niemożliwy. W sektorach infrastrukturalnych kwestii czysto technicznych często nie da się bowiem rozdzielić od problemów polityki gospodarczej i ważenia interesów poszczególnych podmiotów: przede wszystkim przedsiębiorców oraz

⁹⁰ A. Verhoeven, *The Right to Information: A Fundamental Right? [w:] An Efficient Transparent Government and the Right of Citizens to Information*, Maastricht 2000, s. 1 i n.

⁹¹ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/implementation_enforcement/article_7/index_en.htm

⁹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Sprawozdanie okresowe na temat jednolitego europejskiego rynku łączności elektronicznej w 2007 r. (sprawozdanie nr 13), Bruksela, 19 marzec 2007 r. COM(2008) 153 wersja ostateczna.

⁹³ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie monitorowania rozwoju rynku przewozów kolejowych, Bruksela, dnia 18 października 2007 r. KOM(2007) 609, wersja ostateczna.

⁹⁴ D. Geradin, N. Petit, *The Development...*, op. cit., s. 59.

konsumentów. Nawet w przypadku agencji niemających kompetencji do wydawania decyzji wiążących, często dostarczane przez nie informacje lub przedstawiane opinie faktycznie determinują treść decyzji wydawanej przez Komisję lub krajowego regulatora. Wynika to z faktu, iż informacje dostarczane przez agencje mają wysoce specjalistyczny i techniczny charakter⁹⁵ i tym samym są bardzo trudne do weryfikacji, czy podważenia.

3.3. Zasada odpowiedzialności

3.3.1. Odpowiedzialność polityczna

Ewolucja rozwiązań instytucjonalnych w sektorach infrastrukturalnych oraz ostatnie propozycje zmian w unijnym prawie regulacyjnym wskazują na coraz większą rolę Komisji w tych sektorach. Na przykład w sektorze telekomunikacyjnym, gdzie to Komisja po uwzględnieniu opinii BEREC ma wyrażać zgodę na wprowadzenie środka regulacyjnego, jakim jest podział funkcjonalny. Komisja jest więc europejskim regulatorem. Takie rozwiązanie budzi szereg wątpliwości związanych z miejscem Komisji w strukturze instytucjonalnej UE oraz jej polityczną odpowiedzialnością. Problematiczne wydaje się przede wszystkim to, czy Komisja jako organ o charakterze politycznym jest wystarczająco niezależna⁹⁶ i dysponuje odpowiednią wiedzą specjalistyczną, aby pełnić funkcję regulatora w sektorach infrastrukturalnych oraz czy kompleksowe zadania regulacyjne mogą być właściwie wykonywane przez Komisję, biorąc pod uwagę jej ograniczone zasoby kadrowe i finansowe⁹⁷. Problem niezależności Komisji jest szczególnie istotny. Komisja jest organem, który ma strzec ogólnego interesu Unii Europejskiej. Nie jest to jednak zadanie politycznie neutralne. Interes

⁹⁵ M. Niedźwiedź, *Rola agencji...*, op. cit., s. 311; E. Chiti, *An Important Part...*, op. cit., s. 1405.

⁹⁶ A. Wonka, *Technocratic and independent? The appointment of European Commissioners and its policy implications*, „Journal of European Public Policy” 2007, tom 14, nr 2, s. 169 i n.

⁹⁷ G. Majone, *Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity*, „European Law Journal” 2002, nr 8, s. 319 i n.

wspólnoty może być bowiem różnie rozumiany. Decyzje, które musi podejmować Komisja, są więc często wyborami politycznymi. Natomiast gwarantowana przez Traktat niezależność Komisji polega przede wszystkim na tym, aby zgodnie z art. 17 ust. 3 TUE (dawny art. 213 TWE) jej członkowie, wykonując swe obowiązki, nie zwracali się o instrukcje, ani ich nie przyjmowali od żadnego rządu, jakiegokolwiek organu lub jednostki organizacyjnej. Nie czyni to natomiast z Komisji organu politycznie neutralnego⁹⁸. W związku tym, że regulacja nie ma służyć celom politycznym, najlepszą alternatywą dla wzmacniania roli Komisji w sektorach infrastrukturalnych wydaje się tworzenie agencji europejskich, które stanowiłyby połączenie między administracją krajową a instytucjami europejskimi oraz mogłyby rozwinąć współpracę z podmiotami działającymi na rynku, jednocześnie zachowując niezależność. Ustanowienie agencji ds. sektorów infrastrukturalnych dysponującej uprawnieniami do podejmowania wiążących decyzji (nie tylko technicznych ale również o charakterze uznaniowym), w niektórych kwestiach mających charakter transgraniczny lub wymagających jednolitego wdrażania na całym terytorium Unii, jest najlepszym rozwiązaniem. Utworzenie takiej agencji nie wydaje się jednak obecnie możliwe zarówno z przyczyn prawnych, jak i politycznych⁹⁹. Powstałe w 2009 roku agencje AREC i BEREC stanowią jednak krok w tym kierunku. Nie dysponują one kompetencjami dyskrecjonalnymi ale posiadają duży stopień niezależności od Komisji i innych instytucji politycznych oraz podmiotów rynkowych.

3.3.2. Odpowiedzialność prawna

Na podstawie art. 263 TFUE (dawny art. 230 TWE) sądowej kontroli legalności podlegają rozstrzygnięcia przyjmowane przez Komisję w ramach wykonywania przez nią funkcji wykonawczych w sektorach infrastrukturalnych. W trybie art. 263 TFUE, są poddane kontroli sądowej rozstrzygnięcia agencji, które wywołują skutki prawne wobec

⁹⁸ L. Verhey, *Good Governance: Lesson from Constitutional Law*, [w:] *Good Governance and the European Union. Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, D.M. Curtin i R.A. Wessel (red.), Antwerp–Oxford–New York 2005, s. 62–63.

⁹⁹ P. Craig, *EU Administrative...*, op. cit., s. 160 i n.

osób trzecich¹⁰⁰. Do wydawania takich decyzji ma obecnie kompetencje ACER.

4. Podsumowanie

Przykład sektora telekomunikacyjnego oraz energetycznego ukazuje ewolucję europejskich ram instytucjonalnych w kierunku modelu dualistycznego, w którym na szczeblu europejskim występuje dwóch regulatorów – Komisja reprezentująca interes Unii oraz agencja (ACER, BEREC) wyrażająca opinie wielu regulatorów krajowych¹⁰¹.

Ponadto można zaobserwować zwiększenie się roli Komisji w sektorach infrastrukturalnych. Sprawia to, że działa ona nie tylko jako technokratyczna agencja, lecz jako europejska egzekutywa. Istotny staje się zatem problem politycznej odpowiedzialności Komisji. W związku z tym, że odpowiedzialność parlamentarna Komisji ma charakter ograniczony (odpowiedzialność odgórna – *top down responsibility*) istotna staje się odpowiedzialność oddolna (*bottom up responsibility*) zapewniania przez realizację zasad: dobrej administracji, uczestnictwa i przejrzystości, które mają wzmacniać demokratyczną legitymację tego organu. Polityka unijna powinna być więc wdrażana w sektorach infrastrukturalnych zgodnie z modelem reprezentacji interesów (*interest representation model*)¹⁰², którego podstawą jest uwzględnienie i wyważanie interesów poszczególnych podmiotów funkcjonujących na rynku.

Ze względu na skuteczność stosowania zasad dobrego rządzenia przez administrację europejską, najlepszym rozwiązaniem wydaje się unormowanie tej kwestii w rozporządzeniu. Rozporządzenie takie obejmowałoby standardy proceduralne oraz materialne wynikające z zasad dobrego rządzenia, których muszą przestrzegać instytucje ad-

¹⁰⁰ M. Niedźwiedz, *Rola agencji europejskich w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej a postanowienia traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, [w:] *Konstytucja dla Europy – przyszły fundament Unii Europejskiej*, S. Dudzik (red.), Kraków 2005, s. 314–315.

¹⁰¹ E. Chiti, *An Important Part...*, op. cit., s. 1431.

¹⁰² E. Chiti, *Administrative Proceedings...*, op. cit., s. 128.

ministracyjne Unii. Wydaje się to możliwe, gdyż Traktat z Lizbony wprowadził art. 298 ust. 2 TFUE, który zawiera upoważnienie dla Rady i Parlamentu do wydania w zwykłej procedurze ustawodawczej w formie rozporządzenia przepisów precyzujących zasady działania administracji europejskiej.

ROZDZIAŁ 5

Rola krajowych organów regulacyjnych w sektorach infrastrukturalnych a zasady dobrego rządzenia

1. Podstawowe zasady realizacji prawa Unii Europejskiej przez krajową administrację publiczną

Zakres obowiązków organów państwa członkowskiego w zakresie realizacji *acquis communautaire* wyznaczony jest w art. 4 ust. 3 TUE (dawny art. 10 TWE). Przepis ten przewiduje, że:

zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii.

Zasada szczerzej współpracy i lojalności w stosunkach między Unią Europejską a państwami członkowskimi ma charakter wzajemny – dotyczy zarówno samych krajów członkowskich, jak i instytucji oraz organów UE¹. Odnosi się także do wzajemnych relacji państw UE, nakładając na nie obowiązek wzajemnego wspierania się w wykonywaniu przez nie zobowiązań wynikających z *acquis*².

Jeśli chodzi o obowiązek stosowania prawa unijnego przez organy państwa członkowskiego, w tym organy administracyjne, istotnym przepisem jest art. 288 TFUE (art. 249 TWE). Zawiera on katalog

¹ Orzeczenie z 1983 r., sprawa 230/81, Luksemburg przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, Zb. Orz. 1983, s. 255.

² Orzeczenie z 1988 r., sprawa C-235/87, Annunziata Matteucci przeciwko Communauté Française de Belgique, Zb. Orz. 1988 r., s. 5589.

wiążących aktów prawa unijnego. Są nimi bezpośrednio stosowane rozporządzenia i decyzje oraz wymagające wdrożenia (implementacji) w państwach członkowskich dyrektywy. W świetle tego przepisu oraz dotyczącego realizacji poszczególnych aktów UE orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykonanie dyrektyw polega na zastosowaniu takich środków krajowych (zwykle legislacyjnych, ale stosunkowo często także materialno-technicznych), które najsukuteczniej pozwalają osiągnąć określone w nich rezultaty. Dyrektywy są więc takimi aktami unijnymi, które najczęściej wymagają podjęcia działań prawotwórczych i wykonawczych najsukuteczniej zmierzających do osiągnięcia wyznaczonych w nich celów unijnych³.

Katalog aktów prawnych Unii oraz określone w art. 288 TFUE zasady realizacji zawartych w nim norm skłaniają do wniosku, że niektóre z tych aktów mogą same dawać bezpośrednio podstawy prawne do prowadzenia działalności administracyjnej. Niektóre zaś mogą jedynie wpływać na treść krajowego prawa administracyjnego. W tym drugim przypadku mówi się więc raczej o jego europeizacji służącej zdecentralizowanemu (bo oddanemu państwom członkowskim) systemowi realizacji prawa Unii w ramach krajowego prawodawstwa i administracji.

Organy administracji państw członkowskich są więc zobowiązane stosować nie tylko ustawodawstwo krajowe, ale również pierwotne i pochodne prawo unijne⁴. W sprawie Costanzo⁵ Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że władze administracyjne są w takim samym stopniu zobowiązane do stosowania unijnego prawa pochodnego jak sądy krajowe oraz powinny wstrzymać się od stosowania prawa krajowego, które jest z nim sprzeczne.

³ A. Nowak-Far, *Krajowa administracja rządowa a Unia Europejska. Sfery relacyjne i podstawowe aspekty ich funkcjonowania*, [w:] *Studia z dziedziny prawa Unii Europejskiej. Dostosowanie polskiej administracji do członkostwa w Unii Europejskiej*, A. Nowak-Far (red.), Warszawa 2005, s. 20.

⁴ S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, „Studia prawno-europejskie”, tom VI, Łódź 2002, s. 71 i n.; M. Kożuch, *Legalizm stosowania prawa europejskiego w postępowaniu organów administracji krajowej*, [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2000, s. 109 i n.

⁵ Orzeczenie TS w sprawie 103/88, Fratelli Costanzo SpA przeciwko Comune di Milano z 1989 r., ECR, s. 1839.

Wdrażanie przepisów europejskich i realizacja polityk w dużej mierze spoczywa w niektórych dziedzinach na administracji państw członkowskich – administracja pośrednia (*indirect administration*). Zadania w tym zakresie są więc wykonywane na szczeblu krajowym – niejako w zastępstwie Unii Europejskiej, która nie posiada ani własnego aparatu administracyjnego w państwach członkowskich, ani możliwości bezpośredniego zastosowania środków egzekucyjnych w celu zapewnienia realizacji obowiązków wynikających z prawa wspólnotowego przez osoby fizyczne i prawne⁶. Rola Komisji Europejskiej polega przede wszystkim na nadzorowaniu właściwego stosowania prawa UE przez krajowe organy administracyjne. Komisja tylko w niektórych dziedzinach, wykonując kompetencje wykonawcze, dysponuje uprawnieniami do podejmowania decyzji, lub do zarządzania (np. w dziedzinie polityki konkurencji)⁷ – administracja bezpośrednia – (*direct administration*).

Nie oznacza to jednak, że podejmując decyzje krajowe, organy administracyjne nie współpracują z instytucjami europejskimi. Z tego względu rozróżnienie na administrację bezpośrednią i pośrednią staje się niewystarczające. C. Cassese⁸ wyróżnia trzy formy współpracy między administracją europejską i krajową w procesie realizacji polityk Unii. Pierwszą z nich jest wspólna administracja (*joint administration*). Współpracę tę charakteryzuje jeden cel określonej polityki, wyznaczony przez prawo UE i realizowany przez hybrydową administrację – częściowo unijną, częściowo krajową. Przykładem tego jest administrowanie funduszami strukturalnymi. Drugą formą współpracy jest administracja zdecentralizowana (*decentralized administration*). Charakteryzują ją równoległe niewyłączne kompetencje dzielone

⁶ S. Dudzik, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na administrację rządową na przykładzie kooperacyjnego modelu stosowania wspólnotowego prawa konkurencji*, [w:] *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, Kraków 2003, s. 235.

⁷ J.-Y. Chérot, *Les techniques juridiques de cohérence entre régulations nationales et communautaires. L'articulation des autorités nationales et de la Commission dans la mise en œuvre des politiques communes*, [w:] *Règles et pouvoirs dans les systèmes de régulation*, M.-A. Frison-Roche (red.), Paris 2004, s. 145–146.

⁸ S. Cassese, *European Administrative Proceedings*, „Law and Contemporary Problems” 2004, nr 68, s. 21–22.

między Unię i państwa członkowskie. Przykładem tej współpracy jest walka z narkomanią i uzależnieniami.

Trzecim rodzajem współpracy jest koncert regulacyjny (*regulatory concert*), gdzie krajowe i unijne organy administracyjne tworzą jedną wspólną organizację realizującą politykę Unii. Przykładem może być polityka telekomunikacyjna. Dokonana przez C. Cassese klasyfikacja wskazuje, że w ramach Unii Europejskiej organy administracji krajowej oraz ponadnarodowej współdziałają w różny sposób. Te formy współpracy nazywane są w doktrynie wspólnym systemem administracyjnym (*common administrative system*)⁹ lub europejską przestrzenią administracyjną¹⁰. Rozwój różnych form współpracy między administracją krajową a administracją unijną sprawia, że stosowanie prawa unijnego spoczywa nie tylko na organach państw członkowskich.

Coraz częściej również prawo unijne wpływa na krajowe ustroje prawa administracyjne, nakładając na państwa członkowskie UE obowiązek tworzenia organów krajowych, których zadaniem jest implementacja prawa europejskiego. Przykładem tego są sektory infrastrukturalne, których liberalizacji towarzyszył wymóg utworzenia krajowych organów regulacyjnych odpowiedzialnych za wdrażanie polityki UE¹¹.

W sektorach infrastrukturalnych wpływ prawa unijnego na działanie administracji państw członkowskich dotyczy również kwestii proceduralnych¹², takich jak: zasady wykonywania kompetencji (np. wymóg przejrzystości stosowanych procedur) czy zasad współpracy między krajowymi organami regulacyjnymi z poszczególnych państw członkowskich oraz z Komisją Europejską.

⁹ Ibidem, s. 22.

¹⁰ J. Superat, *Europejska przestrzeń administracyjna*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, (red.), Wrocław 2005, s. 78–86.

¹¹ P. Nicolaides, A. Geveke, A.-M. den Teuling, *Skuteczna realizacja polityk w poszerzonej Unii Europejskiej. Przykład krajowych władz regulacyjnych*, Łódź 2003, s. 27.

¹² B. Adamiak, *Europeizacja prawa postępowania administracyjnego*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), Wrocław 2005, s. 16–26.

2. Wymóg powołania niezależnych krajowych organów regulacyjnych w sektorach infrastrukturalnych

Koncepcja organów regulacyjnych pojawiła się w systemie prawnym Stanów Zjednoczonych. Zgodnie z modelem amerykańskim, efektywne funkcjonowanie gospodarki wolnorynkowej nie jest możliwe bez udziału organów administracji publicznej, które wykonują zadania kontrolne, egzekucyjne, udzielają licencji i zezwoleń. Organy regulacyjne są tworzone odrębnie dla poszczególnych sektorów gospodarki i realizują cele specyficzne tych sektorów. Są to cele dotyczące najczęściej zapewnienia realizacji zasad wolnej konkurencji oraz ochrony konsumentów. Organy regulacyjne łączą funkcje administracyjne z prawotwórczymi oraz quasisądowymi. Ich cechą charakterystyczną jest niezależność od bieżącej polityki rządowej i interesów podmiotów działających na rynku¹³. Doświadczenia Stanów Zjednoczonych, a później również Wielkiej Brytanii, w dużej mierze stanowiły wzorzec dla twórców niezależnych organów regulacyjnych powstających w państwach członkowskich¹⁴.

W publicznym prawie gospodarczym Unii Europejskiej, a wcześniej Wspólnoty pojęcie krajowych organów regulacyjnych pojawiło się wraz z liberalizacją sektorów infrastrukturalnych¹⁵. Spowodowało to rozdzielenie funkcji gospodarczych i administracyjnych, które wcześniej były powierzone jednemu podmiotowi – monopolistcie w danym sektorze. Powołania krajowych organów regulacyjnych wymagają dyrektywy telekomunikacyjne, pocztowe i energetyczne, dotyczące sektora gazu ziemnego i transportu kolejowego¹⁶. Wyrażony w tych dy-

¹³ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, wydanie 2, Warszawa 2005, s. 742.

¹⁴ M. Gentot, *Autorités administratives indépendantes*, Paris 1994, s. 19; I. Kawka, *Telekomunikacyjne...*, op. cit., s. 63 i in.

¹⁵ D. Geradin, *L'ouverture à la concurrence des entreprises de réseau – analyse des principaux enjeux du processus de libéralisation*, „Cahiers de droit européen” 1999, nr 1–2, s. 13.

¹⁶ Na przykład art. 20 ust. 3 dyrektywa 96/92/WE z 19 grudnia 1996 r. w sprawie wewnętrznego rynku energetycznego, Dz. Urz. WE L27/20, z 30 stycznia 1997 r., wymagała, aby państwa członkowskie ustanowiły organy regulacyjne monitorujące zachowania na rynku przedsiębiorstw energetycznych, a w szczególności

rektywach obowiązek utworzenia krajowych organów regulacyjnych i wyposażenia ich w znaczny stopień niezależności prawnej i faktycznej od działających na danym rynku infrastrukturalnym podmiotów stanowi jeden z najważniejszych obszarów unijnego prawa regulacji¹⁷.

Dyrektywy UE nie określają dokładnie formy organizacyjnej i pozycji ustrojowej krajowych organów regulacyjnych. Organy te muszą jedynie spełniać określone warunki. Państwa członkowskie są przede wszystkim zobowiązane do przydzielenia im zadań, jakie mają wykonywać, przyznania kompetencji do ich realizowania oraz określania form i środków realizacji. Regułą jednak jest, że ze względu na to, iż uprawnienia krajowych organów regulacyjnych, wynikające z dyrektyw, mają przede wszystkim charakter władczy i polegają na podejmowaniu ogólnych rozstrzygnięć lub załatwianiu spraw indywidualnych w formie decyzji administracyjnych, kraje UE przyznają uprawnienia do regulacji sektorów infrastrukturalnych organom administracji publicznej.

Cechą konstytutywną organów regulacyjnych jest ich niezależność oznaczająca oddzielenie działalności regulacyjnej od działalności gospodarczej. Od samego początku liberalizacji rozdzielenie to było jedną z podstawowych zasad regulacji w sektorach infrastrukturalnych. Dlatego też przyjmowane na szczeblu europejskim rozwiązania prawne jednoznacznie zakazywały łączenia w ręku jednego podmiotu funkcji gospodarczych i regulacyjnych. Brak tego rodzaju separacji mógłby, przynajmniej potencjalnie, spowodować, że organy regulacyjne odpowiedzialne za realizowanie w skali całego sektora pewnych ogólnych celów stałyby się w jakiejś mierze rzecznikami interesów określonej grupy lub nawet pojedynczych przedsiębiorstw. Nie traktowałyby w związku z tym wszystkich podmiotów gospodarczych jednakowo. Jest to tym bardziej istotne, że krajowe organy regulacyjne mają kompetencje do rozstrzygania sporów między poszczególnymi przedsiębiorstwami (np. spory o dopuszczenie do sieci). Aby wykluczyć możliwość

kwestie dostępu do sieci energetycznej, obecnie taki sam wymóg zawiera dyrektywa 2003/54/WE.

¹⁷ T. Skoczny, *Wspólnotowe prawo regulacji in statu nascendi*, [w:] *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, C. Mik (red.), s. 244–245; T. Skoczny, *Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce*, [w:] *Ius Publicum Europaeum*, H. Bauer, P.M. Huber, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2003, s. 130 i n.

pojawienia się jakichkolwiek podejrzeń o stronniczość czy interesowność organu regulacyjnego, państwa muszą zapewnić tym organom całkowitą niezależność od stron postępowania, tworząc w ten sposób instytucjonalną gwarancję równego traktowania wszystkich zaangażowanych w daną sprawę przedsiębiorstw.

Realizując wspomniany postulat obiektywizmu i bezstronności, poszczególne dyrektywy sektorowe wymagają od państw członkowskich, by zadania regulacyjne powierzały organom prawnie odrębnym i funkcjonalnie niezależnym od przedsiębiorstw działającym w sektorach infrastrukturalnych¹⁸ tak, aby pomiędzy tymi organami a regulowanymi przedsiębiorstwami nie zachodziły jakiegokolwiek związki wzajemnych interesów (zwłaszcza gospodarczych).

Dodatkowe wymogi dotyczące krajowych regulatorów zmieniają się w zależności od sektora infrastrukturalnego, a także są modyfikowane wraz z rozwojem i postępującą liberalizacją tych sektorów, co jest związane z wprowadzaniem kolejnych zmian w prawie UE. Zmiany te charakteryzuje przyznawanie coraz szerszych uprawnień władczych krajowym regulatorom, czemu towarzyszy jednocześnie zwiększenie zainteresowania prawodawcy unijnego regułami funkcjonowania i organizacją krajowych administracji regulacyjnych. Na poziomie europejskim pojawiają się reguły mające zapewnić organom krajowym jeszcze szerszy stopień niezależności, w szczególności od wpływów politycznych.

Przykładem może być sektor energetyczny. W raporcie z 1998 roku o stanie liberalizacji rynków energii Komisja stwierdza, że: „Wspólnota nie może narzucać państwom członkowskim sztywnych rozwiązań, ale raczej wyznaczać ramy, które państwa te mogłyby wypełnić treścią najlepiej odpowiadającą krajowym uwarunkowaniom”. Wydaje się, że takie podejście ustawodawca europejski zastosował, właśnie jeśli chodzi o rozwiązania ustrojowe dotyczące administracji regulacyjnej, nie precyzując jej formy organizacyjnej. Jeszcze w drugim pakiecie energetycznym dopuszczano np. możliwość powierzania zadań regulacyjnych różnym organom. Trzeci pakiet regulacyjny nie przewiduje już takiego rozwiązania¹⁹. Zobowiązuje on państwa członkowskie

¹⁸ Art. 3 ust. 2 dyrektywy ramowej, art. 22 ust. 1 dyrektywy pocztowej, art. 35 ust. 4 dyrektywy elektroenergetycznej, art. 39 ust. 4 dyrektywy gazowej.

¹⁹ H. Bownik-Trymucha, *Kluczowe regulacje w III pakiecie energetycznym*, „Rynek Energii” 2010, nr I(IV), s. 50.

do powołania jednego organu wypełniającego funkcje regulacyjne²⁰. Również postanowienia dotyczące niezależności regulatora zostały rozszerzone. Obecnie obowiązująca dyrektywa energetyczna stanowi, jedynie, że „organy regulacyjne są całkowicie niezależne od interesów przemysłu energetycznego”. Nowa dyrektywa z zakresu energii elektrycznej zawiera przepisy dotyczące nie tylko niezależności od podmiotów gospodarczych na rynku energii elektrycznej ale również od podmiotów publicznych oraz przewiduje środki organizacyjne, które mają umożliwić osiągnięcie tej niezależności. Zgodnie z art. 35 ust. 4 dyrektywy dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, pracownicy i osoby odpowiedzialne za zarządzanie organem regulacyjnym muszą działać niezależnie od wszelkich interesów rynkowych oraz przy wykonywaniu swoich zadań regulacyjnych nie mogą zwracać się o bezpośrednie polecenia. Dodatkowo nie mogą wykonywać bezpośrednich poleceń któregokolwiek rządu lub innego podmiotu publicznego lub prywatnego. Ustawodawca europejski nakłada na państwa członkowskie wymóg wyposażenia organu regulacyjnego ds. energetyki w odrębne środki budżetowe oraz odpowiednie zasoby kadrowe i finansowe umożliwiające temu organowi wykonywanie obowiązków. Członkowie zarządu organu regulacyjnego lub, w przypadku braku zarządu, ścisłego kierownictwa organu regulacyjnego mają być powoływani na ustaloną kadencję od pięciu do siedmiu lat, z możliwością jednokrotnego odnowienia²¹. Kadencyjność organu regulacyjnego oraz wyodrębniony budżet mają zatem zapewnić mu niezależność.

Podobną ewolucję można zobaczyć w prawie telekomunikacyjnym. Wymóg niezależności organu regulacyjnego od przedsiębiorstw regulowanych pojawił się już w pierwszej dyrektywie telekomunikacyjnej dotyczącej rynku urządzeń końcowych²². Został on powtórzony w dyrektywie ramowej. Doprecyzowano jedynie w art. 3 ust. 2 dyrektywy

²⁰ Artykuł 35 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, Dz. Urz. 2009, L 211/5.

²¹ Ibidem, art. 35 ust. 5.

²² Artykuł 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 maja 1988 r. w sprawie konkurencji na rynkach urządzeń końcowych 88/301/EWG, Dz. Urz. 1998 r., L 131.

ramowej, że w wypadku gdy państwa członkowskie zachowują uprawnienia własnościowe względem określonych przedsiębiorstw telekomunikacyjnych lub też w inny sposób kontrolują takie przedsiębiorstwa powinny one zapewnić efektywną strukturalną separację funkcji regulacyjnych od funkcji związanych z wykonywaniem wzmiankowanych uprawnień właścicielskich lub kontrolnych. W dyrektywie 2002/2001/WE nie ma natomiast mowy o niezależności organów regulacyjnych od rządu, czy wpływów politycznych. Sytuacja ta zmieniła się w przepisach nowelizujących pakiet łączności elektronicznej. Punkt 13 preambuły dyrektywy w sprawie lepszej regulacji stanowi wprost, że krajowe organy regulacyjne mają być chronione podczas wykonywania swoich zadań przed ingerencją zewnętrzną lub naciskami politycznymi, które mogłyby zagrozić niezależności wydawanych przez niego ocen w sprawach, którymi organy te się zajmują. Wymóg niezależności od nacisków politycznych został potwierdzony w art. 1 ust. 3 lit. b dyrektywy nowelizującej²³, który dodaje do art. 3 dyrektywy ramowej ust. 3a. Zgodnie z tym postanowieniem:

krajowe organy regulacyjne odpowiedzialne za regulację rynku *ex ante* lub rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami działają niezależnie i nie występują o instrukcje do żadnego innego podmiotu ani nie przyjmują takich instrukcji w związku z wykonywaniem tych zadań, przydzielonych im na podstawie prawa krajowego wdrażającego prawo wspólnotowe.

Ponadto, aby członkowie, czy szefowie organów regulacyjnych, nie byli odwoływani ze stanowiska z powodów politycznych decyzja o ich zwolnieniu ma zostać podana do wiadomości publicznej w momencie odwołania. Dodatkowo odwołane osoby powinny otrzymać uzasadnienie decyzji i mają prawo wystąpić o jego opublikowanie. Dyrektywa ramowa nakłada także na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby krajowe organy regulacyjne miały oddzielne budżety roczne oraz wystarczające zasoby finansowe i ludzkie do wykonywania przydzielonych im zadań.

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniająca dyrektywy 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci i usług łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń oraz 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej, Dz. Urz. 2009, L 337/37.

Ewolucja nastąpiła również, jeśli chodzi o organy regulacyjne w sektorze kolejowym. Dotyczy ona jednak nie zmian w prawie, ale przede wszystkim podejścia Komisji Europejskiej do problemu utworzenia tych organów. Dyrektywy wspólnotowe z lat 90. XX wieku nie przewidywały konieczności powołania organu regulacyjnego, który zajmowałby się całością spraw związanych z sektorem. Wynika to z faktu, iż podstawowymi problemami sektora kolejowego są bezpieczeństwo oraz interoperacyjność sieci kolejowej, a więc kwestie techniczne niezwiązane z regulacją rynku. W sektorze tym mechanizmy typowe dla regulacji dotyczyły jedynie dostępu do sieci²⁴. Wymóg powołania organów niezależnych od przedsiębiorstw kolejowych znalazł się w normującym tę kwestię pierwszym pakiecie kolejowym. Zgodnie z art. 30 dyrektywy 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej, państwa członkowskie mają obowiązek powołać organ regulacyjny (*regulatory body*) rozstrzygający w sprawach dostępu do infrastruktury. Organem tym może być minister odpowiedzialny za sprawy transportu lub każdy inny organ, niezależny w swojej organizacji, decyzjach finansowych, strukturach prawnych i podejmowaniu decyzji od któregośkolwiek zarządcy infrastruktury, organu pobierającego opłaty, organu alokującego lub wnioskodawcy. Wymóg powołania organu niezależnego od przedsiębiorstw kolejowych ustanowiono również w dyrektywie 2001/12/WE (art. 10 ust. 7). Zadaniem tego organu jest monitorowanie konkurencji na rynku przewozów kolejowych, w tym rynku towarowego transportu kolejowego. Dyrektywy drugiego i trzeciego pakietu kolejowego nie przewidują zmian, jeśli chodzi o organizację krajowych regulatorów. Natomiast konieczność utworzenia prawdziwie niezależnych organów regulacyjnych dysponujących odpowiednimi zasobami finansowymi i kadrowymi jest podkreślana przez Komisję Europejską w raporcie z 2006 roku w sprawie implementacji pierwszego pakietu kolejowego²⁵. Komisja w swoim raporcie nie precyzuje jednak na czym miałyby polegać prawdziwa niezależność organów regulacyjnych ds. kolei. Zobowiązuje jednak państwa członkowskie do podjęcia wysiłków w tej kwestii. O wadze tego problemu świadczy również fakt, iż jednym

²⁴ W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 160.

²⁵ Komisja Europejska, Raport w sprawie implementacji pierwszego pakietu kolejowego, Bruksela 3.5.2006 r., KOM (2006) 198 wersja ostateczna, s. 5 i 10.

z powodów wniesienia przez Komisję 24 czerwca 2010 roku skargi do TS na 13 państw członkowskich, w tym Polskę, które nie dokonały prawidłowego wdrożenia pierwszego pakietu kolejowego był brak ustanowienia niezależnego organu regulacyjnego ds. kolei²⁶.

3. Charakter organów regulacyjnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej

3.1. Polskie organy regulacyjne

W Polsce organy regulacyjne są centralnymi organami administracji rządowej. Mają różny charakter. Można jednak wskazać kilka charakterystycznych i wspólnych dla nich cech. Są to zazwyczaj organy jednoosobowe, tworzone na podstawie ustaw obejmujące swoją właściwością całe terytorium kraju. Każdy z organów centralnych podlega nadzorowi organu naczelnego – prezesa RM lub ministra. Kompetencje organów centralnych określane w ustawach nie mają charakteru generalnego, lecz są ograniczone do konkretnej dziedziny. Kompetencje te nie obejmują uprawnień do stanowienia aktów normatywnych (rozporządzeń)²⁷.

Przyczyny tworzenia poszczególnych centralnych organów administracji rządowej są bardzo różne. Wynikało to z opóźnienia modernizacji strukturalnej ministerstw. Nie zmieniając klasycznego podziału kompetencji między resorty, dla pojawiających się nowych istotnych politycznie zadań tworzono nowe struktury organizacyjne. Niekiedy z chęci zapewnienia wyodrębnionym organom sztywnych nakładów, niezależnych od polityki rządu i debaty budżetowej²⁸ oraz stworzenia wyspecjalizowanych, samodzielnych jednostek organizacyjnych zajmu-

²⁶ Informacje prasowe Komisji, *Usługi kolejowe: kroki prawne podjęte przez Komisję wobec 13 państw członkowskich w związku z niepełnym wdrożeniem przepisów dotyczących przewozów kolejowych*, IP/10/807, 24.06.2010 r.

²⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 185–186.

²⁸ I. Lipowicz, *Ustrój...*, op. cit., s. 220.

jących się daną dziedziną²⁹. Czasem również jedną z wielu przyczyn powołania do działania danego organu były także wymogi prawa UE.

Poważnym problemem w prowadzeniu skutecznej i niezależnej polityki przez organy regulacyjne w Polsce jest umiejscowienie regulatorów w strukturze administracji rządowej. Szczególnie wyraźny przykład stanowi słaba i niesamodzielna pozycja Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (UTK) jako regulatora sektorowego na polskim rynku przewozów kolejowych. Z raportu Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) „Kierunki rozwoju konkurencji i ochrony konsumentów na rynkach przewozów kolejowych w Polsce”³⁰ wynika, że wąski zakres kompetencji i podporządkowanie Ministrowi Infrastruktury czynią z Prezesa UTK wykonawcę polityki tworzonej przez Ministra, a nie samodzielny organ kreujący i realizujący własne cele. Dodatkowo nie może być mowy o niezależności polskiego regulatora ds. kolei od przedsiębiorstw kolejowych, gdyż to właśnie minister właściwy do spraw transportu (Minister Infrastruktury), który nadzoruje Prezesa UTK jednocześnie sprawuje nadzór właścicielski nad grupą kapitałową PKP³¹. Jest to grupa, która posiada na wszystkich rynkach, na których działa, pozycję monopolistyczną lub silnie dominującą³². Polityka regulacyjna promująca rozwój konkurencji na rynku skutkuje zazwyczaj osłabieniem pozycji przedsiębiorcy dominującego, co osłabia jego pozycję finansową i wartość. Natomiast nadzór właścicielski zakłada, że państwo ma wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstwa w celu ochrony interesów Skarbu Państwa³³, co oznacza

²⁹ Tworzenie centralnych organów administracji wynikało jednak przede wszystkim z zasady specjalizacji administracji, zgodnie z którą tworzenie odrębnych pionów administracji specjalnej pozwala zapewnić im wysoki stopień fachowości i koncentrowanie się na specyficznym przedmiocie działania oraz opieranie ich struktury organizacyjnej na odrębnych zasadach; J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 70.

³⁰ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Kierunki rozwoju konkurencji i ochrony konsumentów na rynkach przewozów kolejowych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 66.

³¹ Artykuł 5 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, Dz. Urz. z 2000 r., nr 84, poz. 948 z późn. zm.

³² Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Kierunki...*, op. cit., s. 64.

³³ E. Czerwińska, *Nadzór właścicielski państwa w Polsce*, „Biuro Studiów i Ekspertyz” 2000, nr 758, s. 6, http://biurosej.gov.pl/teksty_pdf_00/i-758.pdf

zwiększanie wartości nadzorowanego podmiotu. Obecne rozwiązania prawne w sektorze kolejowym prowadzą więc do konfliktu interesów między Prezesem UTK i Ministrem Infrastruktury. Podobna sytuacja występuje w sektorze pocztowym, gdzie podmiot dominujący (Poczta Polska S.A.), jak i jego regulator (Prezes UKE) są częściowo nadzorowani przez ten sam organ (ministra właściwego ds. łączności)³⁴.

W przypadku pozostałych sektorów, mimo że, tak jak Prezes UTK, regulatorzy podlegają nadzorowi właściwych ministrów, nie zachodzi konflikt interesów na podobną skalę. Jeśli chodzi o telekomunikację, znaczna część podmiotów podlegających regulacji (np. TP S.A.³⁵) to przedsiębiorstwa, w których Skarb Państwa nie ma udziałów. Ich regulacja nie ma zatem bezpośrednich skutków dla Skarbu Państwa. Mimo to również w tym sektorze pojawił się problem niezależności polskiego organu regulacyjnego ds. telekomunikacji (Prezesa UKE) w sprawie C-309/08³⁶. W polskim prawie telekomunikacyjnym początkowo funkcjonował spójny model organu regulacyjnego. Według W. Hoffa jego elementami konstytutywnymi były: 1) monokratyczność, 2) kadencyjność i określenie możliwych przyczyn odwołania, 3) posiadanie niezależnych ciał doradczych, 4) relatywna niezależność od właściwego ministra, 5) poddanie decyzji regulacyjnych kontroli sądu³⁷. Ten model podlegał jednak zmianom od momentu wejścia w życie ustawy: Prawo telekomunikacyjne do dzisiaj. Ciała doradcze funkcjonujące przy Prezesie UKE (Rada Telekomunikacji, Rada Usług Pocztowych) zostały zlikwidowane z chwilą wejścia w życie ustawy o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji³⁸. Natomiast ustawą o państwowym zasobie kadrowym i wy-

³⁴ Artykuł 16 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. Urz. z 2007 r., nr 67, poz. 437 z późn. zm.; artykuł 33 ustawy z dnia 30 lipca 1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska”, Dz. Urz. z 1997 r., nr 106, poz. 675 z późn. zm.

³⁵ Prywatyzację spółki TP S.A. zakończono w sierpniu 2010 r.

³⁶ W dniu 1 lipca 2009 r. Komisja cofnęła skargę.

³⁷ W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 272.

³⁸ Ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji, Dz. Urz. 2005, nr 267, poz. 2258.

sokich stanowiskach państwowych³⁹ uchylono postanowienia ustawy Prawo telekomunikacyjne gwarantujące Prezesowi UKE pięcioletnią kadencję oraz wymieniające przesłanki umożliwiające jego odwołanie. Doprowadziło to do znacznego osłabienia niezależności Prezesa UKE od rządu⁴⁰. Prezes Rady Ministrów mógł bowiem w każdej chwili z każdego powodu usunąć Prezesa UKE ze stanowiska. Zgodnie z uprzednim brzmieniem art. 190 ust. 4 ustawy Prawo telekomunikacyjne: „Prezes Rady Ministrów odwołuje Prezesa UKE”. Utrata niezależności przez Prezesa UKE osiągnęła taki stopień, że Komisja uznała, iż stanowi to naruszenie prawa UE. Zdaniem Komisji, Polska nie zapewniła skutecznego rozdziału funkcji regulacyjnych od działalności związanej z wykonywaniem prawa własności lub kontroli nad przedsiębiorstwami działającymi na rynku telekomunikacyjnym. W skardze⁴¹ wniesionej 11 lipca 2008 roku Komisja stwierdziła, że:

Państwo polskie posiada znaczne udziały w licznych przedsiębiorstwach telekomunikacyjnych. Jednocześnie krajowy organ regulacyjny jest w Polsce powoływany przez Prezesa Rady Ministrów, który ma prawo do swobodnego odwołania go w każdej chwili bez podania przyczyny i od którego w pełni zależą również Minister Skarbu i Minister Infrastruktury.

Zdaniem Komisji, polskie prawo nie gwarantowało, że ci uczestnicy rynku, w których ma udziały państwo, będą traktowani równoprawnie z pozostałymi uczestnikami. Ustawą z dnia 24 kwietnia 2009 roku⁴² nowelizującą ustawę Prawo telekomunikacyjne przywrócono kadencyjność Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, określono zasady powoływania oraz przypadki, kiedy Prezes UKE może być odwołany przed upływem pięcioletniej kadencji, co doprowadziło do wycofania skargi przez Komisję. Zwiększające niezależność regulatorów krajowych przepisy dyrektyw nowelizujących obecne ramy

³⁹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych Dz. Urz. 2006, nr 170, poz. 1217.

⁴⁰ M. Przybylska, *Specyfika niezależnych organów regulacyjnych – wyzwanie dla nauki administracji i polskiego prawodawcy*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 1, s. 190.

⁴¹ Skarga wniesiona w dniu 11 lipca 2008 r. – Komisja przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Sprawa C-309/08), Dz. Urz. UE, 2008, C 247/7.

⁴² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw, Dz. Urz. 2009, nr 85, poz. 716.

prawne w dziedzinie telekomunikacji z 2009 roku nie zostały jeszcze wdrożone do prawa polskiego (termin implementacji minął 25 maja 2011 r.). Zgodnie z założeniami projektu ustawy zmieniającej polskie ustawodawstwo telekomunikacyjne⁴³ w celu jego dostosowania do unijnych wymogów nowelizacja nie ma dotyczyć pozycji ustrojowej Prezesa UKE lecz m.in. wprowadzenia obowiązku publicznego ogłaszania odwołania Prezesa UKE oraz przyczyn tego odwołania oraz sposobu finansowania działań Urzędu.

Również w sektorze energetycznym, tak jak w kolejowym, funkcjonują przedsiębiorstwa państwowe, ale są to cztery odrębne podmioty o często przeciwstawnych interesach. Wymusza to określoną niezależność i bezstronność zarówno regulatora, jak i nadzoru właścicielskiego jeśli chodzi o regulację rynku. Ponadto nadzór właścicielski nad grupami elektroenergetycznymi jest sprawowany przez Ministra Skarbu, a nadzór nad Prezesem URE sprawowany jest przez Ministra Gospodarki.

Problemy związane z niezależnością polskich regulatorów wynikają nie tylko z przyczyn politycznych, ale również z określonego w Konstytucji modelu funkcjonowania administracji rządowej⁴⁴. Zgodnie bowiem z art. 146 Konstytucji RP, to Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną i to jej kierownictwu podporządkowana jest administracja rządowa i za swoje działania Rada Ministrów i poszczególni ministrowie odpowiadają politycznie przed Sejmem. W polskim systemie prawnym trudno więc powołać organ, który nie ponosi bezpośredniej ani pośredniej odpowiedzialności politycznej, mimo że dysponuje władczymi kompetencjami w stosunku do podstawowych gałęzi gospodarki, jakimi są telekomunikacja, kolej, energetyka i poczta.

⁴³ http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_telekomunikacja_2010/zaloz_proj_ust_prawo_telekom/px_zalozenia_31_12_10_bez_rej.pdf

⁴⁴ W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 270.

3.2. Organy regulacyjne we Francji, Niemczech, Zjednoczonym Królestwie

Francuskie organy regulacyjne są zaliczane do niezależnych organów administracyjnych (*autorités administratives indépendantes*). Przyczyny tworzenia tego rodzaju administracji były różne. Przede wszystkim chodziło o elastyczną i obiektywną regulację sektorów społecznie wrażliwych. Organy te były tworzone szczególnie w latach 70. XX wieku, a ich działalność objęła następujące dziedziny: media i łączność, gospodarkę i finanse, relację między administracją i obywatelami⁴⁵.

Obecnie w prawie francuskim liczba niezależnych organów administracyjnych przekracza czterdzieści⁴⁶. Mimo ich specyficznych cech, przede wszystkim niezależności, są one zaliczane do organów państwa, ze względu na to, że zgodnie z orzecznictwem Rady Stanu nie mają odrębnej od państwa osobowości prawnej⁴⁷.

We Francji funkcjonują obecnie w sektorach infrastrukturalnych trzy ograny regulacyjne. Urząd Regulacji Kolejnictwa (*Autorité de régulation des activités ferroviaires* – ARAF) ustanowiony jako niezależny organ administracyjny na mocy art. 11 ustawy nr 2009–1503 z grudnia 2009 roku dotyczącej organizacji i regulacji transportu kolejowego⁴⁸. Regulacją sektorów telekomunikacyjnego i pocztowego zajmuje się Urząd Regulacji Łączności Elektronicznej i Poczty (*Autorité de régulation des communications électroniques et des postes* – ARCEP). Urząd Regulacji Telekomunikacji został przemianowany na ARCEP ustawą nr 2005–516 z 20 maja 2005 roku w sprawie regulacji działalności pocztowej⁴⁹ i uznany w decyzji Rady Konstytucyjnej

⁴⁵ I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy...*, op. cit., s. 176 i n.

⁴⁶ http://www.legifrance.gouv.fr/html/sites/sites_autorites.htm

⁴⁷ Conseil d'Etat, Ass., 23 février 2001, Commission des Opérations de Bourse, „Revue française de droit administratif – RFDA” 2001, s. 525.

⁴⁸ Ustawa nr 2009–1503 z 8 grudnia 2009 r. dotycząca organizacji i regulacji transportu kolejowego oraz zawierająca inne postanowienia w sprawie transportu (*relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports*), JORF nr 0285 z 9 grudnia 2009 r., s. 21226, tekst nr 1.

⁴⁹ Ustawa nr 2005–516 z 20 maja 2005 r. dotycząca regulacji działalności pocztowej (*relative à la régulation des activités postales*), JORF, nr 117 z 21 maja 2005 r., s. 8825, tekst nr 1.

nr 96–378 DC z 23 lipca 1996 roku⁵⁰ za niezależny organ administracyjny. W sektorze energetycznym działa Komisja Regulacji Energetyki (*Commission de régulation de l'énergie* – CRE) nazywana wcześniej Komisją Regulacji Elektryczności (*Commission de régulation de l'électricité*)⁵¹. Utworzona w art. 28 i n. ustawy nr 2000–108 z 10 lutego 2000 roku⁵² w sprawie modernizacji i rozwoju publicznych usług związanych z elektrycznością. Została ona uznana za niezależny organ administracyjny w raporcie Rady Stanu z 2001 roku⁵³.

Niemiecki organ zajmujący się sprawami regulacji sektorów infrastrukturalnych – Federalna Agencja ds. Sieci (*Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen* – BNetzA) – został utworzony zgodnie z modelem krajowego organu do spraw konkurencji (*Bundeskartellamt*) jako organ niezależnej administracji federalnej szczebla centralnego. Jest to urząd wykonujący wyspecjalizowane zadania na całym obszarze Niemiec. Zgodnie z art. 87 ust. 3 niemieckiej Ustawy Zasadniczej z 1949 roku, istnieje możliwość tworzenia takich niezależnych, centralnych, publicznych organów federalnych (*Selbständige Bundesoberbehörden*) w sprawach należących do kompetencji federacji oraz na mocy ustaw federalnych⁵⁴. BNetzA pozostaje pod nadzorem Federalnego Ministra ds. Technologii i Gospodarki (*Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie*).

W Wielkiej Brytanii zasadą jest pozostawienie administrowania większością usług publicznych samorządom terytorialnym lub wyspecjalizowanym instytucjom⁵⁵. Wyraża się to w tworzeniu tzw. „quan-

⁵⁰ Decyzja Rady Konstytucyjnej, nr 96–378 DC z 23 lipca 1996 r., JORF, nr 174 z 27 lipca 1996 r., s. 11400.

⁵¹ Zmiana nazwy Komisji została wprowadzona ustawą nr 2003–8 z 3 stycznia 2003 r. dotyczącą rynku gazu i elektryczności oraz publicznych usług energetycznych (*relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie*), JORF z 4 stycznia 2003 r., s. 265, tekst nr 3.

⁵² Ustawa nr 2000–108 z 10 lutego 2000 r. dotycząca modernizacji i rozwoju publicznych usług związanych z elektrycznością (*relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité*), JORF, nr 35 z 11 lutego 2000 r., s. 2143, tekst nr 1.

⁵³ Études et documents du Conseil d'État 2001, nr 52, s. 299, www.conseil-etat.fr

⁵⁴ I. Kawka, *Telekomunikacyjne...*, op. cit., s. 182 i n.

⁵⁵ M. Gentot, *Autorités administratives indépendantes*, Paris 1994, s. 25.

gos” – *Quasi-Autonomous Non Government Organisations* – (termin ten pojawił się w latach 80. XX w.) – nazywanych obecnie oficjalnie pozadepartamentowymi organami publicznymi (*Non-Departmental Public Bodies* – NDPB)⁵⁶. W literaturze organy te określa się również jako korporacje rządowe (*governmental corporations*)⁵⁷ oraz jako agencje (*agencies*)⁵⁸. Organy te są definiowane jako podmioty nienależące do ministerstw i oddzielone od nich, ale wykonujące zadania o charakterze rządowym⁵⁹. Zaczęły powstawać w Wielkiej Brytanii masowo w latach 70. XX wieku. Podaje się różne przyczyny ich tworzenia: zmniejszenie liczby tradycyjnej administracji rządowej, możliwość działania w kwestiach społecznie wrażliwych za pomocą organów niekojarzonych z rządem, wprowadzanie nowych metod zarządzania w sektorze publicznym⁶⁰, pozostawienie regulacji niektórych kwestii poza zasięgiem koniunkturalnych interwencji polityków, ucieczka przed typowymi słabościami administracji ministerialnej.

W raporcie Rady Ministrów (*Cabinet Office*) wyróżnia się cztery rodzaje NDPB: wykonawcze NDPB (niezależne organy interweniujące w świadczenie lub regulujące świadczenie usług publicznych), opiniodawcze, trybunały będące wyspecjalizowanymi organami sądowymi oraz niezależne komisje monitorujące (*Independent Monitoring Boards*) zajmujące się kontrolowaniem więzień i centrów dla wydalonych imigrantów⁶¹.

Organy regulacyjne zaliczane są do wykonawczych NDPB. Mają one osobowość prawną, są tworzone na mocy ustaw, zatrudniają własny personel (nie należy on do służby cywilnej) oraz wyposażone są we własny budżet. Mimo że są to organy oddzielone od rządu, to właściwy minister jest odpowiedzialny przed Parlamentem za: przydat-

⁵⁶ Na różnorodność tych organów i trudności we wskazaniu wspólnych i charakterystycznych dla nich cech wskazuje G. Jordan, *The British Administrative System. Principles Versus Practice*, London–New York 1994, s. 32 i n.

⁵⁷ H.W.R. Wade, C.F. Forsyth, *Administrative Law*, Oxford 1994, s. 161 i n.

⁵⁸ P. Craig, *Administrative Law*, London 2003, s. 96.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ J. Bell, *L'expérience britannique en matière d'autorités administratives indépendantes*, [w:] *Conseil d'Etat, Rapport Public 2001, Jurisprudence et avis de 2000. Les autorités administratives indépendantes*, Paris 2001, s. 404.

⁶¹ Cabinet Office, *Public bodies 2009*, http://www.civilservice.gov.uk/Assets/PublicBodies2009_tcm6-35808.pdf, s. 5.

ność dla polityki rządu oraz skuteczność wykonywania powierzonych im funkcji⁶². Organami regulacyjnymi w Wielkiej Brytanii są: Urząd ds. Łączności (*Office of Communications – OFCOM*), Urząd ds. Gazu i Elektryczności (*Office of Gas and Electricity Markets – Ofgem*)⁶³, Urząd Regulacji Kolei (*Office of Rail Regulation – ORR*)⁶⁴.

4. Zasady dobrego rządzenia w dyrektywach dotyczących sektorów infrastrukturalnych

Dyrektywy sektorowe nie tylko zobowiązują państwa członkowskie do powołania krajowych organów regulacyjnych, ale także określają zasady dobrego rządzenia, zgodnie z którymi organy te powinny podejmować działania regulacyjne.

4.1. Zasada dobrej administracji

Dla właściwego wdrażania prawa w sektorach infrastrukturalnych ze względu na to, że krajowe organy regulacyjne dysponują dyskrecyjnymi uprawnieniami, bardzo istotne są uprawnienia proceduralne stron postępowania wynikające z zasady dobrej administracji. Zdaniem W. Hoffa⁶⁵ uznanie przysługujące organom regulacyjnym stanowi część modelu regulacji sektorowej i przesądza o jej specyfice. Polega ono na podejmowanej przez regulatora ocenie czy na rynku panuje skuteczna konkurencja i podjęciu decyzji o nałożeniu obowiązków regulacyjnych oraz rozstrzygnięciu w ramach władzy dyskrecyjnej o treści tych obowiązków. Podejmowanie decyzji w tym zakresie wymaga dokonywania wyborów między celami regulacji, które powinny być osiągnięte np. ochrona środowiska, rozwój gospodarczy,

⁶² Cabinet Office, Agencies and Public Bodies Team, *Non-departmental Public Bodies. A Guide for Departments*, www.civileservice.gov.uk, s. 4–5.

⁶³ www.ofgem.gov.uk

⁶⁴ www.sra.gov.uk

⁶⁵ W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 79.

realizacja usług świadczonych w interesie ogólnym oraz wyważania często sprzecznych interesów poszczególnych podmiotów działających na rynku.

Wtórne prawo unijne dotyczące sektorów infrastrukturalnych wymaga m.in. uzasadniania decyzji przez krajowe organy regulacyjne. Na przykład w sektorze telekomunikacyjnym dyrektywa ramowa przewiduje taki wymóg w pięciu przypadkach m.in. jeżeli krajowy organ regulacyjny żąda informacji od przedsiębiorstw, powinien takie żądanie uzasadnić (art. 5 ust. 1 *in fine* dyrektywy ramowej), jeżeli regulator podejmuje decyzję rozstrzygającą spór między przedsiębiorstwami ma ona zostać publicznie udostępniona, a stronom, których ona dotyczy, należy przedstawić w sposób wyczerpujący uzasadnienie tej decyzji (art. 20 ust. 4 dyrektywy ramowej). Dyrektywy trzeciego pakietu energetycznego zawierają reguły dotyczące wszystkich decyzji wydawanych przez regulatorów. Zgodnie z tymi regułami⁶⁶ „decyzje podjęte przez organy regulacyjne są w pełni umotywowane i uzasadnione tak, aby możliwa była kontrola sądowa. Decyzje są publicznie dostępne przy jednoczesnym zachowaniu poufności informacji handlowych podlegających szczególnej ochronie”.

Ponadto krajowe organy regulacyjne stosujące prawo europejskie powinny przestrzegać zasad ogólnych tego prawa, w tym proklamowanych przez TS zasad dobrej administracji. Regulatorzy mają więc obowiązek stosować krajowe procedury administracyjne w świetle prawa Unii Europejskiej, tak aby były one z nim zgodne, a jeśli jest to niemożliwe przyjąć pierwszeństwo prawa unijnego.

4.2. Zasady uczestnictwa i przejrzystości

4.2.1. Konsultacje

Aby zapewnić regulacji odpowiedni poziom przejrzystości, ustawodawca unijny przewiduje w niektórych sektorach obowiązek konsultowania przez krajowe organy regulacyjne swoich działań czy rozstrzygnięć z poddanymi regulacji przedsiębiorstwami. Gwarantuje

⁶⁶ Artykuł 37 ust. 16 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE...; artykuł 41 ust. 17 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE...

to podmiotom gospodarczym możliwość wpływu na odnoszące się do nich decyzje regulacyjne i tym samym sprawia, że rozstrzygnięcia regulatorów są łatwiej przez te podmioty akceptowane. Ponadto konsultacja zapewnia większą merytoryczną trafność podejmowanym rozstrzygnięciom. Pozwala bowiem poznać alternatywne racje oraz dostrzec różne aspekty danego zagadnienia. Celem konsultacji jest zatem ustalenie opinii i preferencji osób, które są zainteresowane rozstrzygnięciem organów regulacyjnych. Należy zauważyć, że konsultacjami powinni być objęci również konsumenci, w szczególności organy reprezentujące ich interesy.

Mechanizm konsultacji został przewidziany w europejskim prawie telekomunikacyjnym w art. 6 dyrektywy ramowej. Zgodnie z tym przepisem, państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić, aby regulatorzy krajowi przy podejmowaniu środków, które mogą mieć znaczący wpływ na właściwy rynek umożliwiły zainteresowanym stronom wypowiedzenie się w rozsądnym terminie w kwestii proponowanych środków. W tych sprawach organy regulacyjne mają obowiązek przeprowadzenia konsultacji i muszą rozważyć jej wyniki⁶⁷. Działania konsultacyjne, których przeprowadzenia wymaga dyrektywa ramowa, mają więc charakter służebny w stosunku do działania podstawowego, jakim jest podjęcie decyzji przez regulatora.

Konsultacje zostały przewidziane również w dyrektywach wchodzących w skład trzeciego pakietu energetycznego⁶⁸, w przypadku którego termin implementacji minął 3 marca 2011 roku. Na przykład dyrektywa w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej stanowi w art. 22 ust. 4, że organ regulacyjny konsultuje się w sprawie dziesięcioletniego planu rozwoju sieci ze wszystkimi obecnymi lub potencjalnymi użytkownikami systemu w sposób otwarty i przejrzysty. Dyrektywa ta nakłada na regulatorów krajowych również ogólny obowiązek przeprowadzania, w stosownych przypadkach, konsultacji z operatorami systemów przesyłowych (art. 37 dyrektywy 2009/72).

⁶⁷ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne...*, op. cit., s. 53.

⁶⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE, Dz. Urz. 2009, L 211/94; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, Dz. Urz. 2009, L 211/55.

4.2.2. Konsultacje w Polsce, Francji, Niemczech i Zjednoczonym Królestwie

We Francji konsultacje przeprowadzane są przez wszystkie organy regulacyjne nie tylko, zgodnie z wymogami prawa unijnego, przez ARCEP działający w dziedzinie telekomunikacji. W raporcie ze swojej działalności z 2009 roku CRE podaje jako jedno ze źródeł swojej legitymacji właśnie przejrzystość podejmowania decyzji i wydawania opinii, która polega m.in. na przeprowadzaniu konsultacji⁶⁹. W 2009 roku CRE przeprowadziła takich konsultacji 10. Podobnie publiczne konsultacje prowadzone są przez BNetzA nie tylko, jak wymaga tego prawo UE, w sektorze telekomunikacyjnym ale również w kwestiach związanych z rynkiem energii elektrycznej i gazu⁷⁰.

W Zjednoczonym Królestwie wszystkie organy regulacyjne są zobowiązane przed podjęciem rozstrzygnięcia do przeprowadzenia konsultacji publicznych. Podobnie jak w przypadku organów francuskich przyjmuje się, że uczestnictwo podmiotów zainteresowanych określoną decyzją regulacyjną w jej podejmowaniu prowadzi do zwiększenia legitymacji działań regulatora.

W Zjednoczonym Królestwie kładzie się szczególny nacisk na efektywny udział w konsultacjach użytkowników usług infrastrukturalnych, którym trudno się zorganizować i dla których poszczególne kwestie techniczne są trudne do zrozumienia. Natomiast dużym przedsiębiorstwom znacznie łatwiej znaleźć środki na analizę danych zagadnień i przedstawienie własnych racji. Aby temu przeciwdziałać, powołano w Zjednoczonym Królestwie specjalne podmioty reprezentujące konsumentów. Na przykład Communications Act 2002 wymaga od OFCOM powołania panelu konsumentów oraz komitetów doradczych reprezentujących państwa ZK oraz osoby starsze i niepełnosprawne. Dodatkowo Consumers Estate Agents and Redress (CEAR) Act 2007 powołał Krajową Radę Konsumentów (*National Consumer Council*).

⁶⁹ Commission de régulation de l'électricité, *Rapport d'activité 2009*, s. 5, http://www.cre.fr/fr/documents/publications/rapports_annuels

⁷⁰ http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1912/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetGas/Konsultationen/konsultationen_node.html

Rada ta obejmuje ciała reprezentujące konsumentów w sektorach energetycznym i pocztowym⁷¹.

W Polsce publiczne konsultacje prowadzone są jedynie przez Prezesa UKE w kwestiach dotyczących telekomunikacji zgodnie z wymogami prawa unijnego. Natomiast nie stały się one standardem w postępowaniach przed polskimi organami regulacyjnymi i nie są one przeprowadzane przez Prezesa UKE w kwestiach związanych z regulacją rynku pocztowego przez Prezesa URE w sprawach z zakresu elektryczności i gazu, ani przez Prezesa UTK.

Bieżące konsultacje oraz informacje o konsultacjach już przeprowadzonych dostępne są na stronach internetowych niektórych regulatorów.

Państwo	Regulator	Adres internetowy
Francja	CRE	http://www.cre.fr/fr/documents/consultations_publicques
Niemcy	BNetzA	http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1912/DE/EinheitlicheInformationsstelle/NationaleKonsultationen/nationalekonsultationen_node.html
Zjednoczone Królestwo	OFCOM	http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations
	OFGEM	http://www.ofgem.gov.uk/CustomPages/Pages/LiveConsultations.aspx
	ORR	http://www.rail-reg.gov.uk/server/show/nav.1089
Polska	UKE	http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Menu01&news_cat_id=142&layout=3

Przejrzystość podejmowanych decyzji obejmuje jednak nie tylko konsultacje z konsumentami czy podmiotami gospodarczymi dotkniętymi regulacją. Zgodnie z art. 7 dyrektywy ramowej w telekomunikacji dotyczy ona również relacji z regulatorami pozostałych państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej.

⁷¹ M. Thatcher, *Governance structures and health technology assessment agencies: a comparative approach*, London School of Economics Research, online, London 2010, <http://eprints.lse.ac.uk/29471/>

4.2.3. Udostępnianie informacji

Zapewnieniu przejrzystości działań organów regulacyjnych mają służyć również przepisy dyrektyw sektorowych w sprawie publicznego udostępniania informacji. W sektorze telekomunikacyjnym art. 5 ust. 4 dyrektywy ramowej wymaga, aby organy regulacyjne publikowały informacje, mając na uwadze rozwój otwartego i konkurencyjnego rynku. Organy regulacyjne powinny również opublikować warunki dostępu do tych informacji⁷². Obowiązki udostępniania informacji przewidywały również dyrektywa elektroenergetyczna (art. 23 ust. 1) i gazowa (art. 15 ust. 1). Obecnie zgodnie z art. 37 dyrektywy 2009/72, decyzje krajowych organów regulacyjnych powinny być publicznie dostępne. Dyrektywa ta zawiera również szczegółowe obowiązki informacyjne np. dotyczące podawania do wiadomości publicznej procedur i kryteriów udzielania zezwoleń w odniesieniu do budowy nowych zdolności wytwórczych (art. 7 ust. 4). Podobne wymogi zwiera dyrektywa gazowa 2009/73 (art. 41). Organy regulacyjne mają obowiązek upubliczniania m.in. sprawozdań o wynikach prowadzonej przez siebie działalności regulacyjnej i informacji o treści nałożonych na przedsiębiorstwa obowiązków regulacyjnych. Publikowane przez regulatorów informacje mają pogłębiać wśród podmiotów regulowanych świadomość służących im uprawnień oraz spoczywających na nich obowiązków⁷³.

We Francji wszystkie organy regulacyjne publikują sprawozdania roczne ze swojej działalności. Są one kierowane do francuskiego Rządu oraz Parlamentu i ogłaszane publicznie⁷⁴. Publikowane przez re-

⁷² S. Farr, V. Oakley, *EU Communications Law*, Bembridge 2002, s. 58–59.

⁷³ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 322–323.

⁷⁴ Artykuł 26 ustawa nr 2009–1503 z 8 grudnia 2009 r. w sprawie organizacji i regulacji transportu kolejowego oraz zawierająca inne postanowienia dotyczące transportu (*relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports*), JORF, nr O285 z 9 grudnia 2009 r., s. 21226. tekst nr 1; artykuł L 135 Kodeksu poczty i łączności elektronicznej (*Code des postes et des communications électroniques*), wersja ujednolicona z 25 lipca 2010 r., <http://www.legifrance.gouv.fr>; artykuł 32 ustawy nr 2000–108 z 10 lutego 2000 r. w sprawie modernizacji i rozwoju świadczenia usług publicznych w dziedzinie elektryczności (*relative à la modernisation et au développement*

gulatorów informacje są wykorzystywane do weryfikacji skuteczności działań regulacyjnych.

W Zjednoczonym Królestwie niektóre organy regulacyjne wprowadzają niewymagane prawem praktyki zmierzające do poprawy regulacji. Przykładem jest OFGEM, który oprócz rocznych raportów ze swojej działalności publikuje i udostępnia w internecie protokoły ze swoich posiedzeń⁷⁵ oraz przeprowadza jedno posiedzenie otwarte.

Oprócz raportów ze swojej działalności krajowe organy regulacyjne przedstawiają i publikują na swoich stronach internetowych także swoje plany regulacyjne. Jest to związane z bardzo istotnymi cechami działalności regulacyjnej, jej przewidywalnością oraz ciągłością⁷⁶ i ma służyć ograniczeniu niepewności prawnej podmiotów gospodarczych. Znajomość planów regulatora pozwala im oczekiwać decyzji zgodnych z określoną strategią oraz odpowiednio się na nie przygotować. Przykładem może być Strategia regulacyjna Prezesa UKE na lata 2008–2010⁷⁷ oraz Roczny plan OFCOM⁷⁸.

4.3. Zasada odpowiedzialności

4.3.1. Odpowiedzialność polityczna

Państwa członkowskie dążą do zapewnienia krajowym organom regulacyjnym niezależności od działających na rynku podmiotów gospodarczych ale również od nacisków politycznych. W tym celu przyznają krajowym organom regulacyjnym szczególną pozycję w strukturze organów państwa – „z dala” (*at arm's length*) od rządu. Stopień tej niezależności krajowych organów regulacyjnych od rządu jest oczywiście różny w poszczególnych państwach członkowskich. Można jed-

du service public de l'électricité), wersja ujednolicona z 4 października 2010 r., <http://www.legifrance.gouv.fr>

⁷⁵ <http://www.ofgem.gov.uk/About%20Ous/Authority/AuthorityMinutes/Pages/AuthorityMinutes.aspx>

⁷⁶ M.-A. Frison-Roche, *Comment fonder...*, op. cit., s. 91.

⁷⁷ http://www.uke.gov.pl/_gAllery/10/26/10266/Strategia_Regulacyjna_Prezesa_UKE_2008_2010.pdf

⁷⁸ <http://www.ofcom.org.uk/about/annual-reports-and-plans/annual-plans/annual-plan-2010-11/>

nak stwierdzić, że jedną z cech krajowych regulatorów, która wynika ze znacznego odpolitycznienia ich działalności jest to, iż nie ponoszą one bezpośredniej odpowiedzialności ani przed wyborcami, ani wybranymi przez nich przedstawicielami. Wyrażając swoją dezaprobatę dla działań regulatora, parlament może wprawdzie zawsze doprowadzić do zmiany ustawy ustanawiającej dany organ, ograniczając jego kompetencje oraz środki finansowe lub go likwidując. Czerpiąc wiedzę o działaniu organów regulacyjnych z rocznych raportów, czy jak to jest przewidziane w Zjednoczonym Królestwie w przypadku ORR z pisemnych lub ustnych sprawozdań przedkładanych na żądanie komisji parlamentarnych. Możliwość wpływu parlamentu na działalność organu regulacyjnego na drodze ustawodawczej nie jest jednak równoznaczna z pociągnięciem do odpowiedzialności politycznej, przypisaną zawsze konkretnej osobie⁷⁹.

Mimo że krajowe organy regulacyjne nie są organami powołanymi w drodze wyborów i nie są wprost odpowiedzialne przed wyborcami, podejmują one decyzje polityczne, które w szeregu przypadków mają kontrowersyjny charakter. Wpływają one pośrednio np. na wysokości opłat za istotne dla podmiotów prywatnych usługi: energetyczne, telekomunikacyjne, czy kolejowe. W przypadku krajowych organów regulacyjnych istotne dla ich odpowiedzialności i legitymacji stają się sposób prowadzenia przez nie działalności oraz formalne zasady będące podstawą ich działania, przede wszystkim zasady dobrego rządzenia. Podejście takie w Zjednoczonym Królestwie zaproponowała Grupa Specjalna ds. Lepszej Regulacji (*Better Regulation Task Force*), która w 2000 roku opracowała pięć zasad regulacji: przejrzystość, proporcjonalność, spójność, celowość, podejmowanie działań tylko w sytuacji gdy jest to konieczne⁸⁰. Podobnie Komisja Europejska w Białej księdze w sprawie rządzenia Europą przedstawiała pięć zasad dobrego rządzenia: otwartość, uczestnictwo, odpowiedzialność, skuteczność i spójność⁸¹. Stanowisko to charakteryzuje przekonanie, iż legitymacja i odpowiedzialność polityczna krajowych organów regulacyjnych ma charakter proceduralny i jest zapewniona dzięki przejrz-

⁷⁹ M.-A. Frison-Roche, *Comment fonder...*, op. cit., s. 89–90.

⁸⁰ M. Thatcher, *Governance structures...*, <http://eprints.lse.ac.uk/29471/>

⁸¹ Komisja Europejska, *Biała księga w sprawie rządzenia Europą...*, s. 10.

stemu procesowi podejmowania decyzji, uczestnictwu np. w drodze konsultacji, możliwościom analizowania i zaskarżenia decyzji przyjmowanych przez organy regulacyjne⁸².

4.3.2. Odpowiedzialność prawna

4.3.2.1. Odpowiedzialność prawna krajowych organów regulacyjnych w prawie Unii Europejskiej

Krajowe organy regulacyjne ponoszą prawną odpowiedzialność za swoje działania. Polega ona przede wszystkim na możliwości odwołania się od rozstrzygnięć krajowych organów regulacyjnych do niezależnego organu – najczęściej sądu. Dyrektywy europejskie w sektorach infrastrukturalnych zawierają pewne wymogi w sprawie możliwości odwołania się od rozstrzygnięć regulatorów krajowych. Na przykład w sektorze telekomunikacyjnym art. 4 dyrektywy ramowej zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia skutecznych mechanizmów umożliwiających wniesienie takiego odwołania do niezależnego od stron sporu organu, którymi są organ regulacyjny i przedsiębiorstwo lub użytkownik, którego dotyczy decyzja regulatora. Podobne postanowienie zawiera dyrektywa pocztowa⁸³. W sektorze telekomunikacyjnym organ odwoławczy, oprócz wymogu niezależności, powinien dodatkowo posiadać odpowiednią wiedzę specjalistyczną umożliwiającą mu właściwe wypełnianie funkcji. Przemawia to za powierzaniem kompetencji organom mającym odpowiednie merytoryczne przygotowanie do rozstrzygania sporów z dziedziny regulacji sektorów infrastrukturalnych oraz możliwość zbierania doświadczeń orzeczniczych⁸⁴.

W sektorach gazowym i energetycznym prawo unijne pozostawiało państwom członkowskim więcej swobody. Wymagało jedynie, aby państwa członkowskie ustanowiły procedurę umożliwiającą wnioskodawcy odwołanie się od odmowy udzielenia zezwolenia na budowę albo eksploatację instalacji gazu ziemnego – w sektorze gazu ziemne-

⁸² G. Majone, *The Regulatory State and its Legitimacy Problems*, „West European Politics” 1999, nr 22(1), s. 1–24.

⁸³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty, Dz. Urz. 2008, L 52/3, art. 22 ust. 3.

⁸⁴ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty...*, op. cit., s. 58.

go⁸⁵, oraz na budowę nowych zdolności wytwórczych – w sektorze energetycznym⁸⁶. Natomiast trzeci pakiet energetyczny, zawiera już ogólny wymóg, aby „państwa członkowskie zapewniły ustanowienie na poziomie krajowym odpowiednich mechanizmów przewidujących, że strona, której dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego, ma prawo do odwołania się do organu niezależnego od zaangażowanych stron oraz od jakiegokolwiek rządu”⁸⁷. Dodatkowo nowe dyrektywy w sektorze energetycznym zawierają wymóg, aby „decyzje podjęte przez organy regulacyjne były w pełni umotywowane i uzasadnione tak, aby możliwa była ich kontrola sądowa”. Natomiast w sektorze kolejowym prawo unijne ustanawia w trzecim pakiecie kolejowym wymaganie, aby w przypadku decyzji krajowego organu regulacyjnego dotyczących dostępu do infrastruktury kolejowej podmiotom działającym na rynku przysługiwało uprawnienie do wystąpienia o ponowne rozpatrzenie decyzji oraz odwołanie do sądu⁸⁸.

W zależności od przyjętego w danym państwie członkowskim systemu odwoławczego organy orzekające są uprawnione do unieważnienia decyzji organu regulacyjnego lub jej zmiany. Może to w praktyce prowadzić do niepewności, jeśli chodzi o sytuację prawną podmiotów regulowanych, spowolnić rozwój konkurencji, a w ostateczności uniemożliwić krajowym organom regulacyjnym podejmowanie skutecznych działań. Szczególnie, że procedury odwoławcze są długie,

⁸⁵ Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE, art. 4. art. 6.

⁸⁶ Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE, art. 6 ust. 4.

⁸⁷ Artykuł 37 ust. 17 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE, Dz. Urz. 2009, L 211/55; artykuł 41 ust. 17, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE, Dz. Urz. 2009, L211/94.

⁸⁸ Dyrektywa 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej, Dz. Urz. 2007, L 315/ 44, art. 1, pkt 8.

a efektywna regulacja wymaga szybkiego dostosowania do zmian na rynku⁸⁹. Mimo tych zagrożeń ustawodawca unijny zdecydował się w sektorach telekomunikacyjnym, pocztowym, gazowym i energetycznym na wprowadzenie wymogu, aby na szczeblu krajowym istniały skuteczne mechanizmy odwoławcze.

Dodatkowe szczegółowe wymagania dotyczące systemu odwoławczego od decyzji krajowych organów regulacyjnych zawiera unijne prawo telekomunikacyjne. W sektorze telekomunikacyjnym dyrektywy nie wymagają, aby odwołania od rozstrzygnięć krajowych organów regulacyjnych były rozpatrywane przez sąd. Jeśli jednak państwo członkowskie decyduje się na inne rozwiązanie, organ odwoławczy musi spełniać dodatkowe wymogi. Po pierwsze, jego rozstrzygnięcia muszą być uzasadniane na piśmie. Po drugie, musi przysługiwać od nich odwołanie do organu o charakterze sądowym. Również dyrektywy trzeciego pakietu energetycznego przewidują konieczność „kontroli sądowej” nad decyzjami organów regulacyjnych. Charakterystykę podmiotów, będących „sądami”, TS zawarł w wielu orzeczeniach, m.in. w *Dorsch Consult*⁹⁰ oraz w *Köllensperger i Atzwanger*⁹¹ dotyczących interpretacji artykułu 234 TWE (obecnie art. 267 TFUE). Trybunał uważa, że aby określić, czy dany organ jest „sądem”, należy brać pod uwagę kilka następujących czynników:

- czy jest on ustanowiony na mocy prawa,
- czy ma charakter stały,
- czy jego decyzje są wiążące,
- czy procedura przed nim ma charakter kontradyktoryjny,
- czy podejmowane przez niego decyzje są oparte na przepisach prawnych,
- czy jest on niezależny.

⁸⁹ Ch. Spyrelli, *Regulating the Regulators? An Assessment of Institutional Structures and Procedural Rules of National Regulatory Authorities*, „International Journal of Communications Law and Policy” 2003/2004 r., nr 8, s. 44.

⁹⁰ Orzeczenie TS z 17 września 1997 r. w sprawie C-54/96, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH* przeciw *Bundesbaugesellschaft Berlin mbH*, ECR, 1997 r., s. I-4992, pkt 23.

⁹¹ Orzeczenie TS z 4 lutego 1999 r. w sprawie C-103/97, *Josef Köllensperger GmbH & Co. i Atzwanger AG* przeciw *Gemeindeverband Bezirkskrankenhaus Schwaz*, ECR 1999 r., s. I-574, pkt 17.

Istotne są więc rzeczywiste kompetencje i zasady funkcjonowania danego organu a nie jego nazwa⁹².

Państwa członkowskie mają również obowiązek zapewnić, aby meritum każdej sprawy zostało właściwie rozpoznane. Nie oznacza to, że odwołanie ma prowadzić do wydania orzeczenia rozstrzygającego sprawę co do istoty, lecz że jego podstawą nie mogą być jedynie przesłanki formalne lub proceduralne⁹³. Orzeczenie wydane przez organ odwoławczy może mieć więc również charakter kasacyjny.

Artykuł 4 dyrektywy ramowej zawiera ponadto wymóg efektywności środków odwoławczych. Postępowanie odwoławcze powinno więc prowadzić do szybkiego zakończenia sporu i należytej ochrony praw użytkowników i przedsiębiorców, których dotyczy decyzja organu regulacyjnego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 *in fine* dyrektywy ramowej do czasu rozpoznania środka odwoławczego, decyzja organu regulacyjnego powinna pozostać w mocy, chyba że organ odwoławczy postanowi inaczej. W dyrektywie nowelizującej sformułowanie „chyba że organ odwoławczy postanowi inaczej” zostało zastąpione przez „chyba że zgodnie z prawem krajowym zostaną zastosowane środki przejściowe”⁹⁴. Rozwiązanie takie ma zapewnić skuteczność działaniom organów regulacyjnych, która mogłaby zostać zagrożona przez często długotrwałe procedury odwoławcze. Natychmiastowa wykonalność decyzji krajowych organów regulacyjnych ma szczególne znaczenie w przypadku nakładania obowiązków regulacyjnych na przedsiębiorstwa. Treść tych obowiązków zależy bowiem od aktualnej sytuacji na rynku telekomunikacyjnym.

Dyrektywa nowelizująca przyjęta w sektorze telekomunikacyjnym zawiera również dodatkowy wymóg dotyczący procedury odwoławczej. Zgodnie z dodanym do art. 4 dyrektywy ramowej ust. 3⁹⁵ „państwa członkowskie gromadzą informacje na temat ogólnego przedmiotu odwołań, liczby wniosków odwoławczych, czasu trwania postępowań

⁹² M. Szpunar, *Organy uprawnione do składania wniosku o wydanie orzeczenia wstępnego w trybie art. 117 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 7, s. 57 i n.

⁹³ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnot...*, op. cit., s. 58.

⁹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE ... art. 1, pkt 4, lit. a.

⁹⁵ Ibidem, art. 1, pkt 4, lit. b.

odwoławczych oraz liczby wydanych decyzji o zastosowaniu środków przejściowych”. Celem prowadzenia tych statystyk jest późniejsze przekazanie ich Komisji lub BEREC, jeśli o to zawniosują.

4.3.2.2. Odpowiedzialność prawna krajowych organów regulacyjnych w prawie państw członkowskich

Państwa członkowskie przyjmują różne rozwiązania, jeśli chodzi o możliwość sądowej weryfikacji decyzji organów regulacyjnych. Można obecnie wyróżnić trzy możliwe modele. Zgodnie z pierwszym modelem, rozstrzygnięcia podejmowane przez regulatorów są skontrolowane przez sądy administracyjne, na takich samych zasadach jak klasyczne decyzje administracyjne. Takie rozwiązanie zastosowano w Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Finlandii, we Włoszech⁹⁶.

Zgodnie z drugim modelem, decyzje organów administracyjnych są kontrolowane przez sądy powszechne. Ma to miejsce w Danii i w Zjednoczonym Królestwie. Na szczególną uwagę zasługuje rozwiązanie przyjęte w Zjednoczonym Królestwie. Został tam powołany wyspecjalizowany organ sądowy – *Competition Appeal Tribunal*⁹⁷. Rozpatruje on oprócz odwołań od decyzji organów regulacyjnych funkcjonujących w sektorach: telekomunikacyjnym, energetycznym, gazowym, wodociągowym i kolejowym również odwołania od rozstrzygnięć Urzędu ds. Uczciwego Obrotu (*Office of Fair Trading*). *Competition Appeal Tribunal*⁹⁸ może rozstrzygnąć sprawę co do istoty, zastępując swoją własną decyzją decyzję regulatora lub odesłać sprawę krajowemu organowi do ponownego rozpatrzenia⁹⁹.

Zgodnie z trzecim modelem, zasadniczo decyzje organów regulacyjnych są kontrolowane przez sądy administracyjne, a tylko niektóre z nich mogą być weryfikowane przez sądy powszechne. Taki system funkcjonuje we Francji, Holandii, Niemczech, Polsce.

⁹⁶ G. Marcou, *Introduction*, [w:] *Droit de la régulation, service public et intégration régionale*, G. Marcou, F. Moderne (red.), Paris 2006, s. 26.

⁹⁷ *Competition Appeal Tribunal* został utworzony na mocy § 12 I załącznika 2 do ustawy o przedsiębiorstwach (*Enterprise Act 2002*). Postanowienia te weszły w życie 1 kwietnia 2003 r.

⁹⁸ Informacje na temat *Competition Appeal Tribunal* dostępne są online: <http://www.catribunal.org.uk/about/default.asp>

⁹⁹ Ch. Bellamy, *Le juge contrôleur du régulateur*, [w:] *Les régulations économiques: légalité et efficacité*, M.-A. Frison-Roche (red.), Paris 2004, s. 174–178.

W polskim systemie prawnym kontrolę nad działalnością administracji (w tym nad działalnością organów regulacyjnych), zgodnie z art. 184 Konstytucji, sprawuje NSA i inne sądy administracyjne. Sądy powszechne mogą wykonywać taką kontrolę jedynie w ograniczonym zakresie w sprawach ściśle określonych w ustawach. Zgodnie z art. 206 ust. 2 ustawy Prawo telekomunikacyjne, od decyzji w sprawach o ustalenie znaczącej pozycji rynkowej, nałożenie obowiązków regulacyjnych, nałożenia kar oraz od decyzji wydanych w sprawach spornych przysługuje odwołanie do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK). Od pozostałych rozstrzygnięć Prezesa UKE przysługuje skarga do sądów administracyjnych po wyczerpaniu trybu odwoławczego, tj. wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy¹⁰⁰. Podobnie zgodnie z art. 14 ustawy o transporcie kolejowym od decyzji wydanych przez Prezesa UTK rozstrzygających co do istoty w sprawach, o których mowa w art. 33 ust. 8 (decyzje zatwierdzające lub odmawiające zatwierdzenia stawek opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej) oraz art. 66 ust. 1–3 (kary pieniężne na zarządców lub przewoźników kolejowych) przysługuje odwołanie do SOKiK¹⁰¹. Również zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy prawo energetyczne od decyzji Prezesa URE przysługuje skarga do SOKiK.

Sądy administracyjne badają działania organów administracji publicznej jedynie pod względem ich legalności. W przypadku stwierdzenia niezgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności organu administracji stwierdzają jego nieważność lub uchylają go¹⁰². Przysługują im więc co do zasady uprawnienia kasatoryjne¹⁰³.

Natomiast SOKiK dysponuje takimi samymi możliwościami rozstrzygnięcia sprawy jak sądy cywilne pierwszej instancji na podstawie k.p.c.¹⁰⁴. Ma więc możliwości orzeczenia co do istoty sprawy i zmiany

¹⁰⁰ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, wydanie 2, Warszawa 2005, s. 1121 i n.

¹⁰¹ Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz. Urz. z 2003, nr 86, poz. 789 z późn. zm., art. 14.

¹⁰² Artykuł 145 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z dnia 30 sierpnia 2002 r., Dz. Urz. 2002, nr 153, poz. 1270 z późn. zm.

¹⁰³ T. Woś, *Wstęp*, [w:] *Postępowanie sądowo-administracyjne*, T. Woś (red.), Warszawa 2004, s. 25.

¹⁰⁴ Ustawa Kodeks postępowania cywilnego z dnia 17 listopada 1964 r., Dz. Urz. 1964, nr 43, poz. 296 z późn. zm.

zaskarżonej decyzji w całości lub w części. Od orzeczeń tego sądu przysługują takie środki odwoławcze, jak od każdego innego orzeczenia w sprawach cywilnych (apelacja i zażalenie oraz kasacja od orzeczeń sądu drugiej instancji)¹⁰⁵. Postępowanie przed nim toczy się według przepisów k.p.c. w sprawach gospodarczych.

Przyjęte w polskim prawie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie. SOKiK jest organem wyspecjalizowanym, który może gromadzić swoje doświadczenia orzecznicze. Jest to szczególnie istotne w przypadku orzekania w sprawach z zakresu regulacji sektorowej, które wymagają specjalistycznej wiedzy. Weryfikuje on decyzje organów regulacyjnych oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Ze względu na zbliżenie regulacji sektorowej w zakresie telekomunikacji do prawa ochrony konkurencji wydaje się to rozwiązanie słuszne.

Decyzje krajowych organów regulacyjnych mogą być weryfikowane nie tylko na poziomie krajowym, ale również unijnym. Możliwość taką ma Komisja Europejska. Jako strażniczka Traktatów¹⁰⁶ czuwa ona nad prawidłowym stosowaniem prawa Unii (art. 7 TUE, dawny art. 211 tiret 1 TWE). Jeżeli uzna, że dochodzi do naruszania prawa UE przez krajowe organy administracyjne, może skorzystać z przysługującej jej na mocy art. 258 TFUE (dawny art. 226 TWE)¹⁰⁷ kompetencji do wniesienia skargi do TS na państwo członkowskie, którego administracja dokonuje naruszeń¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Zmiana k.p.c. w tym zakresie została spowodowana orzeczeniem TK o niezgodności art. 479³¹ z Konstytucją w wyroku z 12 czerwca 2002 r. Dz. Urz. nr 84, poz. 764; T. Woś, *Wstęp...*, op. cit., s. 23.

¹⁰⁶ Sąd I Instancji nazwał Komisję strażniczką wspólnotowej praworządności (fr. *gardienne de la légalité communautaire*) w orzeczeniu z 8 lipca 1999 r. w sprawie T-266/97, Vlaamse Televisie Maatschappij NV przeciwko Komisji, ECR 1999 r., s. II-02329, pkt 75.

¹⁰⁷ Artykuł 258 TFUE stanowi (dawny art. 226 TWE): Jeśli Komisja uzna, że państwo członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę to Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

¹⁰⁸ C. Mik, *Europejskie prawo...*, op. cit., s. 736–748; A. Wyrozumsk, *Państwa członkowskie...*, op. cit., s. 330–335.

5. Podsumowanie

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż mimo różnic między systemami administracyjnymi poszczególnych państw członkowskich¹⁰⁹ zasady ogólne z zakresu procedury administracyjnej proklamowane przez Trybunał i zawarte w art. 41 Karty praw podstawowych nie różnią się znacznie między poszczególnymi krajami członkowskimi i znajdują odzwierciedlenie we wszystkich systemach prawnych¹¹⁰. Niektórzy autorzy mówią nawet o kształtowaniu się globalnych standardów prawa administracyjnego, w tym procedury administracyjnej¹¹¹. Wyraźne określenie tych standardów przez ustawodawcę europejskiego podniosłoby znacznie skuteczność stosowania prawa unijnego na gruncie krajowym. Ponadto doprowadziłoby do uporządkowania obecnie obowiązujących regulacji dotyczących zasad dobrego rządzenia zawartych w licznych normach dyrektyw, a także ujednoliciłoby ich stosowanie we wszystkich sektorach infrastrukturalnych. Unijne unormowania dotyczące poszczególnych zasad dobrego rządzenia znacznie różnią się w zależności od sektora. Na przykład w unijnym prawie łączności elektronicznej bardzo szczegółowo unormowano kwestie prawa operatorów do odwołania się od rozstrzygnięcia krajowego organu regulacyjnego. Natomiast w innych sektorach regulacja tej kwestii ma charakter dużo bardziej ogólny. Jest to czynnik, który prowadzi do różnic między realizacją zasad dobrego rządzenia w zależności od państwa członkowskiego. Przykładem różnic między państwami członkowskimi jest obowiązek przeprowadzenia konsultacji przez krajowe organy regulacyjne przed wydaniem rozstrzygnięcia. W Polsce konsultacje takie są prowadzone jedynie przez Prezesa UKE. Natomiast w Zjednoczonym Królestwie przyjmuje się je jako standard, jeśli chodzi o działalność wszystkich organów regulacyjnych. Dlatego należy postulować wydanie dyrektywy określającej proceduralne zasady stosowania prawa w sektorach

¹⁰⁹ *Postępowanie administracyjne w Europie*, Z. Kmiecik (red.), Kraków 2005.

¹¹⁰ J. Schwarze, *The Europeanization of National Administrative Law*, [w:] *Administrative Law under European Influence*, Baden-Baden 1996, s. 804 i n.

¹¹¹ S. Cassese, *The Emergence of Global Administrative Law*, „Law and Contemporary Problems” 2005, nr 68, s. 110 i n.; S. Cassese, *Global Standards for National Administrative Procedure*, „Law and Contemporary Problems” 2005, tom 68, nr 3 i 4, <http://law.duke.edu/journals/lcp>, s. 109–126.

infrastrukturalnych, która normowałaby nie tylko kwestie związane z postępowaniem administracyjnym przed krajowymi organami regulacyjnymi ale również obejmowałaby dalej idące wymogi związane z wdrażaniem innych zasad dobrego rządzenia w tych sektorach. Szczególnie, że obowiązujące w państwach członkowskich reguły postępowania dotyczące krajowych organów regulacyjnych mają praktyczne znaczenie dla efektywnego stosowania prawa UE oraz dla realizacji praw i egzekwowania obowiązków o charakterze materialnym wynikających z niego w stosunku do jednostek. Jasne procedury pozwalają bowiem jednostce na skuteczne występowanie z roszczeniami w stosunku do organów administracji publicznej, tzn. domaganie się, aby w ściśle wyznaczony formalnie sposób został zrealizowany nałożony przez normy prawa materialnego na organ administracji obowiązek określonego zachowania¹¹².

Ponadto pogłębianie integracji europejskiej w dużej mierze zależy od dalszej europeizacji prawa administracyjnego państw członkowskich. Różnice we wdrażaniu prawa unijnego mogą prowadzić do gorszego traktowania i dyskryminacji obywateli UE w poszczególnych państwach członkowskich oraz uniemożliwić realizację interesów całej wspólnoty. Dodatkowo różnice między ustawodawstwem administracyjnym poszczególnych państw członkowskich mogą przyczynić się do mniejszej efektywności w działaniu administracji krajowych¹¹³.

¹¹² W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002, s. 222.

¹¹³ J. Schwarze, *Introduction*, [w:] *Administrative Law under European Influence*, J. Schwarze (red.), Baden-Baden 1996, s. 23.

Zakończenie

Zachodzące w ciągu ostatnich 20 lat zmiany w sprawowaniu władzy w UE polegające na wprowadzaniu zasad dobrego rządzenia, takich jak: przejrzystość, uczestnictwo, odpowiedzialność do klasycznej metody wspólnotowej oraz oparcie na nich nowych form rządzenia, wynikają z konieczności zapewnienia legitymizacji działaniom UE. Podstawą tej legitymizacji jest akceptacja działań władczych instytucji europejskich w społeczeństwie. Podkreślić należy zatem konieczność realizacji zasad dobrego rządzenia, które kształtują relacje między instytucjami UE a jej obywatelami w działaniach instytucji europejskich. W ciągu ostatniego dwudziestolecia Unia Europejska przejęła szereg zadań, które wpływają na życie obywateli. Jednak komunikacja między instytucjami europejskimi a jednostkami nie nadążyła za tą ewolucją. Brak zaufania do sposobu sprawowania władzy na poziomie europejskim unaocznilo fiasko ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

Podstawową proceduralną zasadą dobrego rządzenia w unijnym systemie prawnym jest zasada dobrej administracji. Zgodnie z tą zasadą jednostce przysługuje prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia jej sprawy. Natomiast pozostałe reguły dobrego rządzenia obejmują szerszy zakres przedmiotowy oraz podmiotowy. Nie są one ograniczone jedynie do procedury administracyjnej i mają zastosowanie również w stanowieniu prawa europejskiego oraz dotyczą one nie tylko relacji między organem administracji publicznej i stroną postępowania, ale obejmują także inne podmioty zainteresowane rozstrzygnięciem podejmowanym przez organy administracji lub ustawodawcę. Zasadami tymi są otwartość, która obejmuje zarówno przejrzystość działania instytucji europejskich, jak i zasadę uczestnictwa w podejmowaniu decyzji oraz odpowiedzialność. Uprawnienia wynikające z proceduralnych standardów dobrej administracji były zatem podstawą, która została rozwinięta w postaci zasad dobrego rządzenia.

Treść poszczególnych zasad dobrego rządzenia ulega ciągłemu rozwojowi. Zasada dobrej administracji obejmuje szereg reguł procedu-

ry administracyjnej wynikających nie tylko z postanowień TFUE, ale również z orzecznictwa sądów unijnych. Podobnie zasada przejrzystości znajduje wyraz w Traktacie oraz została skonkretyzowana w rozporządzeniu w sprawie dostępu do dokumentów instytucji unijnych, które było przedmiotem szeregu orzeczeń TS¹. Od zmian w orzecznictwie i ustawodawstwie zależy więc w dużej mierze treść normatywna zasady dobrej administracji i pozostałych zasad dobrego rządzenia. Na przykład orzecznictwo SPI wykazuje tendencję do uznania zasady dobrej administracji za autonomiczną ogólną zasadę prawa unijnego w znaczeniu, w jakim została ona zdefiniowana w art. 41 KPP, a więc jako prawo jednostki do bezstronnego i sprawiedliwego załatwienia sprawy, obowiązujące we wszystkich postępowaniach administracyjnych przed organami Unii i obejmujące podstawowe uprawnienia stron w tych postępowaniach. Ma to praktyczne znaczenie w przypadku Polski, która przyłączyła się do brytyjskiego protokołu, ograniczającego stosowanie Karty. Wyraźne przyjęcie przez SPI, że zasada dobrej administracji jest autonomiczną zasadą prawa unijnego sprawia, że jej naruszenie może być samodzielną podstawą uznania skargi przez sądy UE bez potrzeby powoływania się przez skarżącego na poszczególne uprawnienia proceduralne lub postanowienia Karty praw podstawowych. Polskie organy stosujące prawo UE są bowiem zobowiązane przestrzegać ogólnych zasady prawa UE wyrażonych w orzecznictwie TS. Należy ponadto zauważyć, że szereg aspektów zasad dobrego rządzenia uzyskało wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony charakter normatywny i wynika obecnie nie tylko z politycznych standardów przestrzeganych przez instytucje europejskie (np. konsultacje prowadzone przez Komisję, jawność posiedzeń Rady dotyczących aktów ustawodawczych).

Ingerencja UE oraz państw członkowskich na rynkach infrastrukturalnych polega przede wszystkim na zapewnieniu rozwoju i utrzymaniu efektywnej konkurencji oraz zabezpieczeniu obywatelom dostępu do usług użyteczności publicznej. W przypadku polityk unijnych

¹ Orzeczenie SPI z 13 kwietnia 2005 r. w sprawie T-2/03 Verein für Konsumenteninformation przeciwko Komisji, ECR 2005; orzeczenie SPI z dnia 23 listopada 2004 r. w sprawie T-84/03 Maurizio Turco przeciwko Radzie Unii Europejskiej; orzeczenie SPI z dnia 17 marca 2005 r. w sprawie T-187/03 Isabella Scippacercola przeciwko Komisji Europejskiej.

w sektorach sieciowych problem przestrzegania zasad dobrego rządzenia jest wyjątkowo istotny z kilku powodów. Po pierwsze, system regulacyjny może budzić obawy, jeśli chodzi o jego demokratyczną legitymację. Polityki unijne w sektorach infrastrukturalnych charakteryzują się bowiem utworzeniem niezależnych agencji krajowych oraz europejskich, a także ciągle rosnącą liczbą podmiotów zaangażowanych w proces regulacji na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym, takich jak: ministerstwa, krajowe organy regulacyjne, Komisja Europejska, przedsiębiorstwa. Po drugie, charakterystyczna dla regulacji jest konieczność podejmowania decyzji wymagających wysoce specjalistycznej wiedzy technicznej, ekonomicznej i prawniczej (technokratycznych). Po trzecie, podejmowanie decyzji regulacyjnych wymaga często dokonywania dyskrecjonalnych politycznych wyborów między wartościami, które za pomocą regulacji powinny być realizowane, takimi jak: rozwój gospodarczy, zaspokajanie potrzeb społecznych i ochrona środowiska, a także wyważania sprzecznych interesów poszczególnych podmiotów działających na określonym rynku infrastrukturalnym. W związku z tym konieczny jest wymóg zapewnienia niezależności organom regulacyjnym, aby mogły podejmować bezstronne działania. Niezależność może jednak prowadzić paradoksalnie do zmniejszenia wiarygodności organu regulacyjnego, jeżeli nie towarzyszy jej stosowanie przez organy regulacyjne przejrzystych procedur oraz metod działania, których podstawą jest uczestnictwo wszystkich zainteresowanych podmiotów. Po czwarte, często kompetencja do podejmowania tych decyzji przysługuje podmiotom nie pochodzącym z wyborów (krajowym organom regulacyjnym, Komisji Europejskiej). Dlatego należy zgodzić się z pojawiającymi się w literaturze² sugestiami o konieczności zwiększenia odpowiedzialności organów regulacyjnych i otwartości ich działań, rozumianej jako przejrzystość przepisów prawnych, uczestnictwo oraz obowiązek uzasadniania i publikacji podejmowanych decyzji. Podstawowymi zasadami dobrego rządzenia, które są wymieniane w kontekście regulacji sektorowej, są więc zasady: odpowiedzialności i otwartości. Obok

² M. Lodge, *Accountability and transparency in regulation: critiques, doctrines and instruments*, [w:] *The Politics of regulation. Institutions and regulatory Reforms for Age of Governance*, J. Jordana, D. Levi-Faur (red.), Cheltenham, Northampton 2004, s. 124 i n.

zasady dobrej administracji będą to podstawowe reguły kształtujące relację między władzą publiczną a jednostkami.

W przypadku administracji europejskiej, jeśli chodzi o zgodność jej działań w sektorach infrastrukturalnych z zasadami dobrego rządzenia, pojawiają się dwa zasadnicze problemy. Pierwszym z nich jest przejrzystość procesu decyzyjnego. Dla jego jasności jest konieczne wyraźne rozgraniczenie kompetencji poszczególnych organów, przede wszystkim Komisji i agencji europejskich³. Jest to trudne do zrealizowania, gdyż sztywny podział zadań i powierzenie spraw technicznych – agencji regulacyjnej, a problemów polityki gospodarczej wymagających podejmowania decyzji dyskrecjonalnych – Komisji, wydaje się niemożliwy. W sektorach infrastrukturalnych kwestii czysto technicznych często nie da się bowiem rozdzielić od problemów polityki gospodarczej i ważenia interesów poszczególnych podmiotów: przede wszystkim przedsiębiorców oraz konsumentów. Jest to szczególnie istotne w przypadku ACER, której przysługuje prawo do wydawania indywidualnych decyzji o charakterze wiążącym. Ponadto nawet w przypadku gdy agencje nie mają kompetencji do wydawania rozstrzygnięć wiążących, to często dostarczane przez te organy informacje lub przedstawiane opinie faktycznie determinują treść decyzji wydawanej przez Komisję. Wynika to z faktu, iż informacje dostarczane przez agencje mają wysoce specjalistyczny charakter⁴. Z tych powodów warte rozważenia byłoby powołanie na poziomie UE agencji, której przysługiwałoby uprawnienie do wydawania decyzji regulacyjnych w niektórych kwestiach o charakterze transgranicznym, zamiast zwiększania roli Komisji.

Drugim problemem jest kwestia unormowania uprawnień proceduralnych strony w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez instytucje Unii. W sektorach infrastrukturalnych kwestia tych uprawnień ma szczególne znaczenie wraz z rosnącą rolą Komisji oraz agencji europejskich. Uprawnienia te są wyrażane w orzecznictwie

³ D. Geradin, N. Petit, *The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals from Reform*, „Jean Monnet Working Papers” 2004, nr 4, s. 59.

⁴ M. Niedźwiedź, *Rola agencji europejskich w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej a postanowienia traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy*, [w:] *Konstytucja dla Europy – przyszły fundament Unii Europejskiej*, S. Dudzik (red.), Kraków 2005, s. 311.

sądów UE, w Traktacie, w Kracie praw podstawowych mającej moc wiążącą Traktatów oraz w aktach prawa wtórnego, w tym aktach o charakterze niewiążącym, na które jednostka nie może powołać się przed sądem. Ze względu na skuteczność stosowania zasad dobrego rządzenia oraz przejrzystość prawa lepsze wydaje się unormowanie tej kwestii w rozporządzeniu. Rozporządzenie takie obejmowałoby standardy proceduralne oraz materialne wynikające z zasad dobrego rządzenia, których muszą przestrzegać instytucje administracyjne Unii. Wydaje się to możliwe, gdyż Traktat z Lizbony wprowadził art. 298 ust. 2 TFUE, który zawiera upoważnienie dla Rady i Parlamentu do wydania w zwykłej procedurze ustawodawczej w formie rozporządzenia przepisów precyzujących zasady działania administracji europejskiej: otwartości, niezależności i efektywności. Z pewnością zasady te są istotne dla działania administracji europejskiej. W art. 298 TFUE pominięto natomiast inne reguły dobrej praktyki administracyjnej, np. zasadę praworządności, niedyskryminacji, proporcjonalności, uczciwości, uprzejmości. Mimo że artykuł 298 TFUE nie stanowi wprost, że otwartość, niezależność, efektywność to zasady wymienione jedynie przykładowo wydaje się, że należy przyjąć, iż art. 298 TFUE ust. 2 TFUE stanowi podstawę do wydania przepisów regulujących nie tylko realizację tych zasad, ale do uchwalenia na poziomie rozporządzenia regulującego wszystkie reguły, którym powinna podlegać działalność administracji europejskiej. Byłby to akt wiążący dla unijnych organów administracyjnych i urzędników. Dawałby on również podstawę jednostkom do sądowej ochrony uprawnień.

Ze względu na szczególne cechy prawa sektorów infrastrukturalnych, również metody działania krajowych organów regulacyjnych i stosowana przez te organy procedura ma niezwykle istotne znaczenie. Pozytywnie należy ocenić zatem zawarte w unijnych dyrektywach, dotyczących sektorów infrastrukturalnych, postanowienia w sprawie dobrej administracji, przejrzystości działań krajowych organów regulacyjnych, uczestnictwa oraz ich odpowiedzialności. Inne rozwiązanie mogłoby prowadzić do dyskryminacji przedsiębiorstw działających w państwach członkowskich, w których obowiązywałyby rozwiązania sprzeczne z zasadami dobrego rządzenia w stosunku do przedsiębiorstw działających w bardziej przyjaznych systemach prawnych. Ze względu na wagę problemu należy postulować wydanie dyrektywy

obejmującej zasady dobrego rządzenia, które powinny obowiązywać krajowe organy regulacyjne funkcjonujące we wszystkich sektorach infrastrukturalnych. Określenie na poziomie europejskim standardów, jakim musi odpowiadać działalność administracji regulacyjnej, podniosłoby znacznie skuteczność stosowania prawa unijnego na gruncie krajowym. Ponadto doprowadziłoby do uporządkowania obecnie obowiązujących przepisów z zakresu zasad dobrego rządzenia zawartych w licznych normach dyrektyw, a także ujednoliciłoby ich stosowanie we wszystkich sektorach infrastrukturalnych. Ze względu na to, że autonomia proceduralna państw członkowskich, podobnie jak instytucjonalna, nie jest sformułowana w prawie UE w sposób absolutny, wydaje się, że to rozwiązanie jest możliwe.

Aktualnie brak unijnych wymogów w zakresie dobrego rządzenia obejmujących jednolicie wszystkie sektory infrastrukturalne. Właściwe wydaje się jednak przyjmowanie rozwiązań stosowanych w państwach członkowskich, np. w Zjednoczonym Królestwie, które w jak największym stopniu uwzględniają proceduralne zasady dobrego rządzenia. Obecnie, kiedy trwają prace nad wdrożeniem do prawa polskiego trzeciego pakietu energetycznego oraz dyrektyw nowelizujących pakiet łączności elektronicznej z 2009 roku, pożądanym jest, aby zasady dobrego rządzenia stały się częścią modelu funkcjonowania regulacji sektorowej w naszym kraju obok wymienianych przez W. Hoffa⁵ takich elementów, jak: uznanie regulacyjne i niezależność regulatorów.

Na przykładzie sektorów infrastrukturalnych widać wyraźnie wpływ prawa Unii Europejskiej na postępowania administracyjne państw członkowskich. Wynika on po pierwsze z faktu, że organy stosujące prawo Unii mają obowiązek uwzględniać zasady ogólne tego prawa, w tym reguły wynikające z zasady dobrej administracji, po drugie unijne prawo wtórne (przede wszystkim dyrektywy) zawiera szereg reguł proceduralnych, które państwa członkowskie mają obowiązek wdrożyć do prawa krajowego.

⁵ W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008.

Bibliografia

Monografie

- Adamski D., *Europejskie prawo łączności elektronicznej. Telefonía, telewizja, Internet*, Warszawa 2005.
- Angel B., Chantliel-Terral F., *Quelle Europe après le traité de Lisbonne*, Paris 2008.
- Barcz J., *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2003.
- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008.
- Begg D., Fischer S., Dornbush R., *Ekonomia. Mikroekonomia*, Warszawa 2003.
- Bernard N., *Multilevel Governance in the European Union*, The Hague, London, New York 2002.
- Brealey M., Hoskins M., *Remedies in EC law*, London 1999.
- Buckely J., *Telecommunications Regulation*, London 2003.
- Chalmes D., Tomkins A., *European Union Public Law. Text and Materials*, Cambridge 2007.
- Craig P., Búrca G. de, *EU Law. Texts, Cases and Materials*, Oxford 2003.
- Craig P., *EU administrative Law*, Oxford 2006.
- Czarny B., Rapacki R., *Podstawy ekonomii*, Warszawa 2002.
- Dudzik S., *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków 2002.
- Eriksen E.O., *The Unfinished Democratization of Europe*, Oxford 2009.
- Fromont M., *Droit administrative des Etats européens*, Paris 2006.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002.
- Gentot M., *Autorités administratives indépendantes*, Paris 1994.
- Goulvestre J.-P., *Economie des télécommes*, Paryż 1997.
- Grzeszczak R., *Parlamenty narodowe Państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004.
- Harlow C., *Accountability in European Union*, Oxford 2004.
- Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008.
- Ibañez A.J.G., *The Administrative Supervision and Enforcement of EC Law: Powers, Procedures and Limits*, Oxford-Portland 1999.

- Izdebski H., *Introduction to Public Administration and Administrative Law*, Warszawa 2006.
- Jackiewicz A., *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.
- Jordan G., *The British Administrative System. Principles Versus Practice*, London–New York 1994.
- Kawka I., *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej. Problematyka prawna*, Kraków 2006.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997.
- Knill C., *The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge 2001.
- Larouche P., *Competition Law and Regulation in European Telecommunications*, Oxford–Portland, Oregon 2000.
- Lenaerts K., Arts D., Bray R., *Procedural Law of the European Union*, London 1999.
- Leyland P., Woods T., *Textbook on Administrative Law*, Oxford 2002.
- Majone G., *Regulating Europe*, Routledge, London 1996.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000.
- Molan M.T., *Administrative Law Textbook*, London 2004.
- Nehl H.P., *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford 1999.
- Piątek S., *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2003.
- Piątek S., *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, wydanie 2, Warszawa 2005.
- Ratajczak M., *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Poznań 1999.
- Rhodes R., *Understanding Governance*, Oxford 1997.
- Schwarze J., *European Administrative Law*, London 1992.
- Schwarze J., *European Administrative Law*, London 2006.
- Sołtysińska A., *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej*, Kraków 2004.
- Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005.
- Tridimas T., *The general principles of EC law*, Oxford 2000.
- Ward A., *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EC Law*, Oxford 2000. Warszawa 2005.
- Werlauff E., *Common European Procedural Law. European Law Requirements Imposed on National Administration of Justice*, Copenhagen 1999.
- Wróblewski B.P., *Pozazumowna odpowiedzialność Wspólnoty Europejskiej za akty normatywne*, Poznań 2005.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2006.

Prace zbiorowe

- Czas społeczeństwa obywatelskiego. Między teorią a praktyką*, B. Krauz-Mozer, P. Borowiec (red.), Kraków 2006.
- Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC*, M. Andenas, A. Türk (red.), The Hague–London–Boston 2000.
- Dobre państwo*, W. Kieżun, J. Kubin (red.), Warszawa 2004.
- Droit de la régulation, service public et intégration régionale*, G. Marcou, F. Modrene (red.), Paris 2006.
- EC Competition and Telecommunications Law*, Ch. Koenig, A. Bartosch, J. Braun (red.), The Hague–London–New York 2002.
- EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Ch. Joerges, E. Vos (red.), Oxford–Portland 1999.
- European competition law annual 2002: constructing the EU network of competition authorities*, C.-D. Ehlermann i I. Atanasiu (red.), Oxford 2004.
- European Regulatory Agencies*, G. della Cananea (red.), Paris 2004.
- Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), Wrocław 2005.
- Good Governance and the European Union. Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, D.M. Curtin i R.A. Wessel (red.), Antwerp–Oxford–New York 2005.
- Good Governance in Europe's Integrated Market*, R. Dehousse, C. Joerges (red.), Oxford 2002.
- Handbook of Telecommunications Economics. Structure, Regulation and Competition*, vol. 1, I. Vogelsang, M. Cave, S. Majumdar (red.), Elsevier Science 2003.
- Infrastruktura*, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2004.
- Ius Publicum Europeum*, H. Bauer, P.M. Huber, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2003.
- Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, H. Bauer, R. Hendler, P.M. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk (red.), Poznań 1999.
- Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, S. Dudzik (red.), Kraków 2005.
- L'autorité de l'Union Européenne*, L. Azoulay (red.), Bruxelles 2006.
- L'européanisation des droits constitutionnels à la lumière de la Constitution pour l'Europe*, J. Ziller (red.), Paris, Budapest, Torino 2003.
- Law and New Governance in the EU and the US*, G. de Búrca, J. Scott (red.), Oxford–Portland–Oregon 2006.
- Les mutations du droit de l'administration en Europe. Pluralisme et convergences*, G. Maecou (red.), Paris 1995.

- Les régulations économiques: légalité et efficacité*, M.-A. Frison-Roche (red.), Paris 2004.
- New Directions in European Public Law*, J. Beatson, T. Tridimas (red.), Oxford 1998.
- Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), Warszawa 2010.
- Postępowanie administracyjne w Europie*, Z. Kmiecik (red.), Kraków 2005.
- Postępowanie sędowo-administracyjne*, T. Woś (red.), Warszawa 2004.
- Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, C. Mik (red.), Toruń 2002.
- Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, J. Barcz (red.), Warszawa 2002.
- Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2003.
- Procedural Law of the European Union*, K. Lenaerts, D. Arts, R. Bray (red.), London 1999.
- Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat Akcesyjny i jego skutki*, S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz (red.), Kraków 2003.
- Public Administration and Administrative Law in the Face of the European Integration*, J. Sługocki (red.), Szczecin 2004.
- Regiony*, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2005.
- Règles et pouvoirs dans les systèmes de regulation*, M.-A. Frison-Roche (red.), Paris 2004.
- Studia z dziedziny prawa Unii Europejskiej. Dostosowanie polskiej administracji do członkostwa w Unii Europejskiej*, A. Nowak-Far (red.), Warszawa 2005.
- Studia z prawa Unii Europejskiej*, S. Biernat (red.), Kraków 2000.
- Telecommunications, information technologies and multimedia law. Towards a common framework*, S. Le Gouëff (red.), Luxembourg 1998.
- The Changing Constitution*, J. Jowell, D. Oliver (red.), Oxford 2004.
- The Europeanisation of Law: The Legal Effects of European Integration*, F. Snyder (red.), Oxford-Portland-Oregon 2000.
- The Europeanization of Administrative Law. Transforming National Decision-making Procedures*, K.-H. Lauder (red.), Aldershot, Burlington USA, Singapore, Sydney 2002.
- The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for Age of Governance*, J. Jordana, D. Levi-Faur (red.), Cheltenham, Northampton 2004.
- The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, E. Ellis (red.), Oxford-Portland-Oregon 1999.

- The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, A. Schedler, L. Diamond, M. Plattner (red.), London 1999.
- Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Partie II. La Charte des droits fondamentaux de l'Union. Commentaire article par article*, L. Burgorgue-Larsen, A. Levade, F. Picod (red.), Bruxelles 2005.
- Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski. Traktat Konstytucyjny. Biała księga w sprawie rządzenia Europą*, C. Mik (red.), Toruń 2004.
- United Kingdom Comparative Law Series. Volume 18. The Europeanisation of Law*, T.G. Watkin (red.), London 1998.
- Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 2007.
- Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, C. Mik (red.), Toruń 2007.

Artykuły

- Adamiak B., *Europeizacja prawa postępowania administracyjnego*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), Wrocław 2005, s. 16–26.
- Adamski D., *How wide is „the widest possible”? Judicial interpretation of the exceptions to the right of access to official documents revisited*, „Common Market Law Review” 2009, nr 46, s. 521–549.
- Addink H., *Principles of Good Governance: Lessons from Administrative Law*, [w:] *Good Governance and the European Union. Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, D.M. Curtin i R.A. Wessel (red.), Antwerp–Oxford–New York 2005.
- Allison J.W.F., *Transplantation and Cross-fertilisation*, [w:] *New Directions in European Public Law*, J. Beatson, T. Tridimas (red.), Oxford 1998, s. 169–182.
- Azoulay L., *Les fondements de l'autorité de l'Union*, [w:] *L'autorité de l'Union Européenne*, L. Azoulay (red.), Bruxelles 2006.
- Banasiński C., *Legitymizacja administracji w prawie wspólnotowym (w warunkach integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi)*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, H. Bauer, R. Hendler, P.M. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk (red.), Poznań 1999, s. 71–82.
- Barcz J., *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej. Pojęcie prawa Unii*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2003.
- Barcz J., *Prawno-polityczne ramy debaty nad przyszłością Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2006, nr 1.

- Battini S., *Globalisation of Public Law*, „European Review of Public Law” 2006, tom 18, nr 1, 27–49.
- Bausili A.V., *Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments*, „Jean Monnet Working Paper” 2002, nr 9, online: www.jeanmonnetprogram.org
- Bell J., *French Administrative Law and the Supremacy of European Laws*, „European Public Law” 2005, s. 487–493.
- Bell J., *Mechanisms for Cross-fertilisation of Administrative Law in Europe*, [w:] *New Directions in European Public Law*, J. Beatson, T. Tridimas (red.), Oxford 1998, s. 147–167.
- Bell J., *The Europeanisation of Constitutional Law*, [w:] *United Kingdom Comparative Law Series. Volume 18. The Europeanisation of Law*, T.G. Watkin (red.), London 1998, s. 70–89.
- Bell J., *L'expérience britannique en matière d'autorités administratives indépendantes*, [w:] *Conseil d'Etat, Rapport Public 2001, Jurisprudence et avis de 2000. Les autorités administratives indépendantes*, Paris 2001, s. 401–410.
- Bellamy Ch., *Le juge contrôleur du régulateur*, [w:] *Les régulations économiques: légalité et efficacité*, M.-A. Frison-Roche (red.), Paris 2004, s. 174–178.
- Biernat S., *Europejskie orzecznictwo sądów polskich przed przystąpieniem do Unii Europejskiej*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 2, s. 3–24.
- Biernat S., *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, [w:] *Studia prawno-europejskie*, tom VI, M. Seweryński, Z. Hajna (red.), Łódź 2002.
- Biernat S., *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.) Warszawa 2003.
- Biernat S., *Tworzenie prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003.
- Biernat S., *Wpływ prawa Wspólnoty Europejskiej na legitymację i działalność prawotwórczą organów administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, H. Bauer, R. Hendler, P.M. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk (red.), Poznań 1999, s. 51–69.
- Biernat S., *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2000.
- Biernat S., *Źródła prawa wspólnotowego*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2003.
- Bignami F., *Three generations of Participations Rights in European Administrative Proceedings*, „Jean Monnet Working Paper” 2003, nr 11.

- Billet S., *The theologies of transparency in Europe: The limits and possibilities of 'fusion' in the EU transparency regime*, „Journal of Public Affairs” 2007, nr 7, s. 319–330.
- Bonnor G.P., *The European Ombudsman: a Novel Source of Soft Law in the European Union*, „European Law Review” 2000, nr 25, s. 39–56.
- Boruta I., *Swoboda przepływu osób*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, J. Barcz (red.), Warszawa 2002.
- Bownik-Trymucha H., *Kluczowe regulacje w III pakiecie energetycznym*, „Rynek Energii” 2010, nr I(IV), s. 49–56.
- Búrca G. de, *Constitutional Challenge of New Governance in the European Union*, artykuł dostępny online: <http://www.eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/deburca.pdf>
- Búrca G. de, Scott J., *Introduction: New Governance, Law and Constitutionalism*, [w:] *Law and New Governance in the EU and the US*, G. de Búrca, J. Scott (red.), Oxford, Portland, Oregon 2006.
- Búrca G. de, *The Constitutional Challenge of New Governance in the European Union*, „European Law Review” 2003, nr 28.
- Buzelay A., *De la dérégulation des télécommunications dans l'Union. De l'usage contraint par le monopole au service contraint par la concurrence*, „Revue du Marché commun et de l'Union Européenne” 2000, nr 434, s. 24–34.
- Cananea G.D., *Beyond the State: Europeanization and Globalization of Procedural Administrative Law*, „European Public Law” 2003, tom 9, nr 4, s. 564–578.
- Cananea G.D., *The European Union's Mixed Administrative Proceedings*, „Law and Contemporary Problems” 2004, tom 68, <http://law.duke.edu/journals/lcp>, s. 197–218.
- Cassese S., *European Administrative Proceedings*, „Law and Contemporary Problems” 2004, tom 68, nr 1, <http://law.duke.edu/journals/lcp>, s. 21–36.
- Cassese S., *Global Standards for National Administrative Procedure*, „Law and Contemporary Problems” 2005, tom 68, nr 3 i 4, <http://law.duke.edu/journals/lcp>, s. 109–126.
- Cassese S., *La construction du droit administratif. France et Royaume-Uni*, Paris 2000.
- Cassese S., *The Emergence of Global Administrative Law*, „Law and Contemporary Problems” 2005, nr 68.
- Castillo J.C., *La bonne gouvernance comprise comme intégration des principes de légitimité efficacité et justice*, „Revue du Droit de l'Union Européenne” 2005, nr 2.

- Chaltiel F., *Européanisation de la responsabilité administrative. A propos de l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 juillet 2003*, Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et autre, „Revue du Marché commun et de l'Union Européenne” 2004, nr 475, s. 106–110.
- Chérot J.-Y., *Les techniques juridiques de cohérence entre régulations nationales et communautaires. L'articulation des autorités nationales et de la Commission dans la mise en œuvre des politiques communes*, [w:] *Règles et pouvoirs dans les systèmes de regulation*, M.-A. Frison-Roche (red.), Paris 2004.
- Chiti E., *Administrative Proceedings Involving European Agencies*, „Law and Contemporary Problems” 2004, tom 68, <http://law.duke.edu/journals/lcp>, s. 219–236.
- Chiti E., *Beyond Meroni: the Community Legitimacy of the Provisions Establishing the European Agencies*, [w:] *European Regulatory Agencies*, G. della Cananea (red.), Paris 2004, s. 75–84.
- Chiti E., *The Emergence of a Community Administration: the Case of European Agencies*, „Common Market Law Review” 2000 r., tom 37, nr 2, s. 309–343.
- Chiti E., *An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies*, „Common Market Law Review” 2009, nr 46, s. 139–1442.
- Chiti M.P., *Forms of European Administrative Action*, „Law and Contemporary Problems” 2004, tom 68, <http://law.duke.edu/journals/lcp>, s. 37–60.
- Chiti M.P., *Introduction: Les droits administratifs nationaux entre harmonisation et pluralis me eurocompatible*, [w:] *Droit administratif européen*, J.-B. Auby (red.), Bruxelles 2007, s. 669–684.
- Comelle R., *New Governance Fatigue? Administration and Democracy in the European Union*, „Jean Monnet Working Paper” 2006, nr 6.
- Craig P., *Unreasonableness and Proportionality in UK Law*, [w:] *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, E. Ellis (red.), Oxford–Portland–Oregon 1999, s. 85–105.
- Craig P., *Shared Administration, Disbursement of Community Funds and the Regulatory State*, [w:] *Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration*, H. Hofmann, A. Turk (red.), Edward Elgar 2009, s. 34–64.
- Curtin D.M., Dekker I.F., *Good Governance: The Concept and its Application by the European Union*, [w:] *Good Governance and the European Union. Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, D.M. Curtin i R.A. Wesel (red.), Antwerp–Oxford–New York 2005.

- Czaputowicz J., *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, J. Czaputowicz (red.), s. 135–153.
- Czerwińska E., *Nadzór właścicielski państwa w Polsce*, „Biuro Studiów i Ekspertyz” 2000, nr 758, s. 1–6, http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_00/i-758.pdf
- Dąbrowska P., *Koncepcja „nowego rządu” w prawie Unii Europejskiej a Konstytucja dla Europy*, [w:] *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, S. Dudzik (red.), Kraków 2005.
- Dąbrowska P., *Nowe urządzenie w Unii Europejskiej*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej*, I. Barcz (red.), Warszawa 2010, s. I-212–I-233.
- Dehousse R., *European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?* „Common Market Law Review” 1998, nr 35, s. 595–627.
- Dehousse R., *Misfit: EU Law and the Transformation of European Governance*, „Jean Monnet Working Papers”, 2002, nr 2, artykuł dostępny online: www.jeanmonnetprogram
- Dobroczyńska A., Janiszewska Z., *Od krajowego regulatora energetyki do państwowego*, Biuletyn URE 2004, nr 1, online www.ure.gov.pl
- Domańska M., *Miejsce zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich wśród zasad ogólnych prawa wspólnotowego*, [w:] *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, C. Mik (red.), Toruń 2007, s. 111–125.
- Driessen B., *The Council of the European Union and Access to Documents*, „European Law Review” 2005, nr 30, s. 675–696.
- Dubey B., *Administration indirecte et fédéralisme d’exécution en Europe*, „Cahiers de droit européen” 2003, nr 1–2, s. 87–133.
- Dubowski T., *Zasada równowagi instytucjonalnej. Wybrane problemy*, [w:] *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, C. Mik (red.), Toruń 2007.
- Dudzik S., *Rola parlamentów krajowych w Unii Europejskiej w świetle projektu konstytucji dla Europy*, „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 11, s. 5–9.
- Dudzik S., *System instytucjonalny Unii Europejskiej w Konstytucji dla Europy. Zarys problematyki*, [w:] *Konstytucja dla Europy – Przyszły fundament Unii Europejskiej*, S. Dudzik (red.), Kraków 2005, s. 221–248.
- Dudzik S., *Unia Europejska*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 2007, s. 15–63.
- Dudzik S., *Wpływy członkostwa Polski w Unii Europejskiej na administrację rządową na przykładzie kooperacyjnego modelu stosowania wspólnotowego prawa konkurencji*, [w:] *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat Akcesyjny i jego skutki*, S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz (red.), Kraków 2003.

- Dougan M., *Direct democracy and the European Union? is that a threat or a promise?*, „Common Market Law Review” 2008, nr 45, s. 929–940.
- Ehlermann C.D., *The Modernization of EC Antitrust Policy: A Legal and Cultural Revolution*, „Common Market Law Review” 2000, nr 37.
- Eilmansberger T., *The Relationship Between Rights and Remedies in EC Law: in Search of the Missing Link*, „Common Market Law Review” 2004, nr 41, s. 1199–1246.
- Elżanowski F., Będkowski-Kozioł M., Skoczny T., *Polityka energetyczna Unii Europejskiej*, [w:] *Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), Warszawa 2010, s. 128–164.
- Eriksen E.O., Fossum J.E., *Europe in Search of its Legitimacy. Assessing Strategies of Legitimation*, ARENA Working Papers 2002, nr 38, online: <http://www.arena.uio.no/publications>
- Feldman D., *Internalization of Public Law and Its Impact on the United Kingdom*, [w:] *The Changing Constitution*, J. Jowell, D. Oliver (red.), Oxford 2004, s. 117–143.
- Føllesdal A., *Legitimacy Theories of the European Union*, ARENA Working Papers 2004, nr 15, s. 11, artykuły dostępne online: <http://www.arena.uio.no/publications>
- Fortsakis T., *Principles Governing Good Administration*, „European Public Law” 2005, tom 11, nr 2, s. 207–217.
- Franchini C., *European Principles Governing National Administrative Proceedings*, „Law and Contemporary Problems” 2004, tom 68, <http://law.duke.edu/journals/lcp>, s. 183–196.
- Franchini C., *Les notions d'administration indirecte et de coadministration*, [w:] *Droit administratif européen*, J.-B. Auby (red.), Bruxelles 2007, s. 245–265.
- Frieske W., Popławski P., *Administracja publiczna: Instytucje obywatelskiej partycypacji*, [w:] *Dobre państwo*, W. Kieżun, J. Kubin (red.), Warszawa 2004.
- Frison-Roche M.-A., *Comment fonder juridiquement le pouvoir des autorités de régulation?* „Revue d'économie financière” 2000, nr 60.
- Frost A., *Restoring Faith in Government: Transparency Reform in the United States and the European Union*, „European Public Law” 2003, vol. 9, nr 1, s. 87–104.
- Gach-Violleau N., Koczur S., „Good governance”. *Biała Księga z 25 lipca 2001 r. Postulaty unijne i reakcja społeczna*, [w:] *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski. Traktat Konstytucyjny. Biała Księga w sprawie rządzenia Europą*, C. Mik (red.), Toruń 2004, s. 375–400.

- Gaudina M., *The European Regulatory Agencies and the Draft Constitutional Treaty*, [w:] *European Regulatory Agencies*, G. della Cananea (red.), Paris 2004 r., s. 85–90.
- Geradin D., *L'ouverture à la concurrence des entreprises de réseau – analyse des principaux enjeux du processus de libéralisation*, „Cahiers de droit européen” 1999, nr 1–2.
- Geradin D., *Limiting the Scope of Article 82 EC: What Can the UE Learn from the U.S. Supreme Court's Judgment in Trinko in the Wake of Microsoft, IMS and Deutsche Telekom?*, „Common Market Law Review” 2004, nr 41.
- Geradin D., Petit N., *The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals from Reform*, „Jean Monnet Working Papers” 2004, nr 4, artykuł dostępny online: www.jeanmonnetprogram.org
- Gerven W. van, *The Effect of Proportionality on the Actions of Member States of the European Community: National Viewpoints from Continental Europe*, [w:] *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, E. Ellis (red.), Oxford–Portland–Oregon, 1999, s. 37–63.
- Gilardi F., *Policy Credibility, Interdependence, and Delegation of Regulatory Competencies to Independent Agencies: A Comparative Empirical Consideration*, artykuł zaprezentowany na konferencji: *National Regulatory Reform in an Internationalised Environment*, Grenoble 2001, artykuł dostępny online: www.ssp.unil.ch/~IEPI/SPC.Gilardi.html
- Gordon W.M., *European Legal History and the Europeanisation of Law*, [w:] *United Kingdom Comparative Law Series. Volume 18. The Europeanisation of Law*, T.G. Watkin (red.), London 1998, s. 52–62.
- Górnicz E., *Wzmacnianie roli parlamentów narodowych w konstrukcji europejskiej*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2008, nr 20, online: www.biuletyn.ukie.gov.pl
- Grief N., *The Pervasive Influence of European Community Law in the United Kingdom*, [w:] *United Kingdom Comparative Law Series. Volume 18. The Europeanisation of Law*, T.G. Watkin (red.), London 1998, s. 90–110.
- Grzeszczak R., *Zasada demokracji jako zasada ogólna prawa wspólnotowego*, [w:] *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, C. Mik (red.), Toruń 2007.
- Hahn R.W., Layne-Farrar A., Passell P., *What Sorts of Regulation Are Best Handled on the Federal Level? Federalism and Regulation*, Regulation 2003–2004, tom 26, nr 4.
- Hale T.N., *Transparency, Accountability, and Global Governance*, „Global Governance” 2008, nr 14, s. 73–94.
- Harlow C., *Deconstructing Government?* „Yearbook of European Law” 2004 nr 23, s. 57–89.

- Harlow C., *European Administrative Law and the Global Challenge*, European University Institute, Working Paper RSC 1998, nr 98/23, http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/98_23.html
- Harlow C., *Proceduralism in English Administrative Law*, [w:] *The Europeanization of Administrative Law. Transforming National Decision-making Procedures*, K.-H. Lauder (red.), Aldershot, Burlington USA, Singapore, Sydney 2002, s. 46–67.
- Harlow C., *Voices of Difference in a Plural Community*, artykuł dostępny online: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/OO/OO0301.html>
- Hausner J., *W kierunku rządzenia interaktywnego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), Warszawa 2010, s. 93–104.
- Havriş C., *Competition and Regulation in the EU Energy Market*, „Romanian Journal of European Affairs” 2009, tom 9, nr 4, s. 1–10.
- Heldeweg M.A., *Good Environmental Governance in the EU: Lesson from Work in Progress?* [w:] *Good Governance and the European Union. Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, D.M. Curtin i R.A. Wessel (red.), Antwerp–Oxford–New York 2005.
- Helin J.-C., *The Influence of European Law on French Administrative Law*, [w:] *United Kingdom Comparative Law Series. Volume 18. The Europeanisation of Law*, T.G. Watkin (red.), London 1998, s. 129–142.
- Héritier A., *Composite democracy in Europe: the role of transparency and access to information*, „Journal of European Public Policy” 2003, s. 814–833
- Hilson Ch., *The Europeanization of English Administrative Law: Judicial Review and Convergence*, „European Public Law” 2003, tom 9, z. 1, s. 125–145.
- Hilson Ch., *The Role of Discretion in the EC Law on Non-Contractual Liability*, „Common Market Law Review” 2005, nr 42, s. 677–695.
- Hoffmann L., *The Influence of the European Principle of Proportionality upon UK Law*, [w:] *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, E. Ellis (red.), Oxford–Portland–Oregon, 1999, s. 107–115.
- Hogan G., *The Lisbon Treaty and the Irish Referendum*, „European Public Law” 2009, nr 2, s. 163–170.
- Illinicz R., Jurkowska A., *Polityka pocztowa Unii Europejskiej*, [w:] *Polityka Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), Warszawa 2010, s. 201–214.
- Iliopoulou A., *La méthode ouverte de coordination: un nouveau mode de gouvernance dans l'Union Européenne*, „Cahiers de droit européen” 2006, nr 3–4, s. 315–341.
- Izdebski H., *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne i public gover-*

- nance w Polsce i w Europie, A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), Warszawa 2010, s. 11–30.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 7–20.
- Jakiewicz A., *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 7, s. 67–77.
- Jacobsson K., Vifell A., *Towards Deliberative Supranationalism? Analysing the Role of Committees in Soft Coordination*, GOVECOR Final Review Meeting, Brussels 2004, artykuł dostępny online: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/open12.html#terms>
- Jaśkowska M., *Europeizacja prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 11, s. 18–27.
- Jaśkowski M., *Sądy wspólnotowe jako sądy administracyjne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1.
- Jendroška J., *Potrzeba nowego modelu procedury prawnej w administracji*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 3 s. 19–31.
- Jessop B., *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 2, s. 5–26.
- Jeżowski P., *Restrukturyzacja krajowych monopolii naturalnych w Polsce*, „Gospodarka Narodowa” 1999, nr 4, s. 30–43.
- Joerges Ch., *Bureaucratic Nightmare, Technocratic Regime and the Dream of Good Transnational Governance*, [w:] *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Ch. Joerges, E. Vos (red.), Oxford–Portland 1999, s. 5–17.
- Judge D., Earnshaw D., *The European Parliament and the Commission. Crisis: A New Assertiveness*, „Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions” 2002, vol. 15, nr 3, s. 345–374.
- Jurkowska A., Skoczny T., *Cele i instrumenty polityk sektorów infrastrukturalnych w Unii Europejskiej*, [w:] *Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), Warszawa 2010, s. 1–18.
- Jurkowska A., *Wspólna polityka transportowa w transporcie lądowym*, [w:] *Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), Warszawa 2010, s. 25–61.
- Kadelbach S., *European Administrative Law and the Law of Europeanized Administration*, [w:] *Good Governance in Europe’s Integrated Market*, Ch. Joerges, R. Dehousse, Oxford 2002, s. 167–206.

- Kańska K., *Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights*, „European Law Journal”, tom 10, nr 3, s. 296–326.
- Kardaś S., *Traktat z Lizbony: „dekonstytucjonalizacja” Traktatu konstytucyjnego?* http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,42,Traktat_z_Lizbony_dekonstytucjonalizacja_Traktatu_konstytucyjnego.html (20.04.2010).
- Keohane R.O., *Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy*, Harvard University John F. Kennedy School of Government, Faculty Research Working Paper Series No. RWPO1-004 (2001), <http://ksgnotes1.harvard.edu/Research/wpaper.nsf/rwp/RWPO1-004?OpenDocument>
- Kersbergen K. van, Waarden F. van, *‘Governance’ as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy*, „European Journal of Political Research” 2004, nr 43.
- Klaus K., *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w UE*, „Studia Europejskie” 2004, nr 2.
- Kmieciak Z., *Grecka kodyfikacja postępowania administracyjnego na tle rozwiązań europejskich*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 7, s. 29–40.
- Kożuch M., *Legalizm stosowania prawa europejskiego w postępowaniu organów administracji krajowej. Studia z prawa Unii Europejskiej*, S. Biernat (red.), Kraków 2000, s. 109–124.
- Kowalik-Bańczyk K., *Artykuł 255*, [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Komentarz. Tom III z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, Warszawa 2010, s. 682–691.
- Kurtin O.D., *U.S. Perspective on convergence*, [w:] *Telecommunications, information technologies and multimedia law. Towards a common framework*, S. Le Gouëff, (red.), Luxembourg 1998.
- Ladeur K.H., *Towards a Legal Theory of Supranationality – The Viability of the Network Concept*, „European Law Journal” 1997, vol. 3, nr 1, s. 33–54.
- Lassalle D., Levrat N., *Un Triangle à Quatre Côtés : L’Equilibre Institutionnel et le Conseil Européen*, „European Integration” 2004, vol. 26, nr 4, s. 431–450.
- Lauder K.-H., *Conflict and Co-operation between European Law and the General Administrative Law of the Member States*, [w:] *The Europeanization of Administrative Law. Transforming National Decision-making Procedures*, K.-H. Lauder (red.), Aldershot, Burlington USA, Singapore, Sydney 2002, s. 1–13.

- Lavrijssen S., Hancher L., *Networks on Track: From European Regulatory Networks to European Regulatory „Network Agencies”*, „Legal Issues of Economic Integration” 2008, nr 34, s. 23–55.
- Leeuw M.E. de, *The Regulation on the Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents in the European Union: Are Citizens Better off?*, „European Law Review” 2003, nr 3, s. 324–348.
- Lenaerts K., *Protection juridictionnelle de particuliers en droit de l’Union*, „Cahiers de droit européenne” 2009, nr 5–6, s. 711–745.
- Lenaerts K., Vanhamme J., *Procedural Rights of Private Parties in the Community Administrative Process*, „Common Market Law Review” 1997, nr 34, s. 531–569.
- Lenaerts K., Verhoeven A., *Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance*, [w:] *Good Governance in Europe’s Integrated Market*, R. Dehousse, C. Joerges (red.), Oxford 2002.
- Lenaerts K., Verhoeven A., *Towards a Legal Framework for Executive Rule-Making in the EU? The Contribution of the New Commitology Decisions*, „Common Market Law Review” 2000, nr 3.
- Liebowitz S.J., Margolis S.E., *Network Effects*, [w:] *Handbook of telecommunications economics. Structure, Regulation and Competition*, vol. 1, I. Vogel-sang, M. Cave, S. Majumdar (red.), Elsevier Science 2003, s. 76.
- Lodge J., *Transparency and EU Governance: Balancing Openness with Security*, „Journal of Contemporary European Studies” 2003, vol. 11, nr 1.
- Lodge M., *Accountability and transparency in regulation: critiques, doctrines and instruments*, [w:] *The Politics of regulation. Institutions and regulatory Reforms for Age of Governance*, J. Jordana, D. Levi-Faur (red.), Cheltenham, Northampton 2004, s. 124–144.
- Magnette P., *European Governance and Civic Participation: Can the European Union Be Politicized?*, „Jean Monnet Working Paper” 2001, nr 6.
- Majone G., *The Regulatory State and its Legitimacy Problems*, „West European Politics” 1999, nr 22(1), s. 1–24.
- Marcou G., *Introduction*, [w:] *Droit de la regulation, service public et integration regional*, G. Marcou, F. Moderne (red.), Paris 2006, s. 11–28.
- Mengozzi P., *Les principes fondamentaux du droit communautaire et le droit des Etats membres*, „Revue du Droit de l’Union Européenne” 2002, nr 3, s. 435–483.
- Mik C., *Legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej w świetle Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, online: www.msz.gov.pl/files/docs/legitymacja.pdf
- Möllers Ch., *European Governance: Meaning and Value of a Concept*, „Common Market Law Review” 2006, nr 43, s. 313–336.

- Moussis N., *Pour rapprocher les citoyens de l'Union: une politique commune de la communication*, „Revue du Marché commun et de l'Union Européenne” 2004, nr 481, s. 500–508.
- Nabli B., *Européanisation et constitutionalisation du droit en France: un essai de synthèse à la lumière de la doctrine*, [w:] *L'européanisation des droits constitutionnels à la lumière de la Constitution pour l'Europe*, J. Ziller (red.), Paris, Budapest, Torino 2003.
- Nicolaidis P., Geveke A., Teuling A.-M. den, *Skuteczna realizacja polityk w poszerzonej Unii Europejskiej. Przykład krajowych władz regulacyjnych*, Łódź 2003.
- Niedźwiedz M., *Rola agencji europejskich w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej a postanowienia traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, [w:] *Konstytucja dla Europy – przyszły fundament Unii Europejskiej*, S. Dudzik (red.), Kraków 2005, s. 301–320.
- Niemivuo M., *The Finnish Administrative Procedure Act*, „European Public Law” 2004, tom 10, z. 3, s. 461–468.
- Nowak-Far A., *Krajowa administracja rządowa a Unia Europejska. Sfery relacyjne i podstawowe aspekty ich funkcjonowania*, [w:] *Studia z dziedziny prawa Unii Europejskiej. Dostosowanie polskiej administracji do członkostwa w Unii Europejskiej*, A. Nowak-Far (red.), Warszawa 2005, s. 6–53.
- Nowak-Far A., *Stosowanie *acquis communautaire* przez administracje publiczne państw członkowskich Unii Europejskiej – zagadnienia prawne i organizacyjne*, „Służba Publiczna” 2002, nr 4, s. 29–47.
- Obradovic D., Vizcaino J.M.A., *Good Governance Requirements Concerning the Participation of Interest Groups in EU Consultations*, „Common Market Law Review” 2006, nr 43, s. 1049–1085.
- Ogonowska A., *Polityka informacyjna Wspólnot i Unii Europejskiej w sprawozdaniach za lata 1958–2007*, „Studia Europejskie” 2008, nr 4, s. 1–20.
- Pakuła A., *W kwestii zastosowalności Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji w funkcjonowaniu administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, (red.), Wrocław 2005, s. 532–538.
- Palimieri G.M., *L'internalisation du droit public. La contribution du Conseil de l'Europe*, „European Review of Public Law” 2006, tom 18, nr 1, s. 52–61.
- Pietrzyk-Reeves D., *Współczesny kształt idei społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Czas społeczeństwa obywatelskiego. Między teorią a praktyką*, B. Krauz-Mozer, P. Borowiec (red.), Kraków 2006.
- Półtorak N., *Akty nieustawodawcze, jako instrumenty prawne w traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, [w:] *Konstytucja dla Europy –*

- przyszły fundament Unii Europejskiej, S. Dudzik (red.), Kraków 2005, s. 163–178.
- Póltorak N., *Pojęcie państwa w prawie Wspólnot Europejskich (zarys problemu)*, [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, S. Biernat (red.), Kraków 2000.
- Obradovic D., Vizcaino J.M.A., *Good Governance Requirements Concerning the Participation of Interest Groups in EU Consultations*, „Common Market Law Review” 2006, nr 43, s. 1049–1085.
- Ogonowska A., *Polityka informacyjna Unii Europejskiej u progu XXI wieku*, „Studia Europejskie” 2001, nr 3, s. 63–80.
- Olsen J.P., *Towards European Administrative Space?* „Arena Working Papers” 2002, nr 26, http://www.arena.uio.no/publications/wp02_26.htm
- Ostrihansky R., *Sądowa kontrola przestrzegania prawa*, [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, M.M. Kenig-Witkowska (red.), Warszawa 2004, s. 284–333.
- Quélin B., Riccardi D., *La régulation nationale des télécommunications: une lecture économique néo-institutionnelle*, „Revue française d’administration public” 2004, nr 109.
- Rochère J.D. de la, *Quelques réflexions à propos du Livre Blanc de la Commission „Gouvernance Européenne”*, „Revue du Marché commun et de l’Union Européenne” 2002, nr 454.
- Rosenau J.N., *Rządzenie bez rządu. Porządek i zmiana w światowej polityce*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, nr 1, s. 65–82.
- Ruffert M., *Rights and Remedies in European Community Law: a Comparative View*, „Common Market Law Review” 1997, nr 34, s. 307–336.
- Samarajiva R., *Establishing the legitimacy of new regulatory agencies*, „Telecommunications Policy” 2000 r., nr 24, s. 183–187.
- Schäfer G.F., *Linking Member State and European Administrations – the Role of Committees and Comitology*, [w:] *Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC*, M. Andenas, A. Türk (red.), The Hague–London–Boston 2000.
- Schedler A., *Conceptualizing Accountability*, [w:] *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, A. Schedler, L. Diamond, M. Plattner (red.), London 1999, s. 13–28.
- Schmidt R., *Zagadnienia legitymacji administracji pod wpływem prawa europejskiego*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, H. Bauer, R. Hendler, P.M. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk (red.), Poznań 1999, s. 17–45.

- Schmidt-Assmann E., *Internalisation of Administrative Law: Actors, Fields and Techniques of Internalisation – Impact of International Law on National Administrative Law*, „European Review of Public Law” 2006, tom 18, nr 1, s. 249–268.
- Schwarze J., *Judicial Review of European Administrative Procedure*, „Law and Contemporary Problems” 2004, tom 68, <http://law.duke.edu/journals/lcp>, s. 85–105.
- Schwarze J., *The Convergence of Administrative Laws of the EU Member States*, [w:] *The Europeanisation of Law: The Legal Effects of European Integration*, Oxford–Portland–Oregon 2000, s. 163–182.
- Schwarze J., *The Europeanization of National Administrative Law*, [w:] *Administrative Law under European Influence*, Baden-Baden 1996, s. 789–840.
- Scott J., Trubek D.M., *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union*, „European Law Journal” 2002, vol. 8, nr 1, s. 1–18.
- Shapiro M., *Two Transformations in Administrative Law: American and European*, [w:] *The Europeanization of Administrative Law. Transforming National Decision-making Procedures*, K.-H. Lauder (red.), Aldershot, Burlington USA, Singapore, Sydney 2002, s. 14–22.
- Simon D., *Article II-101 – Droit à une bonne administration*, [w:] *Traité établissant une Constitution pour l’Europe. Partie II. La Charte des droits fondamentaux de l’Union. Commentaire article par article*, L. Burgogues-Larsen, A. Levade, F. Picod (red.), Bruxelles 2005.
- Skoczny T., *Energetyka*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, J. Barcz (red.), Warszawa 2004.
- Skoczny T., *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3, s. 7–34.
- Skoczny T., *Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce*, [w:] *Ius Publicum Europaeum*, H. Bauer, P.M. Huber, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2003, s. 115–164.
- Skoczny T., *Wspólnotowe prawo regulacji in statu nascendi*, [w:] *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, C. Mik (red.), Toruń 2002, s. 231–250.
- Skóra A., *Pojęcie i podstawowe zasady europejskiego postępowania administracyjnego*, [w:] *Regiony*, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2005, s. 324–335.
- Smith E., *Give and Take: Cross-fertilisation of Concepts in Constitutional Law*, [w:] *New Directions in European Public Law*, J. Beatson, T. Tridimas (red.), Oxford 1998, s. 101–124.

- Spyrelli Ch., *Regulating the Regulators? An Assessment of Institutional Structures and Procedural Rules of National Regulatory Authorities*, „International Journal of Communications Law and Policy” 2003/2004, nr 8.
- Srivastava M., *Good Governance – Concept, Meaning and Features: A Detailed Study* (December 26, 2009), <http://ssrn.com/abstract=1528449>
- Steinberg P., *Agencies, Co-Regulation and Comitology. And What About Politics? A Critical Appraisal of The Commission’s White Paper on Governance*, „Jean Monnet Working Paper” 2001, nr 6, www.jeanmonnetprogram.org
- Streel A. de, *The Integration of Competition Law Principles in the New Regulatory Framework for Electronic Communications*, „World Competition” 2003, nr 3.
- Sudoł M., *Relacja między instytucjami Wspólnoty Europejskiej a organami państw członkowskich w dziedzinie ochrony konkurencji*, Kraków 2004, maszynopis.
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku” 2003, nr 2, s. 28–46.
- Supernat J., *Europejska przestrzeń administracyjna*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Wali-górski, K. Wojtczak, (red.), Wrocław 2005, s. 78–86.
- Szablewski A., *Teoretyczne przesłanki deregulacji infrastruktury*, „Ekonomista” 1992, nr 3, s. 401–423.
- Szpunar M., *Organy uprawnione do składania wniosku o wydanie orzeczenia wstępnego w trybie art. 117 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 7.
- Szwarc M., *Biała Księga o Europejskim Rządzeniu. Jak poprawić efektywność prawa Unii Europejskiej? Działania i postulaty Komisji Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski. Traktat Konstytucyjny. Biała Księga w sprawie rządzenia Europą*, C. Mik (red.), Toruń 2004, s. 401–412.
- Szydło M., *Relacje między Komisją Europejską a krajowymi organami regulacyjnymi. Czy nowy model administracji europejskiej*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego?*, Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Wali-górski, K. Wojtczak (red.), Wrocław 2005, s. 209–214.
- Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji: (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2002.

- Świątkiewicz J., *Konstytucyjne prawo do dobrej administracji. Oczekiwania i rzeczywistość*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 4, s. 18–32.
- Thatcher M., *Governance structures and health technology assessment agencies: a comparative approach*, London School of Economics Research online, London 2010, <http://eprints.lse.ac.uk/29471/>
- Tierney S., *European Public Law*, „European Public Law” 2004, tom 10, z. 2, s. 209–220.
- Torchia L., *Developments in Italian Administrative Law through Cross-fertilization*, [w:] *New Directions in European Public Law*, J. Beatson, T. Tridimas (red.), Oxford 1998, s. 137–146.
- Ura E., *Forum Europeum*, [w:] *Europa urzędników*, Z. Brodecki (red.) Warszawa 2009, s. 19–39.
- Verhey L., *Good Governance: Lessons from Constitutional Law*, [w:] *Good Governance and the European Union. Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, D.M. Curtin i R.A. Wessel (red.), Antwerp–Oxford–New York 2005, s. 49–68.
- Verhoeven A., *Democratic Life in the European Union, According to Its Constitution*, [w:] *Good Governance and the European Union. Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, D.M. Curtin i R.A. Wessel (red.), Antwerp–Oxford–New York 2005.
- Verhoeven A., *The Right to Information: a Fundamental Right?* [w:] *An Efficient Transparent Government and the Right of Citizens to Information*, Maastricht 2000.
- Vos E., *Reforming the European Commission: What Role to Play for EU Agencies?*, „Common Market Law Review” 2000, tom 37, nr 5, s. 1113–1134.
- Walker N., *The White Paper in Constitutional Context*, „Jean Monnet Working Papers” 2001, nr 6, artykuł dostępny online: www.jeanmonnet-program.org
- Witte B. de, *Simplification and Reorganization of the European Treaties*, „Common Market Law Review” 2002, nr 39, s. 1255–1287.
- Wonka A., *Technocratic and independent? The appointment of European Commissioners and its policy implications*, „Journal of European Public Policy” 2007, tom 14, nr 2.
- Wouters J., Ryngaert C., *Good Governance: Lesson from International Organizations*, [w:] *Good Governance and the European Union. Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, D.M. Curtin i R.A. Wessel (red.), Antwerp–Oxford–New York 2005.
- Woś T., *Wstęp*, [w:] *Postępowanie sędowo-administracyjne*, T. Woś (red.), Warszawa 2004.

- Wróbel A., *Dopuszczalność odmowy zastosowania rozporządzenia Komisji Europejskiej przez krajowe organy administracji publicznej i sądy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 1, s. 48–53.
- Wyrozumska A., *Jednostka w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2003.
- Wyrozumska A., *System ochrony prawnej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2003.
- Yataganas X.A., *Delegation of Regulatory Authority in the European Union: the Relevance of American Model of Independent Agencies*, „Jean Monnet Working Papers” 2001, nr 3, s. 40, artykuł dostępny na online: www.jeanmonnetprogram.org
- Zielonka J., *Plurilateral Governance in the Enlarged European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2007, tom 45, nr 1, s. 187–209.
- Ziller J., *Administration directe, indirecte et co-administration*, [w:] *Droit administratif européen*, J.-B. Auby (red.), Bruxelles 2007, s. 235–243.

Wiążące akty prawa Unii Europejskiej

Prawo pierwotne

- Traktat o Unii Europejskiej. Wersja skonsolidowana, Dz. Urz. 30.03.2010, C 83/13.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wersja skonsolidowana, Dz. Urz. 30.03.2010, C 83/47.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. 30.03.2010, C 83/389.

Prawo wtórne

Rozporządzenia

- Rozporządzenie nr 1049/2001/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz. Urz. 2001, L 145/43.
- Rozporządzenie 1605/2002/WE Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, Dz. Urz. 2002, L 248/1.
- Rozporządzenie 2342/2002/WE Komisji z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, Dz. Urz. 2002, L 357/1.

- Rozporządzenie 1/2003/WE Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu, Dz. Urz. 2003, L 1/1.
- Rozporządzenie 2006/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów (rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów), Dz. Urz. 2004, L 364/1.
- Rozporządzenie 881/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia Europejskiej Agencji Kolejowej, Dz. Urz. 2004, L 164/1.
- Rozporządzenie 460/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Sieci i Informacji, Dz. Urz. 2004, L 77/1.
- Rozporządzenie 367/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty, Dz. Urz. z 25.09.2006, L 264/13.
- Rozporządzenie 713/2009/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, Dz. Urz. 2009, L 211/1.
- Rozporządzenie 714/2009/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003, Dz. Urz. 2009, L 211/15.
- Rozporządzenie 1211/2009/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r., ustanawiające Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Urząd, Dz. Urz. 2009, L 337/1.

Dyrektywy

- Dyrektywa 88/301/EWG Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 maja 1988 r. w sprawie konkurencji na rynkach urządzeń końcowych, Dz. Urz. 1998 r., L 131.
- Dyrektywa Rady 89/552/EWG z 3 października 1989 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej, Dz. Urz. 89, L 298/23 zmieniona dyrektywą 2007/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r.

- w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej, Dz. Urz. 2007, L 332/27.
- Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług, Dz. Urz. 1998, L 015/14.
- Dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym), Dz. Urz. 2000, L 178/1.
- Dyrektywa 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń, Dz. Urz. 2002, L 108/7, (dyrektywa o dostępie).
- Dyrektywa 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej, Dz. Urz. 2002, L 108/21.
- Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, Dz. Urz. 2002, L 108/33, (dyrektywa ramowa).
- Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, Dz. Urz. 2002, L 108/51.
- Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE, Dz. Urz. 2003, L 176/37, (dyrektywa elektroenergetyczna).
- Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE, Dz. Urz. 2003, L 176/57 (dyrektywa gazowa).
- Dyrektywa 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa, Dz. Urz. 2001, L 75/29 (dyrektywa alokacyjna).
- Dyrektywa 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych, modyfikująca dyrektywę 95/18/WE Rady dotyczącą licencji dla przedsiębiorstw

kolejowych oraz dyrektywę 2001/14/WE dotyczącą rozłożenia przepustowości infrastruktury kolejowej, taryfikacji tej infrastruktury oraz certyfikatów w dziedzinie bezpieczeństwa, Dz. Urz. UE z 30.04.2004 r., nr L 164/44.

Dyrektywa 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej, Dz. Urz. 2007, L 315/44.

Dyrektywa 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty, Dz. Urz. 2008, L 52/3.

Dyrektywa 2009/140/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniająca dyrektywy 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci i usług łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń oraz 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej, Dz. Urz. 2009, L 337/37.

Dyrektywa 2009/73/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE, Dz. Urz. 2009, L 211/94.

Dyrektywa 2009/72/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, Dz. Urz. 2009, L 211/5.

Decyzje

Decyzja Rady 93/731/WE z 20 grudnia 1993 r. o publicznym dostępie do dokumentów Rady, Dz. Urz. z 31.12.1993, L 340/43.

Decyzja Komisji 94/90/WE z dnia 8 lutego 1994 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Komisji, Dz. Urz. 94, L 46/58.

Decyzja Parlamentu Europejskiego w sprawie postanowień i ogólnych warunków wykonywania zadań przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Dz. Urz. 1994, L 113/15.

Decyzja Parlamentu Europejskiego, 97/632/WE, z dnia 10 lipca 1997 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Dz. Urz. 1997, L 263/27.

Decyzja Komisji 1998/500/WE z dnia 20 maja 1998 r. w sprawie ustanowienia Komitetów Dialogu Sektorowego promujących dialog pomię-

- dzy partnerami społecznymi na szczeblu europejskim, Dz. Urz. 1998, L 225/27.
- Decyzja Rady 1999/468/WE, z 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca procedury stosowania kompetencji wykonawczych powierzonych Komisji, Dz. Urz. 1999, L 184/23.
- Decyzja Komisji 2001/546/WE z dnia 11 lipca 2001 r. ustanawiająca komitet doradczy pod nazwą „Europejskie Forum ds. Energetyki i Transportu”, Dz. Urz. 2001, L 195/58.
- Decyzja Rady z 29 października 2001 r. zmieniająca regulamin wewnętrzny Rady, Dz. Urz. 2001, L 313/40.
- Decyzja Komisji z 5 grudnia 2001 r. zmieniająca regulamin Komisji, Dz. Urz. 2001, C(2001) 3714.
- Decyzja Biura Parlamentu Europejskiego dotycząca publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Dz. Urz. 2001, C 374/ 1.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego dotycząca dostosowania regulaminu do postanowień rozporządzenia 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz. Urz. 2002, C 140 E/120.
- Decyzja Komisji 2002/627/WE z 29 lipca 2002 r. ustanawiająca Europejską Grupę Regulatorów (ERG) dla Sieci i Usług Łączności Elektronicznej, Dz. Urz. 2002, L 200/38.
- Decyzja Komisji 2003/707/WE z 21 maja 2003 r. Deutsche Telekom AG, Dz. Urz. 2003, L 263/9.
- Decyzja Komisji 2003/796/WE z 11 października 2003 r. ustanawiająca Europejską Grupę Regulatorów Energii Elektrycznej i Gazu (*European Regulators Group for Electricity and Gas* – ERGEG), Dz. Urz. 2003, L 296/34.
- Decyzja Rady 2004/338/WE Euratom z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie przyjęcia regulaminu Rady, Dz. Urz. z 15.4.2004 r., L 106/22.
- Decyzja Rady 2006/512/WE, z dnia 17 lipca 2006 r. zmieniająca decyzję 1999/468/WE ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, Dz. Urz. 2006, L 200/11.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji, Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, 2009/496/WE, z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie organizacji i działania Urzędu Publikacji Unii Europejskiej, Dz. Urz. 2009, L 168/41.

Akty prawa miękkiego Unii Europejskiej

- Komisja Europejska, Komunikat, *W kierunku dynamicznej gospodarki – Zielona księga dotycząca rozwoju wspólnego rynku usług i urzędzeń telekomunikacyjnych*, Bruksela 30.06.1987, KOM (87) 290 wersja ostateczna.
- Roczny Raport Rzecznika Praw Obywatelskich UE z 1997 r. zatwierdzony przez Parlament Europejski w rezolucji, nr A4-0258/98, Dz. Urz. 1998, C 292/168.
- Rada Europejska, Lizbona, Konkluzje Prezydencji, 23, 24 marca 2000 r., <http://www.europarl.europa.eu>
- Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission in Their Relations with the Public (Kodeks dobrej praktyki administracyjnej w relacjach urzędników Komisji Europejskiej z obywatelami) z 17.10.2000 r., Dz. Urz. 2000, L 267/63.
- Komisja Europejska, *Wytyczne Komisji w sprawie analiz rynkowych oraz wyznaczania znaczącej pozycji rynkowej zgodnie ze wspólnotowymi ramami prawnymi dla sieci i usług łączności elektronicznej*, Dz. Urz. 11.07.2002 r., C 165/6.
- Komisja Europejska, *Biała księga w sprawie rządzenia w Europie*, Bruksela, 25.7.2001 r., KOM(2001) 428 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska, Komunikat, *W stronę wzmocnionej kultury konsultacji i dialogu – ogólne zasady i minimalne standardy przeprowadzania przez Komisję konsultacji z zainteresowanymi stronami*, Bruksela, 11.12.2002 r. COM(2002) 704 końcowy.
- Komunikat Komisji – *Ramy operacyjne dla europejskich agencji regulacyjnych*, Bruksela 11.12.2002 r., KOM (2002) 718 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska, *Zalecenie Komisji z 23 czerwca 2003 r. w sprawie notyfikacji, terminów oraz konsultacji przewidzianych w art. 7 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady o wspólnych ramach prawnych dla sieci i usług łączności elektronicznej*, Dz. Urz. 2003, L 190/13.
- European Parliament, Council, Commission, *Inter-institutional agreement on better law-making, (Porozumienie międzyinstytucjonalne dotyczące lepszego stanowienia prawa)*, Dz. Urz. z 31.12.2003 r., C 321/01.
- Komisja Europejska, *Plan D na rzecz demokracji, dialogu i debaty*, Bruksela 13.10.2005 r., KOM(2005) 494 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji, *Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Strategia w zakresie uproszczenia otoczenia regulacyjnego*, Bruksela, dnia 25.10.2005 r., KOM(2005) 535 wersja ostateczna.
- European Parliament, Council, Commission, *Inter-institutional Common Approach to Impact Assessment (IA)*, listopad 2005 r. <http://ec.europa.eu>

- eu/governance/better_regulation/documents/ii_common_approach_to_ia_en.pdf
- Komisja Europejska, *Strategiczne cele na lata 2005–2009. Europa 2010: Partnerstwo dla odnowy europejskiej. Dobrobyt, solidarność i bezpieczeństwo*, Bruksela, 26.01.2005 r., KOM(2005) 12 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska, *Biała księga w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej*, Bruksela, 01.02.2006 r., KOM(2006) 35 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska, *Zielona księga. Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości*, Bruksela, 03.05.2006 r., KOM(2006) 194 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska, *Raport w sprawie implementacji pierwszego pakietu kolejowego*, Bruksela, 03.05.2006 r., KOM(2006) 198 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji, *Strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej*, Bruksela, 14.11.2006 r., KOM(2006) 689 wersja ostateczna.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie Białej księgi dotycząca europejskiej polityki komunikacyjnej, 16.11.2006 r., (2006/2087(INI)).
- Komisja Europejska, *Komunikat. Sprawozdanie okresowe na temat jednolitego europejskiego rynku łączności elektronicznej w 2007 r. (sprawozdanie nr 13)*, Bruksela, 19.03.2007 r., KOM(2008) 153 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska, *Zielona księga, Publiczny dostęp do dokumentów instytucji Wspólnoty Europejskiej. Przegląd*, Bruksela, 18.4.2007 r., KOM(2007) 185 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska, *Komunikat. Partnerski proces komunikowania na temat Europy*, Bruksela, 03.10.2007 r., KOM(2007) 568 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji w sprawie monitorowania rozwoju rynku przewozów kolejowych, Bruksela, 18.10.2007 r., KOM(2007) 609 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska, *Zalecenie Komisji z dnia 17 grudnia 2007 r. w sprawie właściwych rynków produktów i usług w sektorze łączności elektronicznej podlegających regulacji ex ante zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej*, Dz. Urz. 2007, L 344/65.
- Komisja Europejska, *Komunikat. Drugi strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej*, Bruksela, 30.01.2008 r., KOM(2008) 32 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska, *Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości. Zasady dotyczące stosunków z przedstawicielami grup interesu (rejestr i kodeks postępowania)*, Bruksela, 27.5.2008 r., KOM(2008) 323 wersja ostateczna.
- Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *Przegląd 2009*, <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>

- Komisja Europejska, *Komunikat. Trzeci strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej*, Bruksela, 28.1.2009 r. KOM(2009) 15 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska, *Sprawozdanie ogólne dotyczące działalności Unii Europejskiej – 2009*, Bruksela, 15.01.2010 r., SEC(2010) 18.
- European Commission, *Impact Assessment Board Report for 2009*, Brussels, 29.01.2010 r., SEC(2009) 1728 final.
- Komisja Europejska, *Komunikat. Program prac Komisji na rok 2010. Czas na działanie*, Bruksela, 31.03.2010 r., KOM(2010) 135 wersja ostateczna.
- Kodeks Postępowania Dla Przedstawicieli Grup Interesu, <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/infos/codeofconduct.do?locale=pl#code>

Dokumenty

- World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crises to Sustainable Growth*, Washington 1989.
- World Bank, *Governance: The World Bank's Experience*, Washington 1994.
- Komitet Niezależnych Ekspertów, *Drugi raport dotyczący reformy Komisji. Analiza obecnych praktyk i propozycje zwalczania niegospodarności, nieprawidłowości i nadużyć finansowych z dnia 10 września 1999 r.*, tom I, http://www.europarl.europa.eu/experts/default_en.htm
- House of Lords, European Union Committee, 10th Report of Session 2007–2008 The Treaty of Lisbon: an impact assessment, Volume I: Report, London, 13 March 2008 r.
- Cabinet Office, *Public bodies 2009*, http://www.civilservice.gov.uk/Assets/PublicBodies2009_tcm6-35808.pdf
- Cabinet Office, Agencies and Public Bodies Team, *Non departmental public Bodies. A guide for Departments*, www.civileservice.gov.uk
- Commission de régulation de l'électricité, *Rapport d'activité 2009*, http://www.cre.fr/fr/documents/publications/rapports_annuels
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Kierunki rozwoju konkurencji i ochrony konsumentów na rynkach przewozów kolejowych w Polsce*, Warszawa 2010.

Orzeczenia sądów Unii Europejskiej

- Orzeczenie TS z 12 lipca 1957 r. w sprawach połączonych 7/56, 3/57–7/57, Dineke Algera, Giacomo Cicconardi, Simone Couturaud, Ignazio Genuardi, Félicie Steichen przeciwko Zgromadzeniu Ogólnemu EWWiS, ECR 1957, s. 81.

- Orzeczenie TS z 13 czerwca 1958 r. w sprawie 9/56, Meroni przeciwko Wysockiej Władzy Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, ECR 1958, s. IV-11.
- Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z 5 marca 1963 r. w sprawie 26/62 – Van Gend & Loos v. Holenderska Administracja Podatkowa ECR 1963, s. 3.
- Orzeczenie TS z 4 lipca 1963 r. w sprawie 32-62, Maurice Alvis przeciwko Radzie, ECR 1963, s. 49.
- Orzeczenie TS z 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, Flaminio Costa przeciwko ENEL, ECR 1964, s. 585.
- Orzeczenie TS z 15 marca 1967 r. w sprawach połączonych 8-11/66, Société anonyme Cimenteries C.B.R. Cementsbedrijven N.V. i inni przeciwko Komisji, ECR 1967, s. 75.
- Orzeczenie TS z 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70, Internationale Handelsgesellschaft przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECR 1970, 1125.
- Orzeczenie TS z 2 grudnia 1971 r. w sprawie 5-71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt przeciwko Radzie, ECR 1971, s. 975.
- Orzeczenie TS z 15 grudnia 1971 r. w sprawie 51-54/7, International Fruit Company, ERC 1971 r., s. 1107.
- Orzeczenie TS z 14 marca 1973 r. w sprawie 57/72, Westzucker GmbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker, ECR 1973, s. 321.
- Orzeczenie TS z 11 grudnia 1973 r. w sprawie 120/73 Lorenz GmbH przeciwko Republice Federalnej Niemiec i innym ECR 1973, s. 1471.
- Orzeczenie TS z 17 września 1980 r. w sprawie 730/79, Philip Morris przeciwko Komisji, ECR 1980, s. 2671.
- Orzeczenie TS z 29 października 1980 r. w sprawie 138/79, Roquette Frère przeciwko Radzie, ECR 1980, s. 3333.
- Orzeczenie TS z 29 listopada 1980 r. w sprawach połączonych 209-215 i 218/78, Heintz van Landewyck SARL i inni przeciwko Komisji, ECR 1980, s. 3125.
- Orzeczenie TS z 17 grudnia 1980 r. w sprawie 149/79, Komisja przeciwko Belgii, ECR 1980, s. 3881.
- Orzeczenie TS z 14 maja 1981 r. w sprawie 98/80, Giuseppe Romano przeciwko Institut national d'assurance maladie-invalidité, ECR 1981, s. 1241.
- Orzeczenie TS z 17 grudnia 1981, Demont przeciwko Komisji, ECR 1981, s. 3147.
- Orzeczenie TS z 18 maja 1982 r. w sprawie 155/79, AM & S Europe Limited przeciwko Komisji, ECR 1982, s. 1575.

- Orzeczenie TS z 25 października 1983 r. w sprawie 107/82, Allgemeine Elektrizitäts-Gesellschaft AEG-Telefunken AG przeciwko Komisji, ECR 1983, s. 3151.
- Orzeczenie TS z 9 listopada 1983 r. w sprawie 332/81, NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin przeciwko Komisji, ECR 1983, s. 3461.
- Orzeczenie TS z 25 października 1986 r. w sprawach połączonych 201 i 202/85, Marthe Klensch i inni przeciwko Secrétaire d'État à l'Agriculture et à la Viticulture, ECR 1986, s. 3477.
- Orzeczenie TS z 1986 r. w sprawie 294/83, Les Verts przeciwko Parlamentowi, ECR 1986, s. 1357.
- Orzeczenie TS z 23 kwietnia 1986 r. w sprawie 150/84, Giorgio Bernardi przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, ECR 1986, s. 1375.
- Orzeczenie TS z 22 października 1987 r. w sprawie 314/85, Foto-Frost, ERC 1987, s. 4199.
- Orzeczenie TS z 15 listopada 1987 r. w sprawie 222/86, Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) przeciwko Georges Heylens i innym, ECR 1987, s. 4097.
- Orzeczenie TS z 1988 r. sprawa C-235/87, Annunziata Matteucci przeciwko Communauté Française de Belgique, Zb. Orz. 1988 r., s. 5589.
- Orzeczenie TS z 22 czerwca 1989 r. w sprawie 103/88, Fratelli Costanzo przeciwko Comune di Milano ECR 1989, s. 1839.
- Orzeczenie TS z 13 lipca 1989 r. w sprawie 5/88 Hubert Wachauf przeciwko Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, ECR 1989, s. 2609.
- Orzeczenie TS z 18 listopada 1989 r. w sprawie 374/87, Orkem przeciwko Komisji, ECR 1989 s. 3283, pkt 35.
- Orzeczenie TS z dnia 22 maja 1990 r. Parlament Europejski przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich. W sprawie C-70/88., ECR 1990, s. I-02041.
- Orzeczenie TS z 7 maja 1991 r. w sprawie C-69/89, Nakajima All Precision Co. Ltd przeciwko Radzie, ECR 1991, s. I-2069.
- Orzeczenie TS z 18 czerwca 1991 r. w sprawie C-260/89, Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE and Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou przeciwko Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas i inni, ECR 1991, s. I-2925.
- Orzeczenie TS z 21 listopada 1991 r. w sprawie 269/90, Technische Universität München przeciwko Hauptzollamt München-Mitte, ECR 1991, s. I-5469.
- Orzeczenie TS z 19 maja 1992 r. w sprawach połączonych C-104/89 i C-37/90 M. Mulder i inni i Otto Heinemann przeciwko Radzie i Komisji, ECR 1992, s. I-3061.

- Orzeczenie SPI z 6 grudnia 1994 r. w sprawie T-450/93, Lisrestal przeciwko Komisji, ECR 1994, s. II-11.
- Orzeczenie TS z 29 czerwca 1995 r. w sprawie T-30/91 Solvay SA przeciwko Komisji, ECR 1995, s. II-1775.
- Orzeczenie z 29 lutego 1996 r. w sprawie C-122/94, Komisja przeciwko Radzie, ECR 1996, s. I-881.
- Orzeczenie TS z 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA przeciwko Bundesrepublik Deutschland i The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i innym, ECR 1996, s. I-1029.
- Orzeczenie TS z 24 listopada 1996 r. w sprawie C-32/95 Komisja przeciwko Lisrestal, ECR 1996, s. I-5373.
- Orzeczenie TS z 18 marca 1997 r. w sprawie C- 282/95 P, Guérin automobiles przeciwko Komisji, ECR 1997, s. I-1503.
- Orzeczenie TS z 15 maja 1997 r. w sprawie C-278/95 P, Siemens SA przeciwko Komisji, ECR 1997, s. I-2507.
- Orzeczenie SPI z 14 lipca 1997 r. w sprawie T-81/95, Interhotel przeciwko Komisji ECR 1997, s. II-1265, pkt 65.
- Orzeczenie TS z 17 września 1997 r. w sprawie C-54/96, Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH przeciw Bundesbaugesellschaft Berlin mbH, ECR 1997, s. I-4992.
- Orzeczenie TS z 11 listopada 1997 r. w sprawie C-3888/92, Eurotunnel S.A. i inni przeciwko SeaFrance, ECR 1997, s. I-6315.
- Orzeczenie SPI z 9 grudnia 1997 r. w sprawach połączonych T-195/94 i T-202/94, Friedhelm Quiller i Johann Heusmann przeciwko Radzie i Komisji, ECR 1997, s. II-2247.
- Orzeczenie TS z 4 lutego 1999 r. w sprawie C-103/97, Josef Köllensperger GmbH & Co. i Atzwanger AG przeciw Gemeindeverband Bezirkskrankenhaus Schwaz., ECR 1999, s. I-574.
- Orzeczenie SPI z 20 kwietnia 1999 r. w sprawach połączonych T-305/94, T-306/94, T-307/94, T-313/94 – T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 i T-335/94, Limburgse Vinyl Maatschappij NV i inni przeciwko Komisji, ECR 1999, s. II-931.
- Orzeczenie z 8 lipca 1999 r. w sprawie C-51/92 P, Hercules Chemicals przeciwko Komisji, ECR 1996, s. I-4235.
- Orzeczenie SPI z 9 lipca 1999 r. w sprawie T-231/97 New Europe Consulting i Michael P. Brown przeciwko Komisji, ECR 1999, s. II-2403.
- Orzeczenie SPI z 14 października 1999 r., T-309/97 Bavarian Lager przeciwko Komisji.

- Orzeczenie TS z 4 lipca 2000 r. w sprawie C-352/98 P, Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA i Jean-Jacques Goupil przeciwko Komisji, ECR 2000, s. I-5291.
- Orzeczenie SPI w sprawach połączonych T-198/95, 171/96, 230/97, 174/98 i 225/98, Comafrica i Dole Fresh Fruit Europe przeciwko Komisji, ECR 2001, s. II-1975.
- Orzeczenie SPI z 10 maja 2001 r. w sprawach połączonych T-186/97, T-187/97, T-190/97, T-192/97 – T-210/97, T-211/97, T-216/97 to T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 i T-147/99 Kaufring i inni przeciwko Komisji, ECR 2001, s. II-1337.
- Orzeczenie SPI z 12 lipca 2001 r. w sprawie T-120/99, Kik przeciwko Urzędowi ds. Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (Znaki Towarowe i Wzory) (OHIM), ECR 2001, s. II-2235.
- Orzeczenie TS z 27 listopada 2001 r. w sprawie C-270/99, Z przeciwko Parlamentowi, ECR 2001, s. I-9197.
- Orzeczenie TS z 2002 r. w sprawie C-50/00, Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, ECR 2002, s. I-6677.
- Orzeczenie SPI z 7 lutego 2002 r. w sprawie T-211/00, A. Kuijer przeciwko Radzie, pkt 52.
- Orzeczenie SPI z 30 czerwca 2002 r. w sprawie T-54/99, max.mobil Telekommunikation Service GmbH przeciwko Komisji, ECR 2002, s. II-313.
- Orzeczenie SPI z 27 września 2002 r. w sprawie T-211/02, Tideland Signal Limited przeciwko Komisji, ECR 2002 r., s. II-3781.
- Orzeczenie z 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-312/00 P, Komisja przeciwko Camar i Tico, ECR 2002, s. I-11355.
- Orzeczenie SPI z 3 kwietnia 2003 r. w sprawach połączonych T-44/01, T-119/01 i T-126/01, Vieira and Vieira Argentina przeciwko Komisji, ECR 2003, s. II-1209.
- Orzeczenie TS z 10 lipca 2003 r. w sprawie C-472/00 P, Fresh Marine Company A/S przeciwko Komisji, ECR 2003, s. I-7541, pkt 26–27.
- Orzeczenie TS z 9 września 2003 r. w sprawie C-361/01 P, Christina Kik przeciwko Urzędowi ds. Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (Znaki Towarowe i Wzory) (OHIM).
- Orzeczenie TS z 18 września 2003 r. w sprawie C-338/00 P, Volkswagen AG przeciwko Komisji, ECR 2003.
- Orzeczenie TS z 7 stycznia 2004 r. w sprawach połączonych C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P, Aalborg Portland A/S i inni przeciwko Komisji, ECR 2004.
- Orzeczenie TS z 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C 263-02, Komisja przeciwko Jégo Quéré & Cie S.A., ECR I-425.

- Orzeczenie SPI z dnia 23 listopada 2004 r. w sprawie T-84/03 Maurizio Turco przeciwko Radzie Unii Europejskiej.
- Orzeczenie TS z 22 lutego 2005 r. w sprawie C-141/02 P, Komisja przeciwko max.mobil Telekommunikation Service, ECR 2005, s. I-1283.
- Orzeczenie SPI z 16 marca 2005 r. w sprawie T-283/02, EnBW Kernkraft GmbH przeciwko Komisji, ECR 2005, s. II-913.
- Orzeczenie SPI z dnia 17 marca 2005 r. w sprawie T-187/03 Isabella Scipacercola przeciwko Komisji Europejskiej.
- Orzeczenie SPI z 13 kwietnia 2005 r. w sprawie T-2/03 Verein für Konsumenteninformation przeciwko Komisji, ECR 2005.
- Orzeczenie SPI z 13 grudnia 2006 r. w sprawie T-304/01, Julia Abad Pérez i inni przeciwko Radzie i Komisji, ECR 2006.
- Orzeczenie TS z 14 października 2010 r. w sprawie C-280/08 P, Deutsche Telekom AG przeciwko Komisji, <http://curia.europa.eu/jurisp/>.

Załączniki

I. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej¹ proklamowana w Nicei 7 grudnia 2000 roku

Artykuł 41

Prawo do dobrej administracji

1. Każda osoba ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje i organy Unii.

2. Prawo to obejmuje:

- prawo każdej osoby do bycia wysłuchaną, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jej sytuację;
- prawo każdej osoby do dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
- obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

3. Każda osoba ma prawo domagania się od Wspólnoty naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.

4. Każda osoba może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków traktatowych i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.

Artykuł 43

Rzecznik Praw Obywatelskich

Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim ma prawo zwracać się do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii w przypadkach niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji lub organów wspólnotowych, z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji wykonujących swoje funkcje sądowe.

¹ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. 30.03.2010 r., C 83/389.

II. Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej przyjęty przez Parlament Europejski²

zawiera następujące postanowienia zasadnicze:

Artykuł 1

Przepisy ogólne

W swoich kontaktach z jednostką instytucje i ich urzędnicy przestrzegają zasad zapisanych w Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej (zwanym dalej Kodeksem).

Artykuł 2

Podmiotowy zakres zastosowania

1. Kodeks obowiązuje wszystkich urzędników i innych pracowników, którzy podlegają przepisom Regulaminu Pracowniczego lub przepisom stosującym się do pozostałych pracowników, w zakresie ich kontaktów z jednostką. Pojęcie „urzędnika” dotyczy w dalszym ciągu zarówno urzędników, jak i pozostałych pracowników.

2. Instytucje i ich administracje podejmą niezbędne działania w celu zapewnienia stosowania przepisów niniejszego Kodeksu również przez osoby dla nich pracujące, na przykład osoby zatrudnione w ramach umów cywilnoprawnych, rzeczoznawców oddelegowanych przez krajowe służby publiczne, a także praktykantów.

3. Pojęcie „jednostka” odnosi się do osób fizycznych i prawnych bez względu na to, czy ich miejsce zamieszkania lub zarejestrowanej siedziby znajduje się na terytorium jednego z Państw Członkowskich, czy też nie.

4. W rozumieniu niniejszego Kodeksu:

(a) pojęcie „instytucji” obejmuje instytucję lub organ Wspólnoty;

(b) pojęcie „urzędnika” obejmuje urzędników i pozostałych funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich.

Artykuł 3

Rzeczowy zakres obowiązywania

1. Niniejszy Kodeks zawiera ogólne zasady dobrej praktyki administracyjnej, które mają zastosowanie w odniesieniu do wszelkich kontaktów instytucji

² Źródło: Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, <http://www.euro-ombudsman.eu.int>

i ich administracji z jednostką, chyba że kontakty te podlegają przepisom szczególnym.

2. Zasady przedstawione w niniejszym Kodeksie nie obowiązują w odniesieniu do relacji pomiędzy instytucją a zatrudnionymi w niej urzędnikami. Stosunki te podlegają przepisom Regulaminu Pracowniczego.

Artykuł 4

Zasada praworządności

Urzędnik działa zgodnie z prawem oraz stosuje przepisy i procedury określone w aktach prawnych Wspólnot. Urzędnik zwraca w szczególności uwagę na to, aby decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek posiadały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi.

Artykuł 5

Zasada niedyskryminowania

1. Przy rozpatrywaniu wniosków jednostek i przy podejmowaniu decyzji urzędnik zapewnia przestrzeganie zasady równego traktowania. Pojedyncze osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji są traktowane w porównywalny sposób.

2. W przypadku różnic w traktowaniu urzędnik zapewnia, aby to nierówne traktowanie było usprawiedliwione obiektywnymi, istotnymi właściwościami danej sprawy.

3. Urzędnik powstrzymuje się w szczególności od wszelkiego nieusprawiedliwionego nierównego traktowania jednostek ze względu na ich narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub wyznanie, przekonania polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, posiadaną własność, urodzenie, inwalidztwo, wiek lub orientację seksualną.

Artykuł 6

Zasada proporcjonalności

1. W toku podejmowania decyzji urzędnik zapewnia, że podjęte działania będą proporcjonalne do wyznaczonego celu. Urzędnik w szczególności unika ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeśli ograniczenia te bądź obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań.

2. W toku podejmowania decyzji urzędnik ma na uwadze sprawiedliwe wyważenie interesów osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego.

Artykuł 7

Zakaz nadużywania uprawnień

Urzędnik korzysta z przysługujących mu uprawnień wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały powierzone mocą odnośnych przepisów. Urzędnik w szczególności unika korzystania z uprawnień dla osiągnięcia celów, dla których brak podstawy prawnej lub które nie są uzasadnione interesem publicznym.

Artykuł 8

Zasada bezstronności i niezależności

1. Urzędnik jest bezstronny i niezależny. Urzędnik powstrzymuje się od jakichkolwiek arbitralnych działań, które mogłyby mieć negatywny wpływ na sytuację jednostek, jak również od wszelkich form uprzywilejowanego traktowania, bez względu na motywy takiego postępowania.

2. W swoim postępowaniu urzędnik nigdy nie kieruje się interesem osobistym, rodzinnym bądź narodowym, ani też naciskami politycznymi. Urzędnik nie bierze udziału w podejmowaniu decyzji, w której on sam albo bliski członek jego rodziny miałby interes finansowy.

Artykuł 9

Zasada obiektywności

W toku podejmowania decyzji urzędnik bierze pod uwagę wszystkie istotne czynniki i przypisuje każdemu z nich należyte znaczenie. Urzędnik nie uwzględnia żadnych okoliczności niezwiązanych ze sprawą.

Artykuł 10

Oczekiwania uzasadnione prawnie, konsekwentne działanie i doradztwo

1. Urzędnik działa konsekwentnie w ramach swojej praktyki administracyjnej, a także w sposób zgodny z działalnością administracyjną instytucji. Urzędnik przestrzega praktyk administracyjnych obowiązujących w instytucji, o ile nie zaistnieją uzasadnione prawnie powody, które usprawiedliwiałyby odstępianie od tych praktyk w indywidualnym przypadku. Powody te należy przedstawić na piśmie.

2. Urzędnik uwzględnia uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostek, które wynikają z działań podejmowanych w przeszłości przez daną instytucję.

3. Jeśli zajdzie taka konieczność, urzędnik służy jednostce poradą w kwestii możliwego postępowania w sprawie, która wchodzi w zakres jego obowiązków, a także w kwestii sposobów rozstrzygnięcia danej sprawy.

Artykuł 11

Zasada uczciwości

Urzędnik działa w sposób bezstronny, uczciwy i rozsądny.

Artykuł 12

Zasada uprzejmości

1. Urzędnik jest usłużny, zachowuje się właściwie, i uprzejmie, i pozostaje dostępny w kontaktach z ogółem społeczeństwa. Odpowiadając na korespondencję, rozmowy telefoniczne i pocztę elektroniczną urzędnik stara się być w jak największym stopniu pomocny, a także udziela odpowiedzi na skierowane do niego pytania w sposób możliwie najbardziej wyczerpujący i dokładny.
2. Jeżeli urzędnik nie jest właściwy w danej sprawie, kieruje obywatela do urzędnika właściwego.
3. W przypadku popełnienia błędu, który narusza prawa lub interesy jednostki, urzędnik składa stosowne przeprosiny i stara się skorygować negatywne skutki popełnionego przez siebie błędu w możliwie najwłaściwszy sposób, informując jednocześnie o ewentualnych możliwościach odwołania się zgodnie z artykułem 19 Kodeksu.

Artykuł 13

Zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela

Urzędnik czuwa nad tym, aby każdy obywatel Unii Europejskiej lub każda pojedyncza osoba, która wystosuje do instytucji pismo w jednym z języków Traktatu, otrzymała odpowiedź w tym samym języku. Ta sama zasada obowiązuje w miarę możliwości również w odniesieniu do osób prawnych, takich jak stowarzyszenia (organizacje pozarządowe) oraz podmioty gospodarcze.

Artykuł 14

Potwierdzenie odbioru i wskazanie właściwego urzędnika

1. W terminie dwóch tygodni wydaje się potwierdzenie odbioru każdego pisma lub skargi skierowanej do instytucji, chyba że w tym terminie możliwe jest przekazanie merytorycznie uzasadnionej odpowiedzi.
2. W odpowiedzi lub potwierdzeniu odbioru podaje się nazwisko i numer telefonu urzędnika zajmującego się daną sprawą oraz jego stanowisko służbowe.
3. Nie ma konieczności przekazywania potwierdzenia odbioru ani odpowiedzi w przypadkach, gdy pisma lub skargi kierowane do Instytucji są nadmiernie liczne, powtarzają się lub są bezprzedmiotowe.

Artykuł 15

Zobowiązanie do przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji

1. W przypadku, gdy pismo lub skarga adresowane do instytucji są skierowane lub przekazane do dyrekcji generalnej, dyrekcji lub wydziału, które nie są upoważnione do rozpatrzenia pisma lub skargi, ich jednostki organizacyjne czuwają nad tym, aby właściwe akta zostały bezzwłocznie przekazane do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji.
2. Jednostka organizacyjna, do której pierwotnie wpłynęło pismo lub skarga, informuje wnoszącego o dalszym przekazaniu sprawy i podaje nazwisko oraz numer telefonu urzędnika, do którego akta zostały skierowane.
3. Urzędnik informuje obywatela lub stowarzyszenie o ewentualnych błędach lub brakach występujących w dokumentach, a także umożliwia ich skorygowanie.

Artykuł 16

Prawo do wysłuchania i do złożenia oświadczeń

1. W przypadkach dotyczących praw lub interesów jednostek urzędnik zapewnia przestrzeganie prawa do obrony na każdym etapie postępowania zmierzającego do podjęcia decyzji.
2. W przypadkach, w których ma zostać wydana decyzja dotycząca praw lub interesów jednostki, ma ona prawo przed podjęciem decyzji przedstawić swoje uwagi na piśmie i w razie potrzeby przedstawić ustnie swoje spostrzeżenia.

Artykuł 17

Stosowny termin podjęcia decyzji

1. Urzędnik czuwa nad tym, aby w sprawie każdego wniosku lub skargi skierowanej do instytucji została podjęta decyzja w stosownym terminie, bezwzględnie i w żadnym razie nie później niż dwa miesiące od daty wpłynięcia danego wniosku lub skargi. Taka sama zasada obowiązuje w odniesieniu do odpowiedzi na pisma jednostek i do udzielania odpowiedzi na notatki administracyjne przekazywane przez urzędnika swoim przełożonym wraz z prośbą o wydanie poleceń w sprawie podjęcia niezbędnych decyzji.
2. Jeżeli ze względu na złożony charakter sprawy decyzja w sprawie wniosku lub skargi nie może zostać wydana w podanym powyżej terminie, urzędnik informuje o tym wnoszącego wniosek lub skargę możliwie jak najszybciej. W takim przypadku wnoszący jest informowany o ostatecznej decyzji w możliwie najkrótszym terminie.

Artykuł 18

Obowiązek uzasadnienia decyzji

1. W odniesieniu do każdej wydanej przez instytucję decyzji, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki, podaje się powody, na których została ona oparta; w tym celu należy jednoznacznie podać istotne fakty i podstawę prawną podjętej decyzji.
2. Urzędnik odstępuje od wydania decyzji, które opierałyby się na niewystarczających lub niejasnych podstawach, lub które nie zawierałyby indywidualnej argumentacji.
3. W przypadku, gdy ze względu na dużą liczbę jednostek, których dotyczą podobne decyzje, nie ma możliwości przedstawienia szczegółowych powodów podjęcia decyzji i w związku z powyższym przekazywane są odpowiedzi standardowe, urzędnik dba o to, aby w terminie późniejszym dostarczyć indywidualną argumentację obywatelowi, który zwróci się z wyraźną odnośną prośbą.

Artykuł 19

Informacja o możliwościach odwołania

1. Wydana przez instytucję decyzja, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki, zawiera informację o możliwościach złożenia odwołania od wydanej decyzji. Podaje się w szczególności następujące in-

formacje: rodzaj środków odwoławczych, organy, do których można wnosić ewentualne odwołania, a także terminy ich wnoszenia.

2. Decyzje zawierają w szczególności informacje o możliwości wszczęcia postępowań sądowych, a także wniesienia skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zgodnie z warunkami ustalonymi odpowiednio w artykułach 230 i 195 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Artykuł 20

Powiadomienie o podjętej decyzji

1. Urzędnik zapewnia, że decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek zostają przekazane zainteresowanym jednostkom na piśmie natychmiast po podjęciu tych decyzji.

2. Urzędnik powstrzymuje się od powiadomienia innych jednostek o podjętej decyzji dopóty, dopóki nie zostanie powiadomiona o tej decyzji jednostka, której decyzja dotyczy.

Artykuł 21

Ochrona danych

1. Urzędnik wykorzystujący dane osobowe obywatela uwzględnia sferę prywatności i nietykalność osobistą zgodnie z postanowieniami rozporządzenia (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 roku o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych³.

2. Urzędnik w szczególności odstąpi od przetwarzania danych osobowych do celów niezgodnych z prawem oraz przekazania takich danych osobom nieupoważnionym.

Artykuł 22

Wnioski o udzielenie informacji

1. W przypadku, gdy urzędnik jest odpowiedzialny za daną sprawę, udostępnia zainteresowanym jednostkom żądane przez nie informacje. Jeśli zaistnieje taka potrzeba, urzędnik udziela w zakresie swoich kompetencji porady dotyczącej wszczęcia ewentualnego postępowania administracyjnego. Urzędnik dba o to, aby przekazana informacja była jasna i zrozumiała.

³ Dz.Urz. L 8/1 z 12 stycznia 2001 r.

2. W przypadku, gdy zgłoszona ustnie prośba o udzielenie informacji jest zbyt skomplikowana lub zbyt obszerna, urzędnik sugeruje zgłaszającemu sformułowanie wniosku na piśmie.
3. Jeżeli urzędnik nie może udostępnić żądanej informacji ze względu na jej poufny charakter, informuje zainteresowaną jednostkę zgodnie z artykułem 18 niniejszego Kodeksu o przyczynach, dla których żądana informacja nie może być przekazana.
4. W przypadku, gdy do urzędnika kierowane są prośby o udzielenie informacji w sprawach, za które nie jest on odpowiedzialny, urzędnik kieruje zgłaszającego do właściwej osoby, jednocześnie podając jej nazwisko i numer telefonu. Jeżeli jednostka zgłasza prośbę o przekazanie informacji dotyczących innej instytucji lub organu Wspólnoty, urzędnik kieruje zgłaszającego do właściwej instytucji lub organu.
5. W razie potrzeby urzędnik, w zależności od treści wniosku, kieruje jednostkę, która wystąpiła o udzielenie informacji do jednostki organizacyjnej instytucji, odpowiedzialnej za informowanie obywateli.

Artykuł 23

Wnioski o umożliwienie dostępu do dokumentów

1. Urzędnik rozpatruje żądania dostępu do dokumentów zgodnie z przepisami przyjętymi przez instytucję i zgodnie z ogólnymi zasadami i ograniczeniami określonymi w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001⁴.
2. Jeżeli urzędnik nie może spełnić ustnej prośby o umożliwienie publicznego dostępu do dokumentów, sugeruje obywatelowi sformułowanie odpowiedniego wniosku na piśmie.

Artykuł 24

Prowadzenie rejestrów

Jednostki organizacyjne instytucji prowadzą stosowne rejestry poczty przychodzącej i wychodzącej, przekazywanych im dokumentów oraz podjętych przez nie działań.

Artykuł 25

Informacje o Kodeksie

1. Instytucja podejmuje skuteczne działania mające na celu poinformowanie jednostek o prawach im przysługującym w ramach niniejszego Kodeksu.

⁴ Dz. Urz. L 145/43 z 31 maja 2001 r.

W miarę możliwości instytucja udostępnia tekst Kodeksu w formie elektronicznej na swojej stronie internetowej.

2. Komisja, w imieniu wszystkich instytucji, publikuje Kodeks i rozprowadza go wśród obywateli w formie broszury informacyjnej.

Artykuł 26

Prawo do złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

Jakiegokolwiek zaniedbanie dotyczące wypełnienia zasad przedstawionych w niniejszym Kodeksie, którego dopuści się instytucja lub urzędnik, może być przedmiotem skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zgodnie z artykułem 195 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i zgodnie ze Statutem Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich⁵.

Artykuł 27

Kontrola stosowania postanowień Kodeksu

Po dwóch latach stosowania każda instytucja kontroluje sposób wykonywania przez siebie postanowień Kodeksu. O wynikach tej kontroli instytucja ta powiadomi Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

⁵ Decyzja Parlamentu Europejskiego w sprawie postanowień i ogólnych warunków wykonywania zadań przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Dz. Urz. L 113 z 4 maja 1994 r., s. 15.

Wykaz skrótów

- ACER – Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators*)
- ARAF – Urząd Regulacji Kolejnictwa (*Autorité de régulation des activités ferroviaires*)
- ARCEP – Urząd Regulacji Łączności Elektronicznej i Poczty (*Autorité de régulation des communications électroniques et des postes*)
- BEREC – Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (*Body of European Regulators for Electronic Communications*)
- BNetzA – Federalna Agencja ds. Sieci (*Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen*)
- CDE – centra dokumentacji europejskie
- CEER – Rada Europejskich Regulatorów Energii (*Council of European Energy Regulators*)
- CRE – Komisja Regulacji Energetyki (*Commission de régulation de l'énergie*)
- ENISA – Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (*European Network and Information Security Agency*)
- ERA – Europejska Agencja Kolejowa (*European Railway Agency*)
- ERG – Europejska Grupa Regulatorów (*European Regulators Group*)
- ERGEG – Europejska Grupa Regulatorów Energii i Gazu (*European Regulators Group for Electricity and Gas*)
- EWG – Europejska Wspólnota Gospodarcza
- IRG – Grupa Niezależnych Regulatorów (*Independent Regulators Group*)
- KPP – Karta Praw Podstawowych
- NDPB – Non-Departmental Public Bodies
- NGAN – sieci dostępne nowej generacji (*Next Generation Access Networks*)
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organization for Economic Co-operation and Development*)
- OFCOM – Urząd ds. Łączności (*Office of Communications*)
- OFGEM – Urząd ds. Gazu i Elektryczności (*Office of Gas and Electricity Markets*)
- OMK – Otwarta Metoda Koordynacji
- ORR – Urząd Regulacji Kolei (*Office of Rail Regulation*)

PE	– Parlament Europejski
SOKiK	– Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
SPI	– Sąd Pierwszej Instancji
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TS	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
UKE	– Urząd Komunikacji Elektronicznej
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
URE	– Urząd Regulacji Energetyki
UTK	– Urząd Transportu Kolejowego

Inga Kawka – adiunkt w Katedrze Prawa i Nauk o Administracji Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, wykładowca instytucjonalnego i gospodarczego prawa Unii Europejskiej. Stypendystka m.in. Uniwersytetu Paris III oraz Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji. Specjalizuje się w prawie Unii Europejskiej, prawie telekomunikacyjnym, zamówień publicznych oraz funduszy strukturalnych. Laureatka nagrody Fundacji Promocji Prawa Europejskiego. Autorka książki *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej*. Problematyka prawna oraz kilkudziesięciu publikacji z zakresu prawa europejskiego.

Publikacja przedstawia szczegółowo treść zasad dobrego rządzenia w prawie Unii Europejskiej na przykładzie tworzenia i wdrażania polityk unijnych w sektorach: telekomunikacyjnym, energetycznym, kolejowym i pocztowym. Zaprezentowane w książce rozważania obejmują zarówno działania podejmowane przez instytucje UE, przede wszystkim Komisję Europejską i agencje europejskie, jak i przez krajowe organy regulacyjne.

Książka przeznaczona jest dla przedsiębiorców oraz pracowników administracji publicznej, a także naukowców, studentów i prawników zainteresowanych unijnym prawem gospodarczym, zwłaszcza kwestiami regulacji sektorów infrastrukturalnych.

Uniwersytet Pedagogiczny
im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie
Prace Monograficzne nr 594

ISSN 0239-6025
ISBN 978-83-7271-672-9

