Acta Universitatis Wratislaviensis No 3888
PRAWO CCCXXVII Wrocław 2019

DOI: 10.19195/0524-4544.327.12

LIDIA ZACHARKO
ORCID: 0000-0002-3799-5502
lidia.zacharko@us.edu.pl
Uniwersytet Śląski
MARCIN JANIK
ORCID: 0000-0002-6197-2722
marcin.janik@us.edu.pl
Uniwersytet Śląski

Europeizacja administracji publicznej (kilka refleksji)

Abstrakt: Artykuł poświęcony jest wskazaniu i omówieniu wyzwań, jakie stają przed administracją, nie tylko wobec procesów integracyjnych, europeizacji administracji publicznej, ale również rosnącej dynamiki procesów globalizacji. W świetle tak zakreślonej problematyki analizą objęte zostały między innymi modele wpływu prawa europejskiego na prawo krajowe. Wskazano również płaszczyzny procesu europeizacji, ukazując w tym zakresie europeizację zadań administracji publicznej. Rozważania objęły także interesujący z wielu względów problem agencji zaliczanych się do „administracji pośredniej".

Słowa kluczowe: europeizacja administracji publicznej, globalizacja, dekoncentracja, agencja rządowa, agencja wykonawcza, agencja regulacyjna.

Zagadnienia wprowadzające

Wraz z nasilającymi się procesami integracyjnymi pojawiło się w nauce prawa administracyjnego pojęcie europeizacji prawa administracyjnego (europeizacji administracji publicznej), a nawet jego globalizacji. Jest to jeden z najistotniejszych czynników kształtujących tendencje rozwojowe współczesnego prawa administracyjnego. W piśmiennictwie prawniczym spotykamy rozmaite koncepcje wskazujące istotę tego procesu. Samo pojęcie europeizacji jest typowym homonimem analizowanym na płaszczyźnie politologicznej, socjologicznej, historycznej czy wreszcie prawnej.

© for this edition by CNS

W literaturze przedmiotu wyróżnia się następujące modele relacji — oddziaływań wpływu prawa europejskiego na prawo krajowe:

1) europeizację wertykalną, czyli jednostronne oddziaływanie prawa europejskiego na prawo państw europejskich;

2) europeizację horyzontalną, czyli poziome i wielostronne oddziaływanie wzajemne prawa państw europejskich;

3) europeizację *ad extra*, czyli oddziaływanie prawa europejskiego na prawo państw pozaeuropejskich i ewentualnie organizacji międzynarodowych[1].

W kontekście oddziaływania prawa europejskiego (unijnego)[2] na prawo państw członkowskich wskazuje się na proces systematycznego wpływania na tworzenie i stosowanie prawa krajowego, a rezultaty są zauważalne we wszystkich obszarach funkcjonowania administracji publicznej[3].

Jednostronne oddziaływanie prawa państw europejskich na prawo europejskie to włączanie do naszego porządku norm i zasad porządku europejskiego, jak również respektowanie standardów i wzorców europejskich przy tworzeniu własnych rozwiązań prawnych, przy jednoczesnym uwzględnianiu odrębności i specyfiki właściwych krajowym uwarunkowaniom. Istotnym czynnikiem uruchamiającym proces europeizacji administracji publicznej było ratyfikowanie przez Polskę Statutu Rady Europy i Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 października 1950 roku[4].

Istotne znaczenie mają również regulacje traktatowe, tj. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwany dawniej TWE) z dnia 25 marca 1957 roku modyfikowany Traktatem z Maastricht z dnia 7 lutego 1992 roku i modyfikowanymi dalszymi traktatami: Traktatem Amsterdamskim z dnia 2 października 1997 roku, Traktatem Nicejskim z dnia 26 lutego 2001 roku i Traktatem Lizbońskim.

Warto zaznaczyć, że proces europeizacji przebiega na trzech płaszczyznach:

1) europeizacji standardów;

2) europeizacji zadań;

3) europeizacji rozwiązań organizacyjnych, proceduralnych, kadrowych[5].

---

[1] A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2014, s. 255.

[2] Po reformie Unii Europejskiej na mocy Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. bardziej poprawne jest posługiwanie się kategorią „prawa unijnego" lub prawa Unii Europejskiej niż prawa wspólnotowego.

[3] *Wprowadzenie*, [w:] *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego a prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiarska, Szczecin 2015, s. 9, D. Curtin, *Executive power of the European Union law: practices, and the living constitution*, Oxford 2009, s. 136.

[4] Ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską w 1993 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

[5] S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego*, [w:] *Studia Prawno-Europejskie (Studies on European Law)*, red. M. Seweryński, Z. Hajna, t. 6, Łódź 2002, s. 72–111.

© for this edition by CNS

Europejski model administracji publicznej opiera się na fundamencie wartości i zasad funkcjonowania państwa demokratycznego. Europeizacja administracji publicznej to unowocześnienie instytucji prawnych, wymuszenie pewnych standardów traktowania obywatela przez administrację, poprawa i ujednolicenie statusu obywatela wobec administracji, umożliwienie kooperacji między równorzędnymi organami w krajach członkowskich, a także z instytucjami i organami UE[6].

Kanony administracji publicznej są wyznaczone przez trzy podstawowe akty prawne. Pierwszym jest Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej przyjęta w grudniu 2000 roku w Nicei, w której wpisano prawo do dobrej administracji (art. 41). Artykuł ten jest fragmentem traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy, precyzującym prawo każdego do bezstronnego i rzetelnego załatwienia jego sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i agencje Unii[7].

Kolejnym dokumentem jest Europejski Kodeks Dobrej Administracji przyjęty w dniu 6 września 2001 roku Parlament Europejski za podstawowe zasady uznał zasadę praworządności, niedyskryminowania, współmierności przyjętych działań do obranego celu, zakazu nadużywania uprawnień, bezstronności i niezależności, obiektywności, uwzględnienia zgodnych z prawem oczekiwań jednostek i udzielania im porad dotyczących sposobu postępowania oraz sposobu rozstrzygnięcia sprawy, uczciwości, uprzejmości, odpowiadania na piśmie w języku traktatu, w którym zwróciła się jednostka, obowiązku przekazania sprawy do właściwej jednostki, organizacji czy instytucji, prawo wysłuchania i złożenia oświadczeń, stosownego w terminie podjęcia decyzji i jej uzasadnienia, ochrony danych osobowych, udzielenia informacji i dostępu do dokumentów publicznych czy możliwości złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich[8].

Trzecim ważnym dokumentem jest Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie oceny skutków regulacji z dnia 5 czerwca 2002 roku. Przyjęto w nim zasady polityki lepszego stanowienia prawa Unii Europejskiej (*better regulation*): konieczność, proporcjonalność, subsydiarność, przejrzystość, odpowiedzialność, dostępność, prostota.

Zdaniem P. Delvolve prawo do dobrej administracji jest koncepcją ogólną zakładającą sprawną strukturę administracyjną na wszystkich szczeblach administracji, dotyczącą relacji z obywatelem i jednostką (włączając osoby prawne). Ważna jest treść (standardy) i procedury. Na standardy prawa do dobrej admini-

---

[6] M. Tabor, J. Skoczek, *Zarządzanie procesem członkostwa Polski w UE*, [w:] *5 lat Polski w Unii Europejskiej, raport UKIE*, red. M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski, Warszawa 2009, s. 447–476.

[7] A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo" 2003, nr 7, s. 55. Moc wiążącą tego dokumentu nadał Traktat Lizboński podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r., który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. (Dz.U. Nr 203, poz. 1569).

[8] J. Świątkowski, *Europejski Kodeks Administracji*, Warszawa 2002.

© for this edition by CNS

stracji składają się m.in. zasady równości, bezstronności, indywidualizacji, dostępu do prawa, co znaczy więcej niż sam dostęp do dokumentów czy informacji publicznej[9].

Europeizacja zadań administracji publicznej

Członkostwo w Unii Europejskiej trzeba uznać za okoliczność szczególnie istotną dla kształtu i funkcjonowania administracji publicznej w państwach, tj. konwergencję rozwiązań organizacyjnych, proceduralnych, kadrowych. Zasadą jednak jest, że prawo Unii Europejskiej nie normuje organizacji administracji publicznej państw członkowskich. Tak więc prawo unijne nie wskazuje, jakie organy administracyjne mają wykonywać kompetencje oparte bezpośrednio lub pośrednio na normach prawa unijnego albo jakimi cechami mają się odznaczać te organy[10].

Jednak pośredni wpływ prawa Unii Europejskiej na ustrój i procedury administracyjne jest znaczący. Zdaniem J. Supernata „europejska przestrzeń administracyjna" to oznaczenie europejskiego modelu administracji publicznej. Model ten dotyczy „konwergencji administracyjnej, czyli konwergencji idącej w kierunku powszechnych (wspólnych czy podobnych) rozwiązań administracyjnych w miejsce krajowych odrębności administracyjnych[11].

W Unii Europejskiej system sprawowania władzy wykonawczej nie ma charakteru jednolitego, lecz władza ta jest zasadniczo dzielona pomiędzy Radę Europejską, Radę Unii Europejskiej oraz Komisję Europejską; coraz większą rolę odgrywają także agencje w zakresie powierzanych im zadań oraz współpraca w ramach sieci administracyjnych.

Jednym z efektów transformacji ustrojowej w Polsce było powołanie do realizacji zadań z zakresu administracji publicznej podmiotów niemieszczących się w ramach tradycyjnego pojęcia organu administracji publicznej. Do tej kategorii podmiotów zalicza się agencje administracyjne nazywane również agencjami rządowymi, agencjami państwowymi, agencjami wykonawczymi[12]. Agencje wpisują się w dualistyczny model administracji publicznej, tj. model centralistyczny połączony z dekoncentracją i koncentracją oraz model zdecentralizowany.

J. Delabrousse w swoim dziele *La décentralisation administrative et les universités regionalés*[13] wskazuje, że centralizacja powoduje apopleksję centrum

---

[9] H. Michalińska, *Wspomnienia, sprawozdania. Prawo do dobrej administracji — Paneuropejska Konferencja Rady Europy*, „Służba Cywilna" wiosna–lato 2004, nr 8, s. 152.

[10] S. Biernat, *Europejskie*…, s. 93.

[11] J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013, s. 78.

[12] Por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 grudnia 2010 r., I SA/Ke 614/10, LEX nr 677812.

[13] Por. J. Delabrousse, *La décentralisation administrative et les universités regionalés*, red. Albert Fontemoing, Paris 1901.

© for this edition by CNS

i paraliż członków, aby temu zaradzić państwo unitarne musi przyjąć dwa rozwiązania:

1) przeprowadzenie decentralizacji;

2) przeprowadzenie dekoncentracji władzy publicznej.

Powołany autor zdefiniował dwie formy dekoncentracji:

— dekoncentrację bezpośrednią, która polega na przekazaniu przedstawicielowi władzy centralnej w terenie prawa do podejmowania decyzji w niektórych sprawach — oczywiście jest on przez nią nominowany; przykładem takiej dekoncentracji władzy jest terenowy organ administracji rządowej (wojewoda);

— dekoncentrację pośrednią polegającą na przekazaniu kompetencji władzy publicznej instytucji, która posiada osobowość prawną i działa w interesie publicznym; instytucja ta może zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywana, krótko mówiąc, jest wyposażona we wszystkie atrybuty osoby prawnej. We Francji tego typu forma dekoncentracji władzy publicznej była i jest bardzo popularna. Już na początku wieku J. Delabrousse przedstawił całą gamę przykładów tego typu zakładów publicznych (*établissements publics*): szpitale, przytułki, instytucje wzajemnych ubezpieczeń, kasy zapomogowo-pożyczkowe, uczelnie.

Podstawowym celem dekoncentracji jest racjonalizacja sprawowania władzy publicznej. W państwie, w którym podejmowanie decyzji jest scentralizowane, szybko dochodzi do paraliżu decyzyjnego. Dekoncentracja, w przeciwieństwie do decentralizacji, nie jest więc procesem odwrotnym do centralizacji, jest sposobem wykonywania władzy centralnej.

Dekoncentracja władzy publicznej ma tylko i wyłącznie charakter administracyjny i polega na delegowaniu kompetencji i powierzeniu wykonywania zadań władzy centralnej instytucjom i organom tej władzy reprezentującym ją w terenie (poza centralnym ośrodkiem władzy). Agencje rządowe wpisują się w model zdekoncentrowanej administracji publicznej.

Przechodząc do omówienia statusu prawnego agencji w modelu europejskim, należy skonstatować, iż agencje są podmiotami zależnymi od centralnych organów Unii Europejskiej. Wiele agencji posiada osobowość prawną. Pierwszą z agencji była Agencja Dostaw Euratomu (ESA). Utworzona ona została na mocy art. 2(d) oraz 52 ust. 2(b) traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EWEA) w dniu 1 stycznia 1958 roku.

Agencje zalicza się do „administracji pośredniej", z którą mamy do czynienia, gdy zadania publiczne są realizowane nie przez organy administracji publicznej, lecz inne podmioty prawa. Agencje działają przede wszystkim w dziedzinie: nauki, przemysłu, techniki, technologii, rolnictwa, wojska. Działanie agencji służy rozwiązywaniu specyficznych problemów. Celem agencji jest przeprowadzanie zwłaszcza: innowacyjności, modernizacji, restrukturyzacji. Zatem przedmiot działania agencji jest zasadniczo różnorodny. Mieści się w zakresie zadań Komisji Europejskiej. Zasadniczo agencje prowadzą prace przygotowawcze dla Komisji, ale nie podejmują wiążących rozstrzygnięć, wyjątkiem jest Urząd Harmonizacji

© for this edition by CNS

do spraw Rynku Wewnętrznego, który ma przyznane własne kompetencje do podejmowania decyzji[14].

W literaturze europejskiej wyróżnia się cztery grupy agencji: agencje działające w sferze rynku wewnętrznego i sprawujące nadzór nad przestrzeganiem przez podmioty prywatne prawa unijnego w poszczególnych dziedzinach; agencje działające w sferze społecznej i sprawujące nadzór nad podmiotami prywatnymi, jak również nakierowujące działania prywatne w kierunku zgodnym z interesem publicznym; agencje działające w sferze społecznej regulacji i odpowiedzialne za wytwarzanie informacji i ich jakość; agencje informacyjne w sferze polityki społecznej[15].

Z kolei Komisja Europejska rozróżnia dwa rodzaje agencji. Po pierwsze agencje „wykonawcze", a po drugie agencje „regulacyjne" lub „tradycyjne", nazywane także „zdecentralizowanymi" lub „satelitami"[16]. Podstawą prawną działania agencji jest rozporządzenie z 19 grudnia 2002 roku[17].

Przy analizie działań agencji rządowych można również wskazać ich najbardziej charakterystyczne funkcje, tj.: informacyjną, doradczą, finansową, interwencyjną, promocyjną, realizacyjną i zarządczą. W prawie unijnym agencje wpisują się w powyższy model, najwięcej bowiem jest agencji, które spełniają funkcje informacyjne — np. Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Miejscu Pracy, któa rozpowszechnia wiedzę i informacje z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy. Kolejna grupa to agencje spełniające funkcje doradcze, np. Europejska Agencja Leków. Trzecią grupę stanowią agencje realizujące usługi publiczne i posiadające uprawnienia decyzyjne (Urząd Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego czy Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin).

W polskiej doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że pojęcie agencji pojawiło się jako przejaw akceptacji rozwiązań europejskich, a nie przejęcie rozwiązań ze sfery prawa cywilnego, gdzie tradycyjnie pojęcia agencji używa się w odniesieniu do odrębnego typu umowy nazwanej umową agencyjną.

Istotne dla prowadzonej analizy jest stwierdzenie, że brak jest definicji legalnej agencji. Dlatego też definicji tej należy szukać na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych oraz refleksji doktrynalnej, gdzie występuje ona w dwóch zasadniczych ujęciach. W szerokim, które można odnieść do wszystkich podmio-

[14] S. Biernat, *Europejskie*…, s. 80; J. Jakubek-Lalik, *Europeizacja zarządzania publicznego. Administracja krajowa w Unii Europejskiej*, [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014, s. 252 n.; R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 46.

[15] E. Chitti, *The Emergence of a Community Administration: The Case of European Agencies*, „Common Market Law Review" 2000, t. 37, s. 313–317.

[16] M. Everson, G. Majone, L. Metcalfe, A. Schout, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance. Report Presented to the Commission*, Florence-Maastricht 1999, s. 89.

[17] Rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi.

© for this edition by CNS

tów prawa publicznego mających w nazwie słowo agencja oraz w ujęciu wąskim opisującym agencje, które mają formę państwowych osób prawnych[18].

Na gruncie doktryny wskazuje się, że agencja rządowa należy do tzw. organów administrujących. Zdaniem J. Zimmermanna cechą charakterystyczną takich organów jest to, że nie są z reguły centralnymi organami państwa, a ich kompetencje administracyjne przyznane są przez ustawę. Oznacza to, że ustawodawca, powołując do życia organ administracji państwowej, określa w powołującej go ustawie, czy jest to organ centralny, czy też jest to organ administrujący (agencja rządowa) i przyznaje mu odpowiednie kompetencje[19].

Analogiczną definicję odnajduje się na gruncie orzecznictwa, gdzie wskazano, że agencje rządowe należy rozumieć jako jednostki organizacyjne tworzone na podstawie przepisów prawa wyłączone z tradycyjnych struktur ministerialnych, choć na ogół poddane nadzorowi ministrów, tworzone jako szczególnego rodzaju przedstawicielstwa w celu spełnienia wyznaczonych przez rząd zadań.

Jak pisze B. Popowska — do wspólnych cech agencji należy zaliczyć powoływanie przez organy państwowe między innymi do realizacji zadań wynikających z polityki państwa oraz powiązania organizacyjne i funkcjonalne organów agencji z naczelnymi bądź centralnymi organami administracji państwowej[20].

Według J. Jagielskiego agencje w ujęciu szerokim służą do oznaczania określonych jednostek organizacyjnych wchodzących w skład szeroko rozumianego aparatu administracyjnego. Elementem wspólnym dla tych podmiotów jest ich nazwa zawierająca słowo „agencja". Powołany autor wskazuje, że agencje *sensu largo* są to nowe, nieukształtowane jeszcze w pełni instytucje ustrojowe tworzone w drodze ustawy — jako bezosobowo ujmowane państwowe jednostki organizacyjne mające osobowość prawną.

Pogląd ten znajduje uzasadnienie także w publikacjach innych autorów, którzy podkreślają, że agencja rządowa oznacza instytucje utworzoną z mocy ustawy, w formie państwowej osoby prawnej, celem wykonywania zadań gospodarczych państwa w zakresie udzielonych jej kompetencji i pełnomocnictw. Tworzona jest zawsze z mocy samej ustawy, co ma szczególne znaczenie dla bezpośredniego nadania osobowości prawnej.

---

[18] L. Zacharko, M. Janik, *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2013, s. 12–17; R. Grzeszczak, *Administracja polska w warunkach członkostwa w UE*, [w:] *Ramy prawne funkcjonowania administracji publicznej w Polsce*, red. R. Grzeszczak, M.R. Tużnik, M. Woch, Warszawa 2015, s. 15.

[19] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 45.

[20] B. Popowska, *Agencje — nowe formy realizacji zadań administracyjnych państwa*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, red. H. Bauer, R. Hendler, P. Hubert, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk, Poznań 1999, s. 208 n. Jak dodaje Autorka — publicznoprawny status agencji wyraża się w tym, iż powoływane one są do realizacji zadań publicznych w tych obszarach, w których funkcjonowanie tradycyjnych form organizacyjnych administracji byłoby mniej efektywne aniżeli działanie agencji.

© for this edition by CNS

Cechą wspólną powołanych definicji jest wskazanie, że agencje są specyficznymi podmiotami powołanymi do wykonywania zadań administracji publicznej niejako w zastępstwie organów administracji publicznej[21].

W konkluzji można przyjąć, że agencje *sensu strico* są eklektycznymi, mieszanymi administracyjno-cywilno-finansowymi formami organizacyjnymi powołanymi do operacyjnej i bezpośredniej realizacji przez państwo polityki społeczno-gospodarczej, o statusie których decyduje ustawodawca[22]. Na gruncie nauki prawa administracyjnego podkreśla się, iż na kategorię agencji składają się podmioty różniące się między sobą statusem prawnym, usytuowaniem w ramach aparatu administracyjnego, organizacją wewnętrzną, wykonywanymi zadaniami i funkcjami oraz rolą społeczno-gospodarczą. Agencje, jako jednostki o zróżnicowanym charakterze i statusie prawnym, zostały usytuowane w strukturze aparatu centralnej administracji poprzez poddanie ich nadzorowi organów naczelnych.

Zakres regulacji działalności agencji sprawia, że nie stanowią one jednolitej kategorii. Najczęściej wyróżnia się trzy rodzaje agencji. Pierwszy to agencje, których prezesi mają status prawny centralnych organów administracji rządowej, np. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Agencje te mają status urzędów administracyjnych, w rezultacie czego agencje te nie mogą zostać zakwalifikowane do kategorii nietypowych podmiotów administracji[23].

Kolejny rodzaj to agencje działające w formie spółki prawa handlowego. Ten typ agencji był popularny w latach 90. XX wieku, np. Agencja Rozwoju Przemysłu. Obecnie taką formę ma tylko Polska Agencja Prasowa S.A.[24] Agencje prowadzące działalność w formie spółki prawa handlowego działają w oparciu o normy prawa prywatnego, a nie publicznego. Ich zaangażowanie w wykonywanie zadań publicznych odbywa się w oparciu o formułę funkcji zleconych administracji publicznej. Ich aktywność związana jest ze zjawiskiem prywatyzacji zadań publicznych, czyli powierzaniem ich wykonania podmiotom spoza struktur aparatu administracyjnego[25]. Agencje tego typu można zaliczyć do kategorii

[21] M. Cherka, M. Wierzbowski, *Centralne organy administracji państwowej*, [w:] M. Cherka *et al.*, *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 404.

[22] Wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 grudnia 2010 r. sygn. akt I SA/Ke 614/10.

[23] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2009, s. 198.

[24] Ustawa z dnia 31 lipca 1997 r. o Państwowej Agencji Prasowej, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 643.

[25] Szerzej: S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 15; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 31; J. Niczyporuk, *Elementy pojęcia „prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych"*, „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 12, s. 53; L. Zacharko, *Wybrane problemy prywatyzacji zadań publicznych samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 10, s. 18; C. Żuławska, *Niektóre prawne i ekonomiczne aspekty prywatyzacji*, „Państwo i Prawo" 1991, z. 2, s. 22.

© for this edition by CNS

nietypowych podmiotów administracji. Przy czym nie zostały one zaliczone do katalogu podmiotów sektora publicznego[26].

Trzecią kategorią są agencje działające jako państwowe osoby prawne. Agencje tego typu są państwowymi jednostkami organizacyjnymi mającymi osobowość prawną. Ta kategoria agencji jest obecnie dominująca. Jako przykład zadań wykonywanych przez te agencje można podać wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na rzecz Skarbu Państwa w stosunku do powierzonego mienia, np. Agencja Mienia Wojskowego oraz Agencja Nieruchomości Rolnych (do 1 września 2017 roku Agencja Nieruchomości Rolnych była państwową osobą prawną). Na podstawie Ustawy z dnia 10 lutego 2017 roku o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa[27] i ustawy — przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa agencja została połączona z Agencją Rynku Rolnego[28].

Szczególną pozycję zajmuje Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa[29]. Zadaniem ARiMR jest wspieranie rozwoju wsi i udzielanie pomocy finansowej. Konsekwencją tego jest upoważnienie Prezesa Agencji i dyrektorów oddziałów regionalnych i kierowników biur powiatowych do wydawania decyzji administracyjnych.

Warto również zwrócić uwagę na stosunkowo nowe pojęcie agencji wykonawczej. Zgodnie z normatywnym określeniem agencja wykonawcza jest państwową osobą prawną, tworzoną ustawowo, w celu realizacji zadań państwa. Agencja wykonawcza jako forma organizacyjno-prawna wykonywania ważnych zadań państwa oparta jest na przepisach rozporządzenia nr 58/2003 Rady (WE) z dnia 19 grudnia 2002 roku ustanawiającego statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi[30]. Prawna forma agencji wykonawczych może być wykorzystana w rolnictwie, działalności innowacyjnej, rozwoju przedsiębiorczości, przyśpieszeniu zmian strukturalnych, w szczególności przekształceń własnościowych w gospodarce.

Szczegółowe regulacje w zakresie przekształcania niektórych jednostek posiadających osobowość prawną należących do sektora finansów publicznych w agencje wykonawcze w rozumieniu ustawy zawierają przepisy ustawy wprowadzającej[31]. Od dnia 1 stycznia 2012 roku agencjami wykonawczymi stały się:

— Agencja Mienia Wojskowego[32];

— Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa[33];

---

[26] M. Cherka, *op. cit*., s. 407.

[27] Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1154.

[28] Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 624.

[29] Ustawa z dnia 9 maja 2008 r., tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2137 ze zm.

[30] Dz.Urz. WE L 11 z 16.01.2003, s. 1.

[31] L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 100; zob. też E. Hellich, *Nowa ustawa o finansach publicznych*, Warszawa 2010, s. 9.

[32] Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2308.

[33] Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2137.

© for this edition by CNS

— Narodowe Centrum Badań i Rozwoju[34];

— Narodowe Centrum Nauki[35].

Dwuletni okres przejściowy miał umożliwić dostosowanie przepisów ustaw szczególnych, stanowiących podstawę funkcjonowania podmiotów przekształcanych w agencje wykonawcze, do zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych[36], a także pozwolić na pełne wdrożenie nowych rozwiązań systemowych i płynne przejście do nowych zasad funkcjonowania i gospodarki finansowej[37].

Agencje, jako wyodrębnione podmioty prawne, działają poprzez swoje organy. Organem wykonawczym i zarządzającym agencji jest prezes agencji. Prezes agencji jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów, np. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa[38], albo przez właściwego ministra, np. Prezes Agencji Mienia Wojskowego powoływany przez Ministra Obrony Narodowej[39]. Jeśli idzie o status prezesa agencji, to jest on zbliżony do statusu organu centralnego. Procedura powoływania prezesa agencji może przewidywać także udział innych podmiotów, na przykład rady nadzorczej.

Organem nadzorczo-kontrolnym jest rada nadzorcza, która wykonuje stały nadzór we wszystkich dziedzinach działalności agencji. Nadto opiniuje sprawy pozostające w zakresie jej zainteresowań. Członkowie rad nadzorczych są powoływani i odwoływani w zróżnicowany sposób, ale zawsze przy udziale Prezesa Rady Ministrów bądź ministra kierującego działem administracji rządowej. Rada nadzorcza nie występuje we wszystkich agencjach. Nie ma jej między innymi w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej[40].

Prawne formy działania agencji wyprowadzane są zarówno ze sfery prawa prywatnego, jak i publicznego. Przewagę mają instrumenty prywatnoprawne. Oparcie działalności agencji w przeważającej mierze o czynności cywilnoprawne często postrzega się jako cechę charakterystyczną agencji w przeciwieństwie do innych podmiotów aparatu administracyjnego.

Konkretyzacja podstaw ustrojowych tworzenia organów administracji rządowej dokonuje się w oparciu o statut, który nadawany jest w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów lub ministra kierującego odpowiednim działem administracji rządowej. Tym samym statut stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego — sfery zewnętrznej działania administracji.

[34] Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1249.

[35] Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 947 ze zm.

[36] L. Lipiec-Warzecha, *op. cit.*, s. 105.

[37] *Ibidem*.

[38] Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2137 ze zm.

[39] Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2308.

[40] Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1967.

© for this edition by CNS

W związku z podejmowaniem przez agencje działań o charakterze wiążącym względem osób trzecich powstało istotne zagadnienie — czy jurysdykcja Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości obejmuje także te działania. Jak podkreśla S. Biernat, w początkowym okresie funkcjonowania agencji ETS stwierdził niedopuszczalność delegowania na rzecz agencji przez organy unijne kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć opartych na uznaniu administracyjnym.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na orzeczenie trybunału z dnia 13 czerwca 1958 roku w sprawie Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, S.A. Z tez wyroku wynika, iż organ może przekazać tylko te uprawnienia, które sam posiada. W wyroku ustalono tzw. zasady Meroni:

— wolno przekazać wyłącznie jasno określone uprawnienia wykonawcze, których wykonywania może być w pełni kontrolowane;

— prawo do sądu nie może zostać ograniczone w wyniku przekazania uprawnień;

— decyzja o przekazaniu uprawnień musi mieć charakter wyraźny.

W połączonych sprawach T-85/95 oraz T-369/94 DIR International Film i in. Komisja Wspólnot Europejskich trybunał orzekł, że gdy komisja w celu wydania decyzji współpracuje z podmiotami prywatnymi, które podejmują decyzje w miejsce Komisji, to działania tych podmiotów prywatnych należy przypisać komisji[41].

Warto w tym miejscu wskazać sprawę nr T-411/06 Sogelma Europejskiej Agencji Rozbudowy (AER)[42], sąd pierwszej instancji, powołując się na orzeczenie *Les Verts Parlament*, C-294/83, wskazał, że Wspólnota Europejska jest wspólnotą prawa i każde działanie organu UE lub instytucji wspólnotowej, które wywołuje skutki prawne wobec osób trzecich, podlega kontroli sądowej, obejmując tym także działania agencji[43].

Z powyższych wyroków wynika, iż nie jest dopuszczalne przekazywanie uprawnień do stanowienia aktów prawodawczych. Instytucje zewnętrzne, którymi posługują się organy UE, mogą mieć przy stanowieniu prawa jedynie funkcje doradcze. Wyposażenie instytucji zewnętrznej w kompetencje do stanowienia norm prawnych stanowiłoby poważne naruszenie obowiązujących traktatów, w szczególności wyłącznej kompetencji do stanowienia prawa przez organy określone w traktatach założycielskich oraz ówczesnych art. 173 i 177 traktatu EWG[44]. Stanowiłoby to naruszenie wyłącznej kompetencji trybunału do wykładni norm prawa unijnego.

---

[41] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 stycznia 2000 r. w sprawie DIR International Film Srl i inni przeciwko Komisji WE.

[42] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 8 września 2009 r. w sprawie Komisja WE przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej.

[43] Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie *Parti écologiste „Les Verts"*.

[44] Implikacją orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (TSUE) jest art. 263 i 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który przewiduje jurysdykcję trybunału w zakresie działań „organów i jednostek organizacyjnych UE" wywołujących skutki prawne względem osób trzecich.

© for this edition by CNS

Zakończenie

W niniejszym artykule zasygnalizowano pewne problemy dotyczące wpływu prawa europejskiego na model administracji publicznej w Polsce. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej stało się implikacją zmian zarówno w zakresie prawa administracyjnego ustrojowego, jak i materialnego. Na uwagę zasługuje również projekt modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej, w tym w szczególności rozwiązania prawne dotyczące umów publicznoprawnych[45]. Z powyższych rozważań jednoznacznie wynika, że proces dostosowania polskiego prawa administracyjnego do wymagań określonych w prawie unijnym jest nie tylko rozległy, ale nabiera aktualnie nowej dynamiki[46] po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego. Traktat Lizboński otworzył kolejny etap zmian mający na celu doskonalenie dotychczasowych rozwiązań w modelu administracji publicznej.

Bibliografia

Biernat S., *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego*, [w:] *Studia Prawno-Europejskie (*Studies on European Law*)*, red. M. Seweryński, Z. Hajna, t. 6, Łódź 2002.

Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994.

Cherka M., Wierzbowski M., *Centralne organy administracji państwowej*, [w:] M. Cherka *et al*., *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.

Chitti E., *The Emergence of a Community Administration: The Case of European Agencies*, „Common Market Law Review" 2000, t. 37.

Curtin D., *Executive power of the European Union law: practices, and the living constitution*, Oxford 2009.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego a prawo samorządu terytorialnego, red. M. Ofiarska, Szczecin 2015.

Everson M., Majone G., L. Metcalfe, A. Schout, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance. Report Presented to the Commission*, Florence-Maastricht 1999.

Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

Grzeszczak R., *Administracja polska w warunkach członkostwa w UE*, [w:] *Ramy prawne funkcjonowania administracji publicznej w Polsce*, red. R. Grzeszczak, M.R. Tużnik, M. Woch, Warszawa 2015.

Hellich E., *Nowa ustawa o finansach publicznych*, Warszawa 2010.

Jackiewicz A., *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo" 2003, nr 7.

[45] L. Zacharko, A. Zacharko, *Umowa publicznoprawna jako forma prawna realizacji zadań publicznych w Unii Europejskiej*, [w:] *Wzajemne oddziaływanie gałęzi prawa publicznego i prywatnego*, red. P. Bieś-Srokosz, J. Srokosz, E. Żelasko-Makowska, Częstochowa 2017, s. 71.

[46] S. Biernat, *Europejskie*…, s. 105.

© for this edition by CNS

Jakubek-Lalik J., *Europeizacja zarządzania publicznego. Administracja krajowa w Unii Europejskiej*, [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014.
Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
Michalińska H., *Wspomnienia, sprawozdania. Prawo do dobrej administracji — Paneuropejska Konferencja Rady Europy*, „Służba Cywilna" wiosna–lato 2004, nr 8.
Niczyporuk J., *Elementy pojęcia „prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych"*, „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 12.
Popowska B., *Agencje — nowe formy realizacji zadań administracyjnych państwa*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, red. H. Bauer, R. Hendler, P. Hubert, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk, Poznań 1999.
Supernat J., *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013.
Świątkowski A.J., *Europejski Kodeks Administracji*, Warszawa 2002.
Tabor M., Skoczek J., *Zarządzanie procesem członkostwa Polski w UE*, [w:] *5 lat Polski w Unii Europejskiej, raport UKIE*, red. M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski, Warszawa 2009.
Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2009.
Wróbel A., *Europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2014.
Zacharko L., Zacharko A., *Umowa publicznoprawna jako forma prawna realizacji zadań publicznych w Unii Europejskiej*, [w:] *Wzajemne oddziaływanie gałęzi prawa publicznego i prywatnego*, red. P. Bieś-Srokosz, J. Srokosz, E. Żelasko-Makowska, Częstochowa 2017.
Zacharko L., Janik M., *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2013.
Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000.
Zacharko L., *Wybrane problemy prywatyzacji zadań publicznych samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 10.
Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005.
Żuławska C., *Niektóre prawne i ekonomiczne aspekty prywatyzacji*, „Państwo i Prawo" 1991, z. 2.

Europeanisation of public administration (a few reflections)

Summary

The article is devoted to the identification and discussion of the challenges faced by the administration in respect to integration processes, the Europeanisation of public administration, but also the ever-stronger dynamics of the processes of globalization. In the light of this problem, the analysis covered, *inter alia*, models of the impact of European law on national law. The areas of the Europeanisation process were also indicated, showing the Europeanisation of public administration tasks in this regard. The considerations also concern the issue of agencies that are of interest to the so-called "Indirect administration".

Keywords: Europeanisation of public administration, globalization, deconcentration, government agency, executive agency, regulatory agency.

© for this edition by CNS