

Temat: Model administracji w Unii Europejskiej – 2 godz

1. Wraz z nasilającymi się procesami integracyjnymi pojawiło się w nauce prawa administracyjnego pojęcie europeizacji prawa administracyjnego, a nawet jego globalizacji. Jest to jeden z najbardziej istotnych, charakterystycznych czynników kształtujących obraz i tendencje rozwojowe współczesnego prawa administracyjnego.
2. Europeizacja prawa administracyjnego to wpływ prawa europejskiego na procesy stanowienia i stosowania oraz interpretacji krajowego prawa administracyjnego. Wpływ na procesy stanowienia prawa administracyjnego polega na obowiązku krajowego prawodawcy uchylania przepisów krajowych sprzecznych z prawem europejskim i obowiązku stanowienia przepisów krajowych zgodnie z prawem europejskim. Z kolei wpływ na procesy stosowania prawa to obowiązek władz krajowych stosowania bezpośrednio skutecznych przepisów prawa europejskiego i obowiązek odmowy stosowania przepisów krajowych sprzecznych z prawem europejskim. Wreszcie prawo europejskie ustanawia obowiązek wykładni przepisów krajowych zgodnie z prawem europejskim. Zakres i treść tych ogólnie określonych obowiązków powinny być relatywizowane do obszaru stosunków społecznych poddanego
3. Znaczenie europeizacji: unowocześnienie instytucji prawnych; wymuszenie pewnych standardów traktowania obywatela przez administrację; poprawa i ujednoczenie statusu obywatela wobec administracji; umożliwienie kooperacji między równorzędnymi organami w krajach członkowskich, a także z instytucjami i organami UE. Europeizacja odbywa się na trzech płaszczyznach: a/ europeizacji standardów b/ europeizacji zadań c/ europeizacji rozwiązań organizacyjnych, proceduralnych, kadrowych. Ad a/ europeizacja standardów - mówimy o europejskim modelu administracji publicznej, opartym na fundamencie wartości i zasad funkcjonowania państwa demokratycznego, wykraczającym poza państwa UE, bo zasadniczą część tych standardów ma swój rodowód w ogólnych procesach modernizacji, internacjonalizacji i demokratyzacji życia publicznego, a tylko część bezpośrednio i jednoznacznie można powiązać z procesami instytucjonalnej integracji europejskiej (np. OECD, Rada Europy); w UE podstawowe wzorce: Karta Praw Podstawowych i zawarte w niej prawo do dobrej administracji, Kodeks Dobrej Administracji oraz dokumenty dotyczące poprawy jakości i spójności przygotowywanych regulacji oraz oceny ich skutków, a także Biała księga w sprawie good governance z 25 lipca 2001 r. Ad b/ europeizacja zadań administracji publicznej – przynależność do UE trzeba uznać za okoliczność szczególnie istotną dla kształtu i funkcjonowania administracji publicznej w państwach. W tej dziedzinie musi być zagwarantowana zdolność do zachowania swoistej porównywalności, o ile niekompatybilności służb i organów. W tym kontekście uzasadnione jest rozróżnianie europeizacji związanej z 1/ treścią prawa UE, 2/ z uczestnictwem administracji krajowej w procesie decyzyjnym w UE 3/ ze współpracą administracji krajowych w realizacji polityk unijnych, 4/ z orzecnictwem TS. Ad c/ zadania wymuszają konwergencję rozwiązań organizacyjnych, proceduralnych, kadrowych. Zasadą pozostaje jednak, że prawo UE nie normuje organizacji administracji publicznej państw członkowskich. Nie wskazuje jakie organy administracji publicznej (państwowej, rządowej, samorządowej) mają wykonywać kompetencje określone bezpośrednio w prawie unijnym lub prawie krajowym, które zostało ustanowione w wyniku transpozycji dyrektyw, ani jakimi cechami mają odznaczać się te organy. Zagadnienia te mieszczą się w zakresie wyłącznych kompetencji państw członkowskich Unii Europejskiej i w tym kontekście można mówić o

przewidzianej w prawie traktatowym zasadzie autonomii organizacyjnej (instytucjonalnej) państw członkowskich. Jednak wpływ pośredni prawa UE na ustrój i procedury administracyjne jest znaczący

4. Pojęcie europejskiego prawa administracyjnego Z procesem europeizacji prawa administracyjnego wiąże się ściśle kategoria wspólnego prawa administracyjnego. W ramach badania tego zjawiska wyróżnia się dwie sytuacje. Pierwsza sytuacja charakteryzuje się tym, że normy prawa umów międzynarodowych i aktów prawa UE stanowią bezpośrednie podstawy prawne dla prowadzenia działalności administracyjnej, np. do wydawania aktów administracyjnych przez organy UE albo przez organy państw członkowskich. Tutaj mamy do czynienia z europejskim (unijnym) prawem administracyjnym. Druga sytuacja odnosi się natomiast do przypadków, gdy prawo europejskie wpływa na treść prawa administracyjnego tworzonego w poszczególnych państwach należących do Unii Europejskiej (państwach członkowskich RE). Działalność administracyjna jest jednak prowadzona na podstawie przepisów prawa tych państw. Wówczas można mówić o europeizacji krajowego prawa administracyjnego. „Europejskie prawo administracyjne” oznacza fragment przynajmniej dwóch systemów/porządków prawnych: prawa unijnego i prawa konwencyjnego (Rady Europy). W obrębie prawa unijnego wyróżnia się najczęściej prawo administracji Unii Europejskiej oraz unijne prawo administracyjne (A.Wróbel). Prawo administracji Unii Europejskiej (w znaczeniu podmiotowym) to normy prawa unijnego, które regulują wykonywanie prawa Unii Europejskiej przez organy, instytucje i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej (tzw. wykonywanie bezpośrednie). Unijne prawo administracyjne to normy prawa unijnego, a także zasady ogólne prawa unijnego, które zapewniają zgodne z prawem unijnym wykonywanie (pośrednie) tego prawa przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. Podstawowa różnica między unijnym prawem administracyjnym a prawem administracji UE leży w tym, że adresatem pierwszego z nich są państwa członkowskie UE, drugiego – Unia Europejska. Ponadto, w obszarze unijnego prawa administracyjnego zdecydowanie większe znaczenie mają zasady ogólne prawa unijnego, w tym zwłaszcza zasada efektywności prawa unijnego, zasada jednolitego stosowania prawa unijnego czy zasada pierwszeństwa prawa unijnego. Celem unijnego prawa administracyjnego jest związanie władz wykonawczych państw członkowskich UE względnie jednolitymi regułami wykonywania prawa unijnego. Z tego względu ma ono zasadnicze znaczenie w procesie europeizacji prawa administracyjnego typu top-down.
5. Aparat administracyjny UE może zostać określony jako zbiór różnorodnych instytucji i organów, składający się z komponentów krajowych i unijnych (administracja dualistyczna: administracja pośrednia i administracja bezpośrednia). Aparat ten w znacznej mierze działa w oparciu o zasadę decentralizacji, zakładającą brak hierarchicznego podporządkowania. Coraz większe znaczenie odgrywa kooperacja pomiędzy organami administracji państw członkowskich oraz pomiędzy tymi organami a instytucjami i organami unijnymi, przy czym różnorodne są struktury i procedury tej kooperacji. Dlatego też coraz częściej określa się administrację unijną jako administrację złożoną, stanowiącą kompleks wzajemnych organizacyjnych, kompetencyjnych i proceduralnych powiązań między administracją UE i administracjami państw członkowskich. Administracja bezpośrednia W Unii Europejskiej system sprawowania władzy wykonawczej nie ma charakteru jednolitego, lecz władza ta jest zasadniczo dzielona pomiędzy Radę Europejską, Radę oraz Komisję; coraz większą rolę odgrywają także agencje w zakresie powierzanych im zadań oraz współpraca w ramach sieci administracyjnych. Na szczeblu unijnym rozróżnia się trzy rodzaje administracji (za J.

Supernatem): 1/ administrację polityczną (Rada Europejska i Rada), 2/ administrację biurokratyczną (Komisja i agencje), 3/ administrację urzędniczą (art. 298 ust. 1 TFUE). Zgodnie z art. 17 TUE instytucją, która pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające jest Komisja. Można ją zatem uznać za główny organ administracyjny Unii. Komisja Europejska jest instytucją Unii, której powierzone zostało wspieranie interesu ogólnego; działa w granicach uprawnień przyznanych na mocy traktatów; wykonywanie kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności; 6 Upoważniona jest do: wydawania indywidualnych aktów administracyjnych w formie decyzji, wydawania aktów nieustawodawczych o charakterze wykonawczym (art.291 TFUE stanowi, że jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te powierzają uprawnienia wykonawcze tej instytucji), przyjmowania aktów delegowanych (zgodnie z art. 290 TFUE), rozumianych jako akty nieustawodawcze o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają inne niż istotne elementy aktu ustawodawczego (przekazanie uprawnień nie może dotyczyć istotnych elementów danej dziedziny), realizowania kompetencji o charakterze kontrolnym, wykonywania budżetu Unii we współpracy z państwami członkowskimi, realizowania kompetencji w zakresie działań zewnętrznych Unii. Unijne agencje regulacyjne są szeroką grupą podmiotów, silnie zróżnicowaną co do struktury, charakteru powierzonych zadań, a przede wszystkim sposobu wykonywania kompetencji. W literaturze funkcjonuje zbiorcza nazwa „agencja” na oznaczenie organów Unii spełniających następujące kryteria: 1/wyodrębnienie organizacyjne- agencja nie jest formalnie częścią instytucji lub organów traktatowych, 2/ powoływanie na mocy prawa wtórnego, 3/ posiadanie osobowości prawnej, 4/ dysponowanie własnym budżetem i administracją, 5/posiadanie własnych kompetencji o charakterze kompetencji unijnych; często jednak są powoływane do zadań w takich dziedzinach, gdzie kompetencja UE nie jest wyraźna, ale państwa chcą posiadać środki do wspólnego działania. Jednym z dominujących nurtów rozwoju unijnego systemu zarządzania administracyjnego jest tworzenie tzw. sieci administracji (ang. administrative networks) w ramach systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Dotyczy to w głównej mierze funkcjonowania swoistych struktur służących gromadzeniu oraz wymianie informacji pozwalających koordynować administrowanie organów unijnych, jak również niektórych krajowych organów administracji. Administracja pośrednia Prawo UE jest zasadniczo stosowane przez organy państw członkowskich, tj. krajowe organy administracyjne i sądy. Jest to charakterystyczne rozwiązanie, które określa się jako zdecentralizowane stosowanie prawa wspólnotowego

6. Wykonywanie prawa unijnego na poziomie krajowym może polegać, po pierwsze, na stosowaniu tego prawa przez organy administracyjne danego państwa członkowskiego, rozumianym jako postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia o charakterze indywidualnym i konkretnym (decyzji administracyjnej), którego przedmiotem jest sprawa zawierająca „element unijny”. Po drugie, wykonywanie prawa unijnego (w tym również realizacja polityk) może następować w drodze stanowienia prawa krajowego, w zakresie nieograniczającym się tylko do transpozycji dyrektyw, a także obejmować podejmowanie szeregu innych działań administracji, które nie mogą zostać zaliczone do żadnej z powyższych kategorii (implementacja). Funkcje administracji krajowej związane z realizacją zasady efektywności: - funkcja implementacyjna -funkcja interpretacyjna -funkcja egzekucyjna - funkcja komplementarna Istotne cechy/zasady europejskiego (unijnego) prawa administracyjnego: 1/ zasada efektywności prawa unijnego 2/ pierwszeństwo przed prawem krajowym 3/ bezpośrednie obowiązywanie 4/ bezpośrednie stosowanie/skutek bezpośredni

Materiał został opracowany na podstawie wykładu: dr Barbara Kowalczyk Europeizacja administracji i europejskie prawo administracyjne

Temat: Ćwiczenia utrwalające z zakresu europeizacji prawa administracyjnego – 1 godz.

Na podstawie przedstawionego materiału odpowiedz na pytania:

1. Na czym polega europeizacja administracji publicznej? Czy proces ten zachodzi tylko w państwach, które już przystąpiły do UE?
2. W jaki sposób UE wpływa na państwa członkowskie? Czy osiągnięty efekt europeizacji jest jednolity we wszystkich krajach?
3. Jakie obowiązki związane z członkostwem nakłada UE na administrację krajową? Czy zmusza to administrację państwa członkowskiego do reform?
4. Co zmienia się w administracji państwa po przystąpieniu do Unii Europejskiej?
5. Jaką rolę odgrywa administracja państw członkowskich w procesie decyzyjnym UE?
6. Jakie są warunki skutecznego prowadzenia polityki europejskiej?
7. Jak wygląda koordynacja polskiego stanowiska w systemie decyzyjnym UE? Jakie są problemy z nią związane?

<http://rszarf.ips.uw.edu.pl/apub/11n.pdf>