

**ROLA AGENCJI REGULACYJNYCH  
W TWORZENIU EUROPEJSKIEJ KULTURY  
ADMINISTRACYJNEJ NA PRZYKŁADZIE  
UNIJNEJ AGENCJI NOWEGO TYPU  
– EUROPEJSKIEGO URZĘDU NADZORU GIEŁD  
I PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH\***

---

NATALIA KOHTAMÄKI

## 1. POJĘCIE KULTURY PRAWNEJ

Pojęcie kultury pojawia się w wielu dyscyplinach naukowych i w zależności od kontekstu zastosowania różne jego elementy podlegają szczególnemu uwypukleniu. Kulturę można analizować w odniesieniu do jej wymiaru niematerialnego, czyli traktować ją jako zespół wartości, norm, praktyk, czy też „wzorów reakcji mięśniowych, uczuciowych i umysłowych”<sup>1</sup>, czyli różnych cech charakterystycznych dla konkretnej grupy społecznej<sup>2</sup>. Kulturę poddaje się też analizie biorąc pod uwagę zbiorowy dorobek materialny, czyli konkretne przedmioty – „owoc twórczego i przetwórczego wysiłku niezliczonych pokoleń”<sup>3</sup>.

Łącząc obie perspektywy można przywołać klasyczną już definicję Stefana Czarnowskiego zakładającą, że kultura to „całokształt zobiektywizowanych elementów dorobku społecznego, wspólnych szeregowi grup i z racji swej obiektywności ustalonych i zdolnych rozszerzać się przestrzennie”<sup>4</sup>. Zdolność kultury do przenikania między

---

\* Tekst powstał w ramach projektu badawczego sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/D/HS5/01277.

<sup>1</sup> S. Ossowski, *Więź społeczna i dziedzictwo krwi* [w:] S. Ossowski, *Dzieła*, t. II, PWN, Warszawa 1966, s. 64.

<sup>2</sup> Zob. S. Bieleń, *Kultura w negocjacjach międzynarodowych*, [w:] H. Schreiber, G. Michałowska (red.), *Kultura w stosunkach międzynarodowych. Zwrot kulturowy*, t. 1, WUW, Warszawa 2013, s. 99.

<sup>3</sup> S. Czarnowski, *Kultura*, [w:] G. Godlewski et al. (oprac.), *Antropologia kultury. Zagadnienia i wybór tekstów*, WUW, Warszawa 2005, s. 26.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 33.

różnymi grupami społecznymi określana jest mianem dyfuzji kulturowej<sup>5</sup>. Przenoszenie dorobku kulturowego zachodzi od stuleci zarówno w wymiarze materialnym jak i niematerialnym. Początkowo takie rozprzestrzenianie miało charakter żywiołowy. Od końca XIX wieku wraz z postępującą instytucjonalizacją stosunków międzynarodowych obserwuje się ujęcie, swobodnego wcześniej przenikania wartości kulturowych, w ramy mechanizmów tworzonych i kontrolowanych przez poszczególne organizacje międzynarodowe.

Takie procesy dotyczą również kultury prawnej, którą można zdefiniować jako charakterystyczny dla danej grupy społecznej zespół norm, czy też inaczej – wynikający z tradycji i historii takiej grupy uporządkowany system reguł i zasad<sup>6</sup>. Definicję tę można uzupełnić o aspekt instytucjonalny. Kultura prawna będzie wtedy obejmować nie tylko wymiar regulacyjny, ale i instytucjonalny, czyli będzie dotyczyć także struktury oraz kompetencji organów państwa, stanowiących i wykonujących prawo. Dodatkowo obok dwóch wymienionych wymiarów w zakres pojęciowy omawianego terminu można też włączyć określone typy zachowań, praktyki służące rozwiązywaniu sytuacji konfliktowych w relacjach międzyludzkich, wartości i postawy ściśle związane z aspektem normatywnym i instytucjonalnym<sup>7</sup>. Tak, jak w przypadku innych obszarów kultury<sup>8</sup>, jej wymiar prawny kształtuje się na podstawie wartości, tradycji i wzorów przekazywanych przez pokolenia w ramach jednej lub kilku bliskich sobie grup społecznych. Siłę oddziaływań w procesach przenikania determinują dystanse geograficzne, historyczno-cywilizacyjne i ideologiczne, w szczególności koncepcyjne i doktrynalne<sup>9</sup>.

Europa jest szczególnym regionem, w którym przez stulecia wykształciły się wzorce kulturowe, w tym także prawne, silnie oddziałujące na inne części globu. Europejską kulturę prawną identyfikuje się z kulturą Zachodu, upatrując jej korzeni w kulturach greckiej, rzymskiej i judeochrześcijańskiej. Zwraca się przy tym uwagę przede wszystkim na znaczenie *ius commune*, czyli recypowanego prawa rzymskiego zespolonego w XIV i XV wieku z elementami prawa germańskiego i kanonicznego<sup>10</sup>. Jego znajomość spajała przez stulecia swoistą klamrą prawników od Hiszpanii po kraje skandynawskie i bałtyckie, stąd przyjmuje się, że *ius commune* stało się punktem wyjścia dla europejskiej kultury prawnej<sup>11</sup>. Od XVIII wieku wraz z dojrzewaniem nowożytnych suwerennych państw narodowych w Europie zaczęły kształtować się narodowe porządki

---

<sup>5</sup> Szerzej G. Michałowska, *Istota i geneza międzynarodowych stosunków kulturalnych*, [w:] A. Ziętek (red.), *Międzynarodowe stosunki kulturalne*, Poltext, Warszawa 2010, s. 19.

<sup>6</sup> Por. zestawienie definicji pojęcia kultura prawna w: G. Mohr, *Zum Begriff der Rechtskultur*, [w:] *Kulturen des Rechts*, Hrsg. W. Goldschmidt, Meiner Verlag, Hamburg 1998, s. 9 i n.

<sup>7</sup> Szerzej E.V. Heyen, *Kultur und Identität in der europäischen Verwaltungsrechtsvergleichung – mit Blick auf Frankreich und Schweden*, De Gruyter, Berlin 2000, s. 16; T. Raiser, *Das lebende Recht. Die Rechtssoziologie in Deutschland*, Nomos, Baden-Baden 1995, s. 338; C. Starck, *Errungenschaften der Rechtskultur. Menschenrechte und Gewaltenteilung*, Wallstein Verlag, Göttingen 2011, s. 7 i n.

<sup>8</sup> Przedstawienie kultury prawnej w zestawieniu z innymi obszarami, takimi jak sztuka, nauka, język, czy gospodarka zob. H. Hofmann, *Recht und Kultur. Drei Reden*, Duncker & Humblot, Berlin 2009, s. 37.

<sup>9</sup> Zob. S. Bieleń, *Polityka w stosunkach międzynarodowych*, Aspra-jr, Warszawa 2010, s. 186.

<sup>10</sup> Por. R. Tokarczyk, *Kultura prawa europejskiego*, „Studia europejskie” 2000, nr 1, s. 12.

<sup>11</sup> Por. R. Schulze, *Die europäische Rechts- und Verfassungsgeschichte – zu den gemeinsamen Grundlagen europäischer Rechtskultur*, „Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europainstitut der Universität des Saarlandes” 1991, nr 261, s. 1.

prawne, które wzbogaciły dorobek kulturowy Europy<sup>12</sup>. Choć pewne wzorce przenikały między tymi systemami, to do drugiej połowy XX wieku trudno mówić o kształtowaniu wspólnoty prawa zbliżonej do *ius commune*. Dopiero wraz z instytucjonalizacją idei integracji europejskiej doszło do ponownego odrodzenia takiej koncepcji.

Prawo Unii Europejskiej tworzy wyjątkowy, ponadnarodowy system prawny, który dynamicznie ewoluując od lat 50. XX wieku stał się fundamentem ogólnoeuropejskiej kultury prawnej<sup>13</sup>. Zjawisko jej kształtowania można identyfikować z postępującą integracją porządków prawnych państw członkowskich, którą określa się mianem europeizacji prawa<sup>14</sup>. Jest to transformacja określonej dziedziny prawa narodowego zachodząca pod wpływem norm prawa i orzecznictwa europejskiego. W pierwszej kolejności dotknęła ona przepisy prawa publicznego, a następnie normy prawa prywatnego. Jest to znaczące, ponieważ kompetencja tworzenia norm prawa publicznego wynika silniej niż ma to miejsce w przypadku innych uregulowań z zasady suwerenności narodu<sup>15</sup>.

Proces europeizacji jest przez niektórych prawników, w tym zwłaszcza niemieckich, postrzegany jako tendencja rozwojowa o fundamentalnym i priorytetowym charakterze<sup>16</sup>. Takie przekonanie odzwierciedla częstotliwość użycia tego terminu głównie w kontekście do przepisów prawa administracyjnego w ostatnich dwudziestu latach<sup>17</sup>. Coraz częściej zauważa się także, że europeizacja oznacza nie tylko zmiany normatywne, ale i ingerencję w logikę wewnątrzpaństwowych dyskursów, polityczne struktury państw członkowskich, czy nawet wpływ na kształtowanie tożsamości narodowej. Jest to zatem proces oznaczający stopniową ewolucję w odniesieniu do organizacji i wykonywania władzy państwowej. Europeizacja zachodzi nie tylko za pomocą zapła-

---

<sup>12</sup> Na temat osiągnięć kultury europejskiej na przykładzie wybranych rozwiązań narodowych zob. C. Starck, *Errungenschaften der Rechtskultur...*, *op. cit.*, s. 9–14.

<sup>13</sup> Por. R. Tokarczyk, *Kultura prawa...*, *op. cit.*, s. 16; Z. Brodecki, *Wpływ integracji europejskiej na sposób myślenia prawniczego*, [w:] C. Mik (red.), *Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego*, TONiK, Toruń 2000, s. 39 i n.

<sup>14</sup> Termin „europeizacja” jest używany w wielu kontekstach przez specjalistów z różnych dziedzin (obok prawników, m.in. przez politologów i historyków). Takie rozumienie tego pojęcia np. w: V.H. Schneider, *Europäisierung zwischen Markt und Bürokratie. Eine Einführung in die Problematik* w: *Entgrenzte Märkte – grenzlose Bürokratie? Europäisierung in Wirtschaft, Recht und Politik*, Hrsg. V.H. Schneider, Campus Verlag, Frankfurt am Main 2002, s. 23; P. Deger, *Europäisierung – Dimension der Genese europäischer Räume w: Der europäische Raum. Die Konstruktion europäischer Grenzen*, Hrsg. P. Deger, R. Hettlage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007, s. 147.

<sup>15</sup> B. Even, *Europeanization of Public Law with Some Reflexions about French Administrative Law*, 23 September 2011, <http://droitpubliceneurope.blogspot.com/media/00/02/4067783752.pdf> [dostęp: 2.06.2014], s. 2.

<sup>16</sup> Przy czym niektórzy z nich interpretują europeizację jako szeroko rozumiany wpływ prawa europejskiego, tj. nie tylko prawa UE, ale też norm wykształconych w systemach instytucjonalnych innych organizacji międzynarodowych. Zalicza się tu przede wszystkim dorobek konwencyjny Rady Europy, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, czy też przepisy stanowione przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Por. G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 14 i n.

<sup>17</sup> Zob. graficzne przedstawienie wzrostu częstotliwości stosowania pojęcia „europeizacja” w niemieckiej doktrynie w: A.K. Mangold, *Gemeinschaftsrecht und deutsches Recht: Die Europäisierung der deutschen Rechtsordnung in historisch-empirischer Sicht*, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen 2011, s. 22.

nowanych mechanizmów, ale ma też charakter nieprzewidywalny i w dużej mierze spontaniczny<sup>18</sup>.

Zjawisko europeizacji powoduje, że mamy do czynienia z nowym wymiarem europejskiej kultury prawnej, obejmującej nie tylko coraz intensywniej harmonizowane prawo państw członkowskich, ale i ewoluujące pod wpływem regulacji unijnych narodowe praktyki i wzory zachowań, a także zmieniającą się sferę instytucjonalną. Organy państw członkowskich są bowiem zmuszone do modyfikowania swoich kompetencji i sposobu wykonywania zadań równoległe do dynamicznie rozwijającej się administracji unijnej. Na europeizację można zatem w tym kontekście spojrzeć też z innej perspektywy – jako na szeroko rozumiany proces przesuwania kompetencji z poziomu narodowego na poziom unijny, także w sferze administracyjnej<sup>19</sup>.

## 2. EUROPEJSKA KULTURA ADMINISTRACYJNA

Pod pojęciem kultury administracyjnej można w wąskim sensie rozumieć pewne kody orientacyjne warunkujące zachowania organów administracji publicznej. Takie kody, do których zalicza się postawy, opinie, systemy wartości, czy określone wzory zachowań, wyrastają z wielowiekowej tradycji i kultury prawnej narodów, stąd mają duży wpływ na działalność administracyjną<sup>20</sup>. Zatem mimo różnic normatywnych i instytucjonalnych pomiędzy dziedzinami administracji publicznej w danym państwie, istnieje zespół pewnych cech charakterystycznych, wynikających z rozwoju historycznego, realiów lokalnych oraz psychologicznie uwarunkowanej percepcji pewnych zjawisk przez społeczeństwo<sup>21</sup>. Czynniki te powodują, że można mówić o narodowej kulturze administracyjnej specyficznej dla danego państwa niezależnie od sfery, rodzaju i form działania administracji. W szerszym znaczeniu terminem kultura administracyjna określa się ramy proceduralne, strukturę instytucjonalną organów administracji publicznej, a także mechanizmy komunikowania między nimi<sup>22</sup>. Tym samym kultura administracyjna wpisuje się w szeroko rozumianą kulturę danej grupy społecznej – obok np. jej wymiaru prawnego, ekonomicznego, czy religijnego.

Kultura administracyjna, zwłaszcza w drugim wymienionym znaczeniu, w coraz większym stopniu ulega wspomnianym wcześniej procesom europeizacji. Nie tylko normy prawa administracyjnego, ale i sfera instytucjonalna administracji publicznej w państwach członkowskich zmieniają się pod wpływem ciągle rozbudowywanej administracji unijnej. Dochodzi do coraz intensywniejszych oddziaływań pomiędzy różnymi

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 25.

<sup>19</sup> Por. P. Deger, *Europäisierung – Dimension...*, *op. cit.*, s. 148; J. Ruhig, *Europäisierte Regulierungsstrukturen und – netzwerke als Basis einer künftigen Infrastrukturvorsorge*, [w:] *Europäisierte Regulierungsstrukturen und – netzwerke. Basis einer künftigen Infrastrukturvorsorge*, Hrsg. L. Gramlich, C. Manger-Nestler, Nomos Verlag, Baden-Baden 2011, s. 16.

<sup>20</sup> K.-P. Sommermann, *Die Entwicklung europäischer Verwaltungskultur*, [w:] *Les administrations en perspectiva europea* (Materials, 26), M.J. Montoro Chiner et al., Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona 2012, s. 57 i n.

<sup>21</sup> Por. obszernie F. Anecharico, *Administrative Culture and Civil Society. A Comparative Perspective*, „Administration & Society” 1998, nr 1, vol. 30, s. 15 i n.

<sup>22</sup> K.-P. Sommermann, *Die Entwicklung europäischer...*, *op. cit.*, s. 58.

systemami administracyjnymi. Przy czym zjawisko to zachodzi z różnym nasileniem, w zależności od stopnia zaawansowania integracji w poszczególnych państwach członkowskich<sup>23</sup>.

Takie oddziaływania są wynikiem rosnących współzależności międzynarodowych. Poszczególne państwa i różne dziedziny życia społecznego stają się w wyniku procesów internacjonalizacji, czyli umiędzynarodawiania, coraz bardziej współzależne<sup>24</sup>. Zbliżanie się do siebie systemów administracyjnych i tym samym modyfikowanie narodowych kultur administracyjnych zachodzi pod wpływem regionalnych i globalnych trendów<sup>25</sup>. Unia Europejska jest w tym kontekście modelowym przykładem. Instytucjonalizacja współpracy wielostronnej w wielu różnorodnych dziedzinach wymusiła synchronizację systemów administracyjnych państw członkowskich.

Badacze zajmujący się kulturą administracyjną jako rodzajem kultury organizacyjnej zwracają uwagę na dużą rolę odgrywaną w procesach ewoluowania kultur administracyjnych przez subkultury, kształtowane w ramach poszczególnych instytucji administracji publicznej, a także przez aparat urzędniczy, ekspertów z różnych dziedzin – prawników, ekonomistów, dyplomatów, księgowych, czy naukowców.<sup>26</sup> W dobie wspomnianych wyżej, rosnących współzależności międzynarodowych te dwa poziomy oddziaływania wymykają się podziałom opartym na granicach narodowych. Struktury administracyjne Unii Europejskiej wraz z zatrudnianym w nich licznym, wyspecjalizowanym personelem zyskują coraz większe znaczenie w tworzeniu kultur administracyjnych państw członkowskich<sup>27</sup>.

Taki rozwój wynika m.in. z chęci zapewnienia przez instytucje UE bardziej efektywnej implementacji prawa unijnego do narodowych porządków prawnych. W związku z tym dochodzi w ostatnich latach do intensywnej rozbudowy tzw. administracji europejskiej, która po zmianach wprowadzonych Traktatem z Lizbony po raz pierwszy została *explicite* uregulowana w artykule 298 TFUE<sup>28</sup>. Na jej czele stoi Komisja Europejska, która zgodnie z art. 17 ust. 1 zdanie 5 TUE pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające. Zapisem uzupełniającym te uprawnienia jest wspomniany art. 298 ust. 1 TFUE, zakładający, że „wykonując swoje zadania, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii korzystają ze wsparcia otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej”. Pod pojęciem jednostek organizacyjnych, które pojawiły się w większości wersji językowych Traktatu z Lizbony<sup>29</sup> rozumie się w doktrynie agencje

---

<sup>23</sup> Zob. I. Lipowicz, *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 1, s. 6.

<sup>24</sup> S. Bieleń, *Polityka...*, *op. cit.*, s. 185.

<sup>25</sup> Szerzej A. Farazmand, *Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century*, „Public Administration Review” 2009, nr 6, vol. 69, s. 1007 i n.

<sup>26</sup> O.P. Dwivedi, *Administrative Culture and Values: Approaches*, [w:] J.G. Jabbar, O.P. Dwivedi (ed.), *Administrative Culture in a Global Context*, de Sitter Publications, Toronto 2005, s. 22.

<sup>27</sup> Szczególną rolę w tym zakresie odgrywają agencje regulacyjne UE, o których szczegółowo będzie mowa w dalszej części artykułu.

<sup>28</sup> M. Ruffert, *Art. 298 AEUV [EU-Eigenverwaltung]*, [w:] Hrsg. C. Calliess, M. Ruffert, *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtcharta. Kommentar*, Verlag C.H. Beck, München 2011, s. 2518 i n.

<sup>29</sup> Obok polskiej wersji językowej, m.in. także w językach niemieckim, hiszpańskim, francuskim, włoskim, fińskim czy szwedzkim. Zob. pełną listę w: A. Nowicka, *Równoważność wersji językowej* –

i urzędy Unii Europejskiej. W niektórych wersjach językowych, w tym m.in. angielskiej, przeniesiono takie rozumienie wprost do tekstu Traktatu zastępując wyrażenie „jednostki organizacyjne” terminami: „urzędy/biura” (ang. *offices*) i agencje (ang. *agencies*)<sup>30</sup>. Nie ma zatem wątpliwości, że gremia te tworzą współczesną administrację europejską i tym samym oddziałując i współpracując z odpowiednimi urzędami w krajach członkowskich tworzą europejską kulturę administracyjną.

### 3. EUROPEJSKI ZWIĄZEK ADMINISTRACYJNY

W tym kontekście rozwinięto wiele koncepcji dotyczących europeizacji narodowego prawa administracyjnego, „europejskiej kooperacji administracyjnej”, „wielopoziomowych systemów administracyjnych”, czy wreszcie „europejskiego związku administracyjnego”. Zwłaszcza ten ostatni termin zyskał dużą popularność i wszedł na stałe do doktryny prawa niemieckiego w kontekście analizy skomplikowanych związków pomiędzy unijnym szczeblem decyzyjnym a rolą narodowych organów administracyjnych w wykonywaniu prawa UE.

Określenie „europejski związek administracyjny” (niem. *Europäischer Verwaltungsverbund*) nie jest terminem normatywnym tylko przenośnią, mającą obrazować dynamiczny rozwój europejskiego prawa administracyjnego w ramach postępującej integracji porządków prawnych państw członkowskich<sup>31</sup>. Termin ten odzwierciedla ewolucję europejskiej przestrzeni administracyjnej zarówno w perspektywie ogólnej, jak i w wielu wyspecjalizowanych obszarach takich, jak np. nadzór finansowy, nadzór produktów leczniczych stosowanych u ludzi i zwierząt, kontrola i rejestracja chemikaliów, czy certyfikacja wyrobów lotniczych. Ma wyrażać złożoność współczesnej administracji europejskiej, która polega na zestawieniu odrębnych i wspólnych kompetencji wykonawczych organów krajowych i unijnych<sup>32</sup>.

Prawo administracyjne pierwotnie ograniczone wyłącznie do wymiaru narodowego wraz z rozwojem integracji europejskiej uległo daleko idącym zmianom. Wyrażają się one przede wszystkim w coraz większym wpływie prawa europejskiego na systemy prawne państw członkowskich. W doktrynie niemieckiej mowa w tym kontekście nawet o instrumentalizacji organów administracji publicznej państw członkowskich i przekształceniu ich w swoiste zaplecze instytucjonalne zapewniające wprowadzanie w życie wiążących prawnie aktów UE (zgodnie z art. 291 ust. 1 TFUE, art. 197 ust. 1 TFUE

---

kilka uwag do artykułu 298 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tekst dostępny: <http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/40325/009.pdf> [dostęp: 20.06.2014], s. 129 i n.

<sup>30</sup> Tak, też m.in. w wersji duńskiej, słowackiej czy rumuńskiej. Zob. *ibidem*, s. 130.

<sup>31</sup> Por. G. Britz, *Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund? – Europäische Verwaltungsentwicklung am Beispiel der Netzzugangsregulierung bei Telekommunikation, Energie und Bahn, „Europarecht”* 2006, nr 1, s. 46 i n.

<sup>32</sup> Zob. np. E. Schmidt-Aßmann, *Einleitung: Der europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts*, [w:] E. Schmidt-Aßmann, B. Schöndorf-Haubold (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen 2005, s. 2; E. Chiti, *The Relationship between National Administrative Law and European Administrative Law in Administrative Procedures*, „European University Institute Working Paper Law” 2005, nr 10, s. 7.



i art. 4 ust. 3 TUE)<sup>33</sup>. Odnosząc się zatem do procesu implementacji prawa stanowionego przez organy UE, dzięki współdziałaniu struktur administracyjnych w państwach członkowskich, narodowe systemy normatywne stają się częścią złożonego systemu, który można nazwać „europejskim prawem administracyjnym”.

Ten ostatni termin nie jest jednak jednoznaczny, ponieważ europejskie prawo administracyjne jest zjawiskiem dynamicznie ewoluującym. Obejmuje ono nie tylko prawo stanowione przez organy UE, ale i narodowe przepisy administracyjne, orzecznictwo dotyczące wykonywania prawa UE przez instytucje europejskie, a także przez aparat administracyjny państw członkowskich<sup>34</sup>. W tym kontekście pojawia się pojęcie procedur złożonych, lub mieszanych (ang. *composite proceedings* lub *mixed proceedings*), które ma oddawać ścisły związek unijnych i narodowych struktur administracyjnych. Wpływ uregulowań stanowionych na szczeblu UE ma zróżnicowany charakter. Najsilniej występuje w przypadku obszarów koordynowanych przez tzw. agencje regulacyjne, czyli autonomiczne, niezależne urzędy UE, posiadające osobowość prawną, które są aktywne w wyspecjalizowanych sektorach rynku<sup>35</sup>.

Koncepcja europejskiego związku administracyjnego w swoich założeniach ma oddawać ideę spójności europejskiego prawa administracyjnego. Wyrasta z idei rozumienia Unii Europejskiej, a wcześniej Wspólnoty Europejskiej jako wspólnoty prawa, w której instytucje UE poddane są kontroli zgodności ich aktów z prawem traktatowym UE i ogólnymi zasadami prawa, do których należą też prawa podstawowe<sup>36</sup>. Służy przewyższeniu ścisłego podziału na administrację narodową i unijną poprzez stworzenie struktur współpracy zbudowanych na złożonych „sieciovych” połączeniach obu systemów. W efekcie takiego zestawienia powstaje tzw. europejska przestrzeń administracyjna<sup>37</sup>.

#### 4. AGENCJE REGULACYJNE UNII EUROPEJSKIEJ

W tej europejskiej przestrzeni administracyjnej szczególną rolę odgrywają wspomniane agencje regulacyjne, inaczej nazywane zdecentralizowanymi. Różnią się one od drugiego typu agencji unijnych, określanych mianem wykonawczych. Agencje wykonaw-

---

<sup>33</sup> Tak np. A. Glaser, *Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre*, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen 2013, s. 3.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 4; G. Krawiec, *Europejskie prawo...*, *op. cit.*, s. 14 i n.

<sup>35</sup> Zob. E. Chiti, *The Relationship between...*, *op. cit.*, s. 8 i n. Takie instytucje to np. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA), Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA), Europejska Agencja Kolejowa (ERA), czy Europejska Agencja Leków (EMA). Katalog istniejących agencji regulacyjnych wraz z ich omówieniem zob. M. Ruffert, *Art. 298 AEUV...*, *op. cit.*, s. 2518 i n.

<sup>36</sup> Orzeczenie ETS C-50/00 P (Unión de Pequeños Agricultores) z 25.07.2002, Zbiór Orzeczeń 2002 I-06677, s. 6734, pkt. 38. Zob. też K.-P. Sommermann, *Die Entwicklung europäischer...*, *op. cit.*, s. 60.

<sup>37</sup> Nie bez powodu taka koncepcja związkowych struktur administracyjnych w wymiarze europejskim zrodziła się w Niemczech – państwie federalnym – w którym od dziesięcioleci analizowane są teorie dotyczące związkowej struktury administracyjnej w wymiarze krajowym. Niemieccy administratywiści łączą europeizację prawa administracyjnego właśnie z europejskim federalizmem administracyjnym, który wyraża się w szeroko rozumianej „koadministracji” (ang. *coadministration*). Zob. M. Ruffert, *Art. 298 AEUV...*, *op. cit.*, s. 1408.

cze nie dysponują autonomią instytucjonalną, podlegają ściśle i bezpośrednio kontroli Komisji Europejskiej, powstają jedynie na czas określony, potrzebny do realizacji konkretnego programu i mają siedzibę w Brukseli. Natomiast zdecentralizowane agencje regulacyjne Unii Europejskiej to autonomiczne, niezależne instytucje administracji europejskiej. Posiadają własną osobowość prawną, określony zakres kompetencji i formalnie zagwarantowaną niezależność instytucjonalną, obejmującą m.in. niezależność budżetową. Agencje regulacyjne powoływane są na podstawie aktów prawa wtórnego, najczęściej rozporządzeń, na czas nieokreślony w wyspecjalizowanych dziedzinach. Ich siedziby są rozproszone w różnych państwach członkowskich UE. Decentralizacja polega jednak nie tylko na geograficznym rozbiu tych instytucji, ale także na podziale pomiędzy nie wielu zadań szczegółowych, z którymi ze względu na złożoność regulowanej materii Komisja Europejska nie jest w stanie sobie poradzić. Kompetencje te podlegają zatem przynajmniej w teorii decentralizacji, choć w istocie są centralizowane na szczeblu unijnym. Wynika to z tego, że przy powoływaniu nowych agencji w większości przypadków Komisja nie przekazuje swoich już istniejących uprawnień, a wyposaża agencje regulacyjne w nieistniejące do tej pory na szczeblu unijnych kompetencje szczegółowe. Agencje regulacyjne są z założenia gremiami eksperckimi i mają stanowić rodzaj specjalistycznego zaplecza administracyjnego dla organów UE, w tym w przede wszystkim dla Komisji.

Agencje regulacyjne tworzą niejednorodną grupę. Wyraża się to już w ich nazewnictwie. Niektóre mają w nazwie słowo agencja<sup>38</sup>, inne to także centra, fundacje, instytuty, czy urzędy<sup>39</sup>. Instytucje te dysponują różnymi kompetencjami. Niektóre z nich mają charakter gremiów doradczych, zajmujących się przede wszystkim zbieraniem informacji, przygotowywaniem ekspertyz, organizacją materiałów edukacyjnych i szkoleniowych. Inne dysponują natomiast pewnymi uprawnieniami decyzyjnymi, czy prawodawczymi.

Do pierwszej grupy – agencji doradczych i informacyjnych – zalicza się instytucje, które powstały w ramach pierwszej i drugiej fazy tworzenia tych urzędów. Geneza tego procesu sięga 1975 roku, kiedy to powołano do życia pierwsze agencje: Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (Cedefop), z siedzibą w Salonikach i Europejską Fundację na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (EUROFOUND), z siedzibą w Dublinie. Druga faza przypadła natomiast na lata 90. XX wieku. Wśród agencji informacyjnych oprócz dwóch pierwszych można wyróżnić np. Europejską Agencję Środowiska (EEA), powołaną w 1990 roku, z siedzibą w Kopenhadze,

---

<sup>38</sup> W tzw. „wspólnym podejściu” (patrz dalsza część poniższego artykułu) Komisji, Rady i Parlamentu z czerwca 2012 r. zapisano, że od tej pory „aby zapobiec dezorientacji obywateli i zainteresowanych stron” należy stosować w nazewnictwie tych instytucji określenie „agencja Unii Europejskiej”. Zaznaczono także, że docelowo, jeśli nie będzie się to wiązało z nadmiernymi kosztami i ewentualną utratą utrwalonego wizerunku istniejących już gremiów tego typu także ich nazewnictwo należałoby ujednolicić, wprowadzając termin „agencja”. Zob. [http://europa.eu/agencies/documents/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_pl.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_pl.pdf) [dostęp: 12.06.2014].

<sup>39</sup> Np. Europejska Agencja Środowiska (EEA), Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA), Europejska Agencja ds. Leków (EMA), Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (Cedefop), Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (EUROFOUND), Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE), Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA). Por. [http://europa.eu/about-eu/agencies/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/index_pl.htm) [dostęp: 20.11.2014].



Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA), powołane w 1993 roku, z siedzibą w Lizbonie, czy Europejską Agencję Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA), która powstała w 1994 roku, z siedzibą w Bilbao<sup>40</sup>.

Trwająca do dziś trzecia faza tworzenia agencji regulacyjnych, wyposażonych w uprawnienia do wydawania decyzji jednostkowych w konkretnych przypadkach, czy też formułowania reguł technicznych w obszarze specjalizacji agencji, rozpoczęła się wraz z opublikowaniem Białej Księgi o Europejskim Rządzeniu 25 lipca 2001 r.<sup>41</sup>, a także komunikatów Komisji z 2002 roku dotyczących lepszego stanowienia prawa<sup>42</sup> oraz ramowych postanowień w sprawie agencji regulacyjnych<sup>43</sup>.

Odpowiedzią na wyrażoną w Białej Księdze potrzebę uporządkowania kwestii związanych z działalnością agencji regulacyjnych był zaprezentowany w 2005 roku przez Komisję Europejską projekt międzyinstytucjonalnego porozumienia w sprawie ram prawnych dla europejskich agencji regulacyjnych<sup>44</sup>. Podjęto w nim próbę uregulowania warunków tworzenia, funkcjonowania i kontrolowania agencji. Projekt ten nie przybrał jednak ostatecznej formy ze względu na sprzeciw Rady wynikający z wątpliwości, czy spójne ramy prawne dla tworzenia agencji regulacyjnych mogą być uregulowane na podstawie międzyinstytucjonalnego porozumienia<sup>45</sup>. Nie spotkał się on także z poparciem państw członkowskich, które obawiały się zbyt daleko posuniętej kontroli Komisji nad agencjami<sup>46</sup>.

W efekcie Komisja wycofała swój projekt i w 2008 roku przedstawiła komunikat pt. „Przyszłość agencji regulacyjnych”<sup>47</sup>, który miał na nowo otworzyć debatę na temat uporządkowania ram prawnych działalności instytucji tego typu. W wyniku tych starań w marcu 2009 roku powołano międzyinstytucjonalną grupę roboczą, której zadaniem było opracowanie tzw. wspólnego podejścia Komisji, Parlamentu i Rady na temat kwestii związanych z pozycją agencji regulacyjnych. Zagadnienie to stało się jednym z ważniejszych punktów porozumienia ramowego w sprawie stosunków między Komisją i Parlamentem z 2010 r.<sup>48</sup> Oba organy UE zobowiązały się „dążyć do osiągnięcia wspólnego punktu widzenia na rolę i pozycję zdecentralizowanych agencji w strukturze instytucjonalnej Unii, którego uzupełnieniem będą wspólne wytyczne dotyczące ustanawiania, struktury i działania tych agencji, wraz z zagadnieniami finansowymi, budżetowymi, nadzorczymi i zarządczymi”<sup>49</sup>.

---

<sup>40</sup> Por. M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies. A Comparative Study of Institutional Development*, Eburon, Delft 2009, s. 97 i n.

<sup>41</sup> COM(2001) 428 wersja ostateczna.

<sup>42</sup> Komunikat Komisji „Zarządzanie Europą: lepsze praktyki ustawodawcze” COM(2002) 275 wersja ostateczna, 5.06.2002.

<sup>43</sup> Komunikat Komisji w sprawie utworzenia ram prawnych dla europejskich agencji regulacyjnych COM(2002) 718 wersja ostateczna, 11.12.2002.

<sup>44</sup> COM(2005) 59 wersja ostateczna, 25.02.2005.

<sup>45</sup> Por. S. Andoura, P. Timmerman, *Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited*, „EPIN Working Paper” 2008, nr 19, s. 25.

<sup>46</sup> Zob. M. Groenleer, *The Autonomy...*, *op. cit.*, s. 110.

<sup>47</sup> COM(2008) 135 wersja ostateczna, 11.03.2008.

<sup>48</sup> Dz. Urz. UE 2010 L 304/51.

<sup>49</sup> Ponadto zaplanowano, że kandydaci na stanowiska dyrektorów wykonawczych poszczególnych agencji regulacyjnych będą przesłuchiwanymi przez komisje parlamentarne. Zob. *ibidem*.

Efektom prac międzyinstytucjonalnej grupy roboczej było przedstawione w czerwcu 2012 roku wspólne oświadczenie w sprawie zdecentralizowanych agencji i dołączone do niego „wspólne podejście” uzgodnione przez Parlament Europejski, Radę i Komisję<sup>50</sup>. Oba dokumenty nie są prawnie wiążące. „Wspólne podejście” stanowi katalog najważniejszych założeń dotyczących organizacji pracy agencji. Znalazły się w nim m.in. postanowienia dotyczące ich zakładania, rozwiązywania i ewentualnego łączenia (w przypadkach, gdy ich kompetencje się pokrywają), kwestie związane z siedzibą tych instytucji i ich strukturą instytucjonalną, czy wreszcie zagadnienia dotyczące przejrzystości ich pracy, nadzoru nad ich działalnością i problemów związanych z ich finansowaniem. W grudniu 2012 roku przedstawiono „mapę drogową”, czyli dokument określający poszczególne etapy wdrażania „wspólnego podejścia”<sup>51</sup>. „Mapa drogowa” obejmuje 90 zadań szczegółowych, które powinny być zrealizowane, aby osiągnąć cele przedstawione we „wspólnym podejściu”. Pierwszy dostępny publicznie raport z realizacji założeń opracowanych w ramach „wspólnego podejścia” Komisja przedstawiła w grudniu 2013 roku<sup>52</sup>.

Intensyfikacja działań Komisji wspieranej przez Parlament i Radę w kwestii regulacji statusu agencji zdecentralizowanych wiąże się przede wszystkim ze znacznym wzrostem ich znaczenia w systemie administracyjnym UE. Do 2000 roku istniało około dziesięciu agencji regulacyjnych. Wzbudzały one niewielkie zainteresowanie nie tylko opinii publicznej, ale i ekspertów<sup>53</sup>. Po opublikowaniu Białej Księgi w 2001 roku rozpoczął się intensywny proces tworzenia gremiów tego typu nazywany w literaturze przedmiotu agencyfikacją europejskiej przestrzeni instytucjonalnej (ang. *agencification*)<sup>54</sup>. Obecnie jest ich już ponad trzydzieści. Stały się nieodłącznym elementem europejskiego krajobrazu. Zmiana zapoczątkowana Białą Księgą oznaczała nie tylko przyrost ilościowy, ale i delegację coraz szerszych kompetencji przez Komisję Europejską takim właśnie instytucjom. W tym kontekście chodzi przede wszystkim o uprawnienia do formułowania decyzji wykonawczych wiążących prawnie zarówno państwa członkowskie jak i podmioty prywatne. Do agencji, które powstały w trzeciej fazie omawianego procesu, czyli od 2001 roku do dziś, można zaliczyć m.in. Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) z siedzibą w Kolonii (2002 r.), Europejską Agencję Chemikaliów (ECHA) z siedzibą w Helsinkach (2007 r.), Europejską Agencję Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA) z siedzibą w Heraklionie (2004 r.), czy Europej-

---

<sup>50</sup> Dokumenty dostępne na stronie internetowej: [http://europa.eu/agencies/documents/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_pl.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_pl.pdf) [dostęp: 12.06.2014].

<sup>51</sup> Dokument dostępny na stronie internetowej: [http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-18\\_roadmap\\_on\\_the\\_follow\\_up\\_to\\_the\\_common\\_approach\\_on\\_eu\\_decentralised\\_agencies\\_en.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-18_roadmap_on_the_follow_up_to_the_common_approach_on_eu_decentralised_agencies_en.pdf) [dostęp: 12.06.2014].

<sup>52</sup> Zob. [http://europa.eu/agencies/documents/2013-12-10\\_progress\\_report\\_on\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_common\\_approach\\_en.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/2013-12-10_progress_report_on_the_implementation_of_the_common_approach_en.pdf) [dostęp: 12.06.2014]. Por. także N. Kohtamäki, *Autonomia instytucjonalna urzędów regulacyjnych Unii Europejskiej: przykład Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016, nr 2(5), s. 58.

<sup>53</sup> Świadczy o tym chociażby niewielka liczba publikacji poświęconych agencjom w prasie i periodykach specjalistycznych w latach 90. XX wieku. Por. B. Rittberger, A. Wonka, *Introduction: Agency Governance in the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2011, vol. 18, nr 6, s. 780 i n.

<sup>54</sup> Zob. np. D. Levi-Faur, *Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Toward a Single European Regulatory Space*, „Jerusalem Papers in Regulation & Governance” 2010, nr 30.

ską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX) z siedzibą w Warszawie (2004 r.).

Specjaliści analizujący to zjawisko zwracają uwagę na szereg problemów prawnych związanych z ewolucją agencji. Chodzi przede wszystkim o zagadnienia legitymizacji demokratycznej decyzji takich urzędów, które są tworzone, jak wspomniano wyżej, na podstawie rozporządzeń, czyli aktów prawa wtórnego. Nie mają zatem bezpośredniego zakotwiczenia w prawie pierwotnym, porównywalnego do tego, które przysługuje organom unijnym. Ponadto wiele kontrowersji budzą słabo rozwinięte mechanizmy kontrolne. W większości rozporządzeń powołujących agencje zagwarantowano im daleko idącą niezależność od organów UE, w tym także od Komisji Europejskiej. Krytyce poddawana jest też celowość tworzenia nowych agencji, których istnienie wiąże się z dużymi kosztami. Podnoszone są zarzuty, że dla każdego problemu tworzy się nową agencję niezależnie od tego, że niektóre z nich dublują kompetencje już istniejących instytucji. Pojawia się w tym kontekście argumentacja na rzecz pozostawienia wielu kwestii na poziomie narodowym. Zdaniem krytyków agencji, nadmierna biurokratyzacja europejskiej przestrzeni administracyjnej prowadzi jedynie do zniechęcenia obywateli UE do koncepcji integracji europejskiej. Efektywność działań tych instytucji nie idzie bowiem w parze z szybkim zwiększaniem kosztów ich istnienia, a utrzymanie kilkutyśięcznego aparatu urzędniczego obsługującego wspomniane agencje obciąża kieszeń europejskiego podatnika. W latach 2005-2009 budżet wszystkich agencji uległ podwojeniu i wyniósł prawie 580 milionów euro. W tym czasie o 65% wzrosła też liczba zatrudnionych w agencjach pracowników<sup>55</sup>.

Niezależnie od krytyki wyrażanej w mediach, agencje mają też swoich zwolenników, którzy argumentują, że stanowią one niezbędne wsparcie dla Komisji Europejskiej, gwarantując jej zaplecze eksperckie, bez którego nie mogłaby działać w tak wyspecjalizowanych obszarach jak np. nadzór finansowy. Agencje pełnią też rolę koordynatora działań państw członkowskich, co biorąc pod uwagę głęboki stopień zintegrowania rynków europejskich jest konieczne.

## 5. NOWY TYP EUROPEJSKIEJ AGENCJI REGULACYJNEJ – EUROPEJSKI URZĄD NADZORU GIEŁD I PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH

Dowodem na to, że agencje zdecentralizowane awansowały do grupy instytucji trwale kształtujących europejską kulturę administracyjną jest nie tylko zaangażowanie Komisji w proces porządkowania ich statusu, ale i transformacja samych agencji. Koncepcja agencji jako urzędu o charakterze doradczym ewoluowała w kierunku stworzenia samodzielnej instytucji, wyposażonej w uprawnienia decyzyjne. W ostatnich latach zaczęły powstawać instytucje, których kompetencje i znaczenie znacznie wykraczają poza przyjęty dotąd model. Za taki nowy typ europejskiej agencji regulacyjnej można

---

<sup>55</sup> Dane za „Die Welt” z 3.06.2010. Por. też krytyczny komentarz na temat planowania wydatków przez agencje regulacyjne w „Die Presse” z 11.05.2012.

uznać trzy agencje nadzorcze<sup>56</sup>, które rozpoczęły działalność 1 stycznia 2011 roku. Są to: Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ang. *European Securities and Markets Authority*, dalej: ESMA), z siedzibą w Paryżu, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (ang. *European Banking Authority*, dalej: EBA), z siedzibą w Londynie i Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (ang. *European Insurance and Occupational Pensions Authority*, dalej: EIOPA), z siedzibą we Frankfurcie nad Menem<sup>57</sup>. Rozporządzenia ustanawiające te trzy agencje zostały sformułowane analogicznie. Podobna jest też struktura instytucjonalna tych trzech gremiów, na których czele stoi przewodniczący, wspierany przez dyrektora wykonawczego. Głównym organem decyzyjnym jest Rada Organów Nadzoru, w której prawo głosu mają szefowie krajowych instytucji nadzorczych. Za prace administracyjne agencji odpowiadają ich Zarządy.

O ile strona instytucjonalna w przypadku agencji nadzorczych nie odbiega od przyjętego w przypadku innych agencji modelu, o tyle sfera kompetencyjna została znacząco rozbudowana. W tym kontekście warto skupić się na przykładzie Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA), który nie tylko w zestawieniu z agencjami z innych obszarów rynku, ale także w porównaniu do siostrzanych instytucji nadzorczych (EBA i EIOPA) ma szczególny zakres kompetencji, pozwalający na efektywne kształtowanie europejskiej kultury administracyjnej na rynkach kapitałowych.

Pierwsza grupa uprawnień zagwarantowana w rozporządzeniu nr 1095/2010 dotyczy wyjątkowych, szczegółowo uregulowanych przypadków. W sytuacji naruszenia prawa Unii, w sytuacjach nadzwyczajnych i przy rozstrzygnięciu sporów transgranicznych ESMA jest uprawniona do formułowania decyzji obligujących narodowe organy nadzoru i pojedyncze instytucje finansowe do konkretnych działań, w tym nawet do zaprzestania praktyk. Te trzy przypadki zostały odpowiednio uregulowane w art. 17, 18 i 19 rozporządzenia nr 1095/2010. Przewidują one skomplikowane procedury eskalacyjne, które stanowią zabezpieczenie przed samowolnym i spontanicznym działaniem Urzędu. Decyzje jednostkowe skierowane do narodowych urzędów nadzoru lub podmiotów prywatnych są zgodnie z zapisami rozporządzenia podejmowane jedynie wtedy, gdy urzędy krajowe nie reagują na wcześniejsze zalecenia.

I tak, w sytuacji naruszenia prawa UE, zgodnie z art. 17 rozporządzenia nr 1095/2010 ESMA przeprowadza postępowanie wyjaśniające, a następnie może skierować do urzędu krajowego zalecenia określające działania, które mają służyć zapewnieniu przestrzegania norm unijnych. Gdy dana instytucja nadzorcza nie zareaguje, Komisja Europejska

---

<sup>56</sup> W literaturze przedmiotu panuje zgoda, co do tego, że agencje nadzorcze w zakresie swoich kompetencji, jak i daleko idącej niezależności różnią się od dotychczasowych instytucji tego typu. Stąd w ich kontekście coraz częściej pojawia określenie „nowy model agencji zdecentralizowanej”. Zob. obszernie N. Kohtamäki, *Die Reform der Bankenaufsicht in der Europäischen Union*, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen 2012, s. 216; M. Busuioc, *Rule-Making by the European Financial Supervisory Authorities: Walking a Tight Rope*, „European Law Journal” 2013, vol. 19, nr 1, s. 112 i n.

<sup>57</sup> Zob. rozporządzenia: nr 1095/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, Dz. Urz. UE 2010 L 331/84 (dalej: rozporządzenie nr 1095/2010); nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, Dz. Urz. UE 2010 L 331/12 i nr 1094/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, Dz. Urz. UE 2010 L 331/48.

wydaje opinię formalną uwzględniającą zalecenia agencji. Jeśli i na nią nie będzie reakcji ze strony narodowego nadzorca, a także w przypadku, gdy potrzebne jest „terminowe zarządzenie nieprzestrzeganiu przepisów” ESMA jest uprawniona do przyjęcia decyzji indywidualnej, skierowanej do konkretnego uczestnika rynku finansowego. Ma ona służyć podjęciu działań niezbędnych do wypełnienia obowiązków danego uczestnika rynku, wynikających z prawa UE i może się wiązać z koniecznością zaprzestania określonych praktyk (art. 17 ust. 6 rozporządzenia nr 1095/2010).

W przypadku zagrożeń dla prawidłowego funkcjonowania, integralności i stabilności rynków finansowych, zgodnie z art. 18 rozporządzenia nr 1093/2010, ESMA „aktywnie ułatwia i koordynuje” działania podejmowane przez odpowiednie organy w państwach członkowskich. Ponadto, gdy Rada, na podstawie art. 18 ust. 2 rozporządzenia nr 1095/2010 ogłosi sytuację nadzwyczajną, ESMA jest uprawniona, po spełnieniu warunków określonych w art. 18 ust. 3 do przyjęcia decyzji indywidualnych, zobowiązujących właściwe organy do podjęcia konkretnych działań. W przypadku braku reakcji ze strony organów krajowych, ESMA może przyjąć decyzję indywidualną skierowaną do uczestnika rynku, czyli konkretnej instytucji finansowej.

Art. 19 rozporządzenia nr 1095/2010 reguluje procedurę wiążącej mediacji w przypadku sporów między właściwymi organami nadzorczymi w sytuacjach transgranicznych. Jeśli w postępowaniu pojedynczym nie dojdą one do porozumienia, ESMA może zobowiązać narodowe instytucje nadzorcze do podjęcia lub zaprzestania określonych działań. Gdy właściwy organ nie stosuje się do postanowień agencji nadzorczej, ta może wydać decyzję indywidualną skierowaną do uczestnika rynku.

Warto zauważyć, że decyzje wydane przez Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych na podstawie art. 17, 18 i 19 rozporządzenia nr 1095/2010 mają pierwszeństwo przed wszystkimi innymi decyzjami przyjętymi w danej sprawie przez właściwe organy. Ze względu na szereg warunków, które muszą być spełnione do ich podjęcia, ich wydawanie może być uznane za uprawnienie wyjątkowe. Żadna z trzech wymienionych w rozporządzeniu sytuacji nie jest częsta. Państwa w newralgicznym obszarze prawa finansowego starają się zapobiegać naruszeniu prawa unijnego. Ogłoszenie sytuacji nadzwyczajnej przez Radę ze względu na koszty z tym związane i daleko idące konsekwencje natury politycznej jest rozwiązaniem przewidzianym jedynie dla ekstremalnych przypadków. Natomiast w kwestii sporów transgranicznych urzędy państw członkowskich starają się zachować dyskrecję i rozwiązują zaistniałe problemy między sobą, bez angażowania wyższej, unijnej instancji<sup>58</sup>.

Dużo większe konsekwencje dla narodowych systemów prawnych mają kompetencje prawodawcze finansowych agencji nadzorczych. ESMA, podobnie, jak EBA i EIOPA, uczestniczy wraz z Komisją Europejską w opracowywaniu posiadających moc wiążącą tzw. regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych<sup>59</sup>. Przyjmowane są one w postaci rozporządzeń lub decyzji. Chociaż „mają charakter

---

<sup>58</sup> Zob. N. Kohtamäki, *Europeizacja nadzoru finansowego*, „Stosunki Międzynarodowe. International Relations” 2012, t. 45, nr 1, s. 72.

<sup>59</sup> Na podstawie art. 10 ust. 1 rozporządzeń nr 1093/2010, 1094/2010 i 1095/2010 regulacyjne standardy techniczne to tzw. akty delegowane, o których mowa w art. 290 TFUE. Na podstawie art. 15 ust. 1 rozporządzeń nr 1093/2010, 1094/2010 i 1095/2010 wykonawcze standardy techniczne to tzw. akty wykonawcze, o których mowa w art. 291 TFUE.

wyłącznie techniczny i nie mogą rozstrzygać kwestii strategicznych, ani kwestii dotyczących polityki”<sup>60</sup>, a ich treść jest uwarunkowana przez przepisy zezwalające na ich wydanie, to i tak w znacznym stopniu modyfikują prawo finansowe państw członkowskich<sup>61</sup>. Dodatkowo, w ramach kompetencji prawodawczych ESMA może wydawać wytyczne i zalecenia, skierowane do urzędów nadzorczych bądź instytucji finansowych. Mogą być one uznane za instrumenty *soft law*, które chociaż nie mają mocy prawnie wiążącej, odgrywają dużą rolę w kształtowaniu praktyk nadzorczych państw członkowskich<sup>62</sup>. Wynika to m.in. z faktu, że zastosowano w ich przypadku mechanizmu „działaj lub wyjaśnij”. Organy narodowe muszą potwierdzić, czy stosują się bądź zamierzają stosować do wytycznych lub zaleceń agencji nadzorczej. Jeśli nie, muszą swoją decyzję uzasadnić<sup>63</sup>. ESMA publikuje informację o tym, że dany organ nie stosuje się do określonych wytycznych lub zaleceń. Także instytucje finansowe mogą być zobowiązane do informowania, czy podejmą działania zgodne z wytycznymi lub zaleceniami.

ESMA dysponuje ponadto m.in. uprawnieniami dotyczącymi agencji ratingowych, może inicjować i koordynować ogólnounijne oceny odporności instytucji finansowych na sytuacje kryzysowe, monitorować i oceniać zmiany zachodzące na rynkach kapitałowych, czy też nawiązywać kontakty z różnymi partnerami, np. organizacjami międzynarodowymi i zawierać z nimi porozumienia administracyjne.

Mimo że katalog kompetencji Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych już w rozporządzeniu nr 1095/2010 został sformułowany w sposób szeroki, a przesunięcie uprawnień decyzyjnych i prawodawczych wywołało w procesie reformy nadzoru finansowego duże kontrowersje, to z czasem okazało się, że w obliczu turbulencji na rynkach finansowych, ESMA może stać się adresatem kolejnych zadań szczegółowych. Na początku 2014 roku, podjęto w tym kontekście dyskusję na temat granic takiej delegacji kompetencji. Impulsem do niej stało się orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE, Trybunał) z 22 stycznia 2014 roku<sup>64</sup>, stwierdzające, że tzw. uprawnienia interwencyjne przyznane Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 236/2012 z 14 marca 2012 roku w sprawie krótkiej sprzedaży i wybranych aspektów dotyczących *swapów* ryzyka kredytowego (dalej: rozporządzenie nr 236/2012)<sup>65</sup> są zgodne z prawem UE<sup>66</sup>. W swoim wyroku Trybunał oddalił skargę Wielkiej Brytanii o stwierdzenie nieważ-

<sup>60</sup> Art. 10 ust. 1 i art. 15 ust. 1 rozporządzeń nr 1093/2010, 1094/2010 i 1095/2010.

<sup>61</sup> Zob. szerzej M. Busuioc, *Rule-Making by the European Financial...*, *op. cit.*, s. 115 i n.

<sup>62</sup> Art. 16 rozporządzenia nr 1095/2010.

<sup>63</sup> Art. 16 ust. 3 rozporządzenia nr 1095/2010.

<sup>64</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 22 stycznia 2014 roku w sprawie C-270/12 *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, ECLI EU C 2014/18.

<sup>65</sup> Dz.Urz. UE 2012 L 86/1.

<sup>66</sup> Na temat tego orzeczenia zob. N. Kohtamäki, *Uprawnienia interwencyjne Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych. Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 22 stycznia 2014 roku w sprawie C-270/12 Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 5(3), s. 110 i n.



ności art. 28 wspomnianego rozporządzenia, w którym ESMA została wyposażona w „uprawnienia interwencyjne w wyjątkowych okolicznościach”<sup>67</sup>.

Pozwalają one na zobligowanie osób fizycznych lub prawnych posiadających pozycje krótkie netto do zgłaszania właściwemu organowi lub podawania do publicznej wiadomości informacji na temat danej pozycji<sup>68</sup>. Ponadto ESMA może zakazać lub ograniczyć dokonywania przez osoby prawne lub fizyczne transakcji krótkiej sprzedaży<sup>69</sup>. Wspomniane wyżej uprawnienia zostały obwarowane szeregiem klauzul zabezpieczających. ESMA może interweniować na podstawie art. 28 ust. 1 rozporządzenia nr 236/2012 tylko wtedy, gdy zagrożone są prawidłowe funkcjonowanie i integralność rynków finansowych lub stabilność unijnego systemu finansowego w całości lub części, skutki zachodzących wydarzeń mają charakter transgraniczny, a właściwe organy narodowe nie podejmują odpowiednich działań lub te nie stanowią wystarczającej ochrony przed zagrożeniem<sup>70</sup>. ESMA powinna także brać pod uwagę stopień ochrony przez zagrożeniami dla rynków finansowych stwarzany przez podejmowane przez nią środki, oceniać czy zastosowane instrumenty nie stwarzają ryzyka arbitrażu regulacyjnego, a także nie zakłócają prawidłowego funkcjonowania rynków finansowych<sup>71</sup>. Wymienione wyżej warunki muszą być spełnione łącznie. Środki przyjęte przez europejską agencję nadzorczą na podstawie art. 28 ust. 1 rozporządzenia nr 236/2012 mają charakter nadrzędny wobec wszystkich wcześniejszych środków przyjętych przez organy narodowe<sup>72</sup>.

## PODSUMOWANIE

Wyrok Trybunału stwierdzający, że „uprawnienia interwencyjne” przyznane europejskiej agencji nadzorczej na podstawie art. 28 rozporządzenia nr 236/2012 nie naruszają prawa unijnego i mieszczą się w zakresie dopuszczalnej delegacji stanowi przełom w dotychczasowym rozumieniu pozycji takich gremiów w systemie administracyjnym UE. Okazuje się bowiem, że przyjmując argumentację TSUE, wystarczy „zabezpieczyć” nowe, daleko idące kompetencje agencji szeregiem klauzul, precyzujących ich stosowanie, tak aby dopuścić interwencję europejskiego urzędu w żywotne dla ich gospodarek sektory rynku finansowego. Interwencję, która, co należy podkreślić, może mieć długofalowe skutki, wiązać się z dużymi kosztami i znaczącymi konsekwencjami dla podmiotów prywatnych.

---

<sup>67</sup> Uprawnienia te są zgodne z kompetencjami Urzędu zagwarantowanymi mu już w rozporządzeniu nr 1095/2010 w art. 9 ust. 5. Przepis ten reguluje możliwość zakazu lub ograniczenia prowadzenia pewnych typów działalności finansowej, które zagrażają integralności i stabilności systemu finansowego UE.

<sup>68</sup> Art. 28 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 236/2012.

<sup>69</sup> Art. 28 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 236/2012.

<sup>70</sup> Art. 28 ust. 2 rozporządzenia nr 236/2012.

<sup>71</sup> Art. 28 ust. 3 rozporządzenia nr 236/2012.

<sup>72</sup> Art. 28 ust. 11 rozporządzenia nr 236/2012. Zob. szerzej N. Kohtamäki, *Upewnienia interwencyjne...*, *op. cit.*, s. 113.

Analizując kompetencje europejskich agencji nadzorczych, ze szczególnym uwzględnieniem Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, można dojść do wniosku, że rozpoczęła się nowa era, jeśli chodzi o możliwości, jakie otwierają się przed agencjami regulacyjnymi. Agencje, takie jak ESMA stanowią już nie tylko wsparcie eksperckie dla organów UE, mogą także w szczegółowo określonych przypadkach bezpośrednio zastępować krajowe urzędy, tym samym kształtując nowy wymiar rozumienia europejskiej kultury administracyjnej.

## BIBLIOGRAFIA

- Andoura S., Timmerman P., *Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited*, „EPIN Working Paper” 2008, nr 19.
- Anechiarico F., *Administrative Culture and Civil Society. A Comparative Perspective*, „Administration & Society” 1998, vol. 30, nr 1.
- Bieleń S., *Kultura w negocjacjach międzynarodowych*, [w:] H. Schreiber, G. Michałowska (red.), *Kultura w stosunkach międzynarodowych. Zwrot kulturowy*, t. 1, WUW, Warszawa 2013.
- Bieleń S., *Polityka w stosunkach międzynarodowych*, Aspra-jr, Warszawa 2010.
- Britz G., *Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund? – Europäische Verwaltungsentwicklung am Beispiel der Netzzugangsregulierung bei Telekommunikation, Energie und Bahn*, „Europarecht” 2006, nr 1.
- Brodecki Z., *Wpływ integracji europejskiej na sposób myślenia prawniczego*, [w:] C. Mik (red.), *Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego*, TONiK, Toruń 2000.
- Busuioic M., *Rule-Making by the European Financial Supervisory Authorities: Walking a Tight Rope*, „European Law Journal” 2013, vol. 19, nr 1.
- Chiti E., *The Relationship between National Administrative Law and European Administrative Law in Administrative Procedures*, „European University Institute Working Paper Law” 2005, nr 10.
- Czarnowski S., *Kultura*, [w:] G. Godlewski et al. (oprac.), *Antropologia kultury. Zagadnienia i wybór tekstów*, WUW, Warszawa 2005.
- Deger P., *Europäisierung – Dimension der Genese europäischer Räume*, [w:] P. Deger, R. Hettlage (Hrsg.), *Der europäische Raum. Die Konstruktion europäischer Grenzen*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007.
- Dwivedi O.P., *Administrative Culture and Values: Approaches*, [w:] J.G. Jabbra, O.P. Dwivedi (ed.), *Administrative Culture in a Global Context*, de Sitter Publications, Toronto 2005.
- Even B., *Europeanization of Public Law with Some Reflexions about French Administrative Law*, 23 September 2011, <http://droitpubliceneurope.blogspot.com/media/00/02/4067783752.pdf> [dostęp: 2.06.2014].
- Farazmand A., *Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century*, „Public Administration Review” 2009, vol. 69, nr 6.
- Glaser A., *Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre*, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen 2013.
- Groenleer M., *The Autonomy of European Union Agencies. A Comparative Study of Institutional Development*, Eburon, Delft 2009.
- Heyen E. V., *Kultur und Identität in der europäischen Rechtsvergleichung – mit Blick auf Frankreich und Schweden*, De Gruyter, Berlin 2000.

- Hofmann H., *Recht und Kultur. Drei Reden*, Duncker & Humblot, Berlin 2009.
- Kohtamäki N., *Autonomia instytucjonalna urzędów regulacyjnych Unii Europejskiej: przykład Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016, nr 2(5).
- Kohtamäki N., *Die Reform der Bankenaufsicht in der Europäischen Union*, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen 2012.
- Kohtamäki N., *Europeizacja nadzoru finansowego*, „Stosunki Międzynarodowe. International Relations” 2012, t. 45, nr 1.
- Kohtamäki N., *Uprawnienia interwencyjne Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych. Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 22 stycznia 2014 roku w sprawie C-270/12 Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 5(3).
- Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Levi-Faur D., *Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Toward a Single European Regulatory Space*, „Jerusalem Papers in Regulation & Governance” 2010, nr 3.
- Lipowicz I., *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 1.
- Mangold A.K., *Gemeinschaftsrecht und deutsches Recht: Die Europäisierung der deutschen Rechtsordnung in historisch-empirischer Sicht*, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen 2011.
- Michałowska G., *Istota i geneza międzynarodowych stosunków kulturalnych*, [w:] A. Ziętek (red.), *Międzynarodowe stosunki kulturalne*, Poltext, Warszawa 2010.
- Mohr G., *Zum Begriff der Rechtskultur*, [w:] W. Goldschmidt (Hrsg.), *Kulturen des Rechts*, Meiner Verlag, Hamburg 1998.
- Nowicka A., *Równoważność wersji językowej – kilka uwag do artykułu 298 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, <http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/40325/009.pdf> [dostęp: 20.06.2014].
- Ossowski S., *Więź społeczna i dziedzictwo krwi*, [w:] S. Ossowski, *Dzieła*, t. II, PWN, Warszawa 1966.
- Raiser T., *Das lebende Recht. Die Rechtssoziologie in Deutschland*, Nomos, Baden-Baden 1995.
- Rittberger B., Wonka A., *Introduction: Agency Governance in the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2011, vol. 18, nr 6.
- Ruffert M., *Art. 298 AEUV [EU-Eigenverwaltung]*, [w:] C. Calliess, M. Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtcharta. Kommentar*, Verlag C.H. Beck, München 2011.
- Ruhig J., *Europäisierte Regulierungsstrukturen und -netzwerke als Basis einer künftigen Infrastrukturvorsorge*, [w:] L. Gramlich, C. Manger-Nestler (Hrsg.), *Europäisierte Regulierungsstrukturen und -netzwerke. Basis einer künftigen Infrastrukturvorsorge*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2011.
- Schmidt-Aßmann E., *Einleitung: Der europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts*, [w:] E. Schmidt-Aßmann, B. Schöndorf-Haubold (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen 2005.
- Schneider V.H., *Europäisierung zwischen Markt und Bürokratie. Eine Einführung in die Problematik*, [w:] V.H. Schneider (Hrsg.), *Entgrenzte Märkte – grenzlose Bürokratie? Europäisierung in Wirtschaft, Recht und Politik*, Campus Verlag, Frankfurt am Main 2002.
- Schulze R., *Die europäische Rechts- und Verfassungsgeschichte – zu den gemeinsamen Grundlagen europäischer Rechtskultur*, „Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europainstitut der Universität des Saarlandes” 1991, nr 261.

Sommermann K.-P., *Die Entwicklung europäischer Verwaltungskultur*, [w:] M.J. Montoro Chiner et al., *Les administracions en perspectiva europea*, (Materials, 26), Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona 2012.

Starck C., *Errungenschaften der Rechtskultur. Menschenrechte und Gewaltenteilung*, Wallstein Verlag, Göttingen 2011.

Tokarczyk R., *Kultura prawa europejskiego*, „Studia europejskie” 2000, nr 1.

## ROLA AGENCJI REGULACYJNYCH W TWORZENIU EUROPEJSKIEJ KULTURY ADMINISTRACYJNEJ NA PRZYKŁADZIE UNIJNEJ AGENCJI NOWEGO TYPU – EUROPEJSKIEGO URZĘDU NADZORU GIEŁD I PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH

### Streszczenie

Szczególną rolę w tworzeniu europejskiego prawa administracyjnego i tym samym także europejskiej kultury prawnej odgrywają współcześnie agencje regulacyjne Unii Europejskiej. Działają one w ramach struktury, którą niemieccy prawnicy określają mianem „europejskiego związku administracyjnego”. Służy ona przewyżczeniu ścisłego podziału na administrację narodową i unijną poprzez stworzenie „sieciowych” połączeń obu systemów, wynikających z ich ścisłej współpracy. W efekcie takiego zestawienia powstaje tzw. europejska przestrzeń administracyjna, w której coraz częściej dominującą rolę odgrywają europejskie agencje regulacyjne wyposażone w szeroki wachlarz uprawnień.

Słowa kluczowe: *agencje regulacyjne Unii Europejskiej, kultura prawna, kultura administracyjna, europejski związek administracyjny, administracja publiczna, uprawnienia interwencyjne*

## REGULATORY INSTITUTIONS' ROLE IN THE DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN ADMINISTRATIVE CULTURE EXEMPLIFIED BY THE EU AUTHORITY OF A NEW TYPE: THE EUROPEAN SECURITIES AND MARKETS AUTHORITY

### Summary

Regulatory institutions of the European Union play a specific role in the development of the European administrative law and, thus, the European legal culture at present. They act within the structure that German lawyers call “the European administrative union”. It serves to overcome a strict division between national and EU administration by creating ‘network’ links between the two systems resulting from their close co-operation. As a result, the so-called European administrative space is created where the European regulatory institutions having a wide range of powers more and more often play a dominating role.

Key words: *EU regulatory institutions, legal culture, administrative culture, European administrative union, public administration, powers to undertake actions in emergency situations*