

Jan Jeżewski

„Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane”, Jerzy Supernat, Wrocław 2013 : [recenzja]

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 2(31), 92-105

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jerzy Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, wyd. Kolonia Ltd, Wrocław 2013, ss. 172

Walog poznawczy danej dyscypliny nauk społecznych, będący świadectwem rozwoju, znajduje wyraz i potwierdzenie w jej otwartości na nowe zjawiska w funkcjonowaniu zbiorowości ludzkich, pod warunkiem zachowania spójności podstawowych założeń metodologicznych. Tożsamość metodologiczna nauki nie oznacza bowiem zamknięcia jej granic poznawczych; między nowymi obszarami badań a metodami badawczymi istnieje ścisły związek polegający na dostosowaniu, czyli w pewnym zakresie rewizji aparatury badawczej, która umożliwi nie tylko uzyskanie, ale także sensowne włączenie wyników badań w ramy dotychczasowego dorobku tej dyscypliny. Tak, z biegiem czasu, uzyskuje się w miarę spójny, racjonalnie objaśniony (w świetle zebranych doświadczeń) obraz praktyki w szerszym czy węższym przedziale życia społecznego.

Utrzymanie tożsamości metodologicznej dyscypliny naukowej nie jest łatwe – wobec następujących szybko przemian gospodarczych, kształtujących instytucjonalne i funkcjonalne formy egzystencji zbiorowości i jednostek, znajdujących wyraz w nowych koncepcjach doktrynalnych, podejmujących próby ich racjonalizowania. Oczywiście, najłatwiej można zachować spójność metodologiczną dyscypliny ignorując przemiany świata zewnętrznego i zamykając ją w kanonach poznawczych ubiegłych stuleci. Ale te nie dają gwarancji pewności poznania rzeczywistości, gdyż są oparte na realiach, które znamy jako relikty przeszłości, a które częstokroć stały się po prostu fikcją. Tylko dla przykładu można tu przypomnieć, ile dziesiątków znaczeń musiały przypisać trybunały konstytucyjne, jakże prostej i oczywistej w połowie XIX wieku, zasadzie państwa prawnego, aby ratować jej sens w warunkach

współczesnego życia (a także – jak dziś trudno dokonać teoretycznej rekonstrukcji, z racji jej wieloznaczności, zasady podziału władzy w państwie).

W nauce administracji (jako nauce społecznej – jak ją trafnie zakwalifikował Zbigniew Leoński) identyfikacja metodologiczna podlegała wielu komplikacjom i do dziś pozostaje przedmiotem dyskusji (lub, trafniej rzecz nazywając – pozostaje przedmiotem wielu nieporozumień). Symboliczne znaczenie ma konfuzja, która pojawiła się na początku drogi: najwcześniejsze i poniekąd oczywiste założenie, że nauka administracji bada społeczne realia, w których działa administracja publiczna, i które uzasadniają jej rację bytu zostało zakwestionowane, aczkolwiek nie odrzucone, przez Lorenza von Steina.

Pozostając po wpływem dialektyki Hegla badał stosunki między strukturą państwa i stanem społeczeństwa, przy czym państwo ujmował jako państwo socjalne w tej mierze, w jakiej wspiera ono postęp ekonomiczny i społeczny – wszystkich i każdego. Administracja wyraża siłę, jest manifestacją woli i żywotności działającego państwa i polega na wykonywaniu ustaw. Zarazem jednak L. von Stein przypisuje jej istotną rolę w tworzeniu prawa administracyjnego: czerpiąc z życia wyobrażenie o zadaniach państwa, przedstawia projekty ustaw. Wydane na podstawie ustawy rozporządzenie umożliwi jej realizację „w tych samych rzeczywistych okolicznościach, z których wyłonił się sam projekt ustawy”¹. Stosownie do tych założeń zadaniem nauki administracji jest wyrażenie idei administracji (*Idee der Verwaltung*) na podstawie tego, co jest wspólne wszystkim szczegółowym działom administracji, a ponadto opisanie szczegółowych działań administracji rzeczywistej.

Badanie administracji rzeczywistej w koncepcji L. von Steina pełni jednak rolę wtórną; przedstawiając program swego dzieła

¹ Piszę o tym w artykule *L'administration réelle en tant qu'objet de la Science administrative* [w:] *Les problèmes théoriques de la science administrative*, ed. par J. Niczyporuk, Bruxelles – Paris 2012, s. 55–56. Warto pamiętać, że i taki pogląd legł u podstaw doktryny państwa prawnego.

zastrzega, że nauka przede wszystkim powinna czerpać z analizy „wyższej zasady administracji socjalnej”, dlatego „według naszego głębszego przekonania, nauka administracji nie powinna brać początku z praktyki administrowania”². Z takim przekonaniem podjął jednak rozległe badania nad konkretną administracją. I chociaż nie ustalił jakiejś metody, którą można by uważać za właściwą dla nauki badającej rzeczywistą administrację (a tym samym nie przedstawił pełnej formuły metodologicznej postulowanej po raz pierwszy z taką konsekwencją nauki administracji) – to jednak wyodrębnił obszar nie prawniczych badań administracji w ogólnych ramach dotychczasowej wiedzy o państwie.

Konfuzja ta w pewien sposób nadała kierunek późniejszym, ponad stuletnim już badaniom przesądzając o tym, że w dawniejszej i we współczesnej literaturze z zakresu nauki administracji dominuje problematyka metodologiczna. Raczej wyjątkowo pojawiają się opracowania dotyczące bieżącej praktyki działania administracji w danym miejscu i czasie, jej uwarunkowań i efektów – mówiąc krótko, dotyczące administracji rzeczywistej. Sytuacja ta wynika nie tylko z trudności wyodrębnienia i systematyzacji skomplikowanych i zmiennych przejawów udziału administracji w życiu społecznym; wynika także, jak widać, z ukształtowanej historycznie postawy badawczej wobec własnej nauki i jej przedmiotu.

W tym sensie wyjątkowa jest pionierska praca Jerzego Supernata dotycząca konkretnie określonego zjawiska ustrojowego, jakim jest administracja Unii Europejskiej. Obrany przedmiot badań jest wyjątkowy z dwóch względów: teoretycznego i praktycznego. Z teoretycznego punktu widzenia cel badań, jakim jest „opis i analiza administracji unijnej przez identyfikację i konceptualizację jej wybranych podstawowych zagadnień” (s. 4) wymaga na gruncie nauki administracji skonstruowania założeń metodologicznych, niezbędnych dla opanowania nowego obszaru rzeczywistości administracyjnej – co oznacza otwarcie poznawcze tej dys-

² L. von Stein, *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts*, 3 tomy, wyd. 3, Stuttgart 1877–1888, t. I, s. 10.

cypliny i wzbogacenie jej systemu pojęć, dróg rozumowania, płaszczyzn formułowania nowej kategorii wniosków. Wyjątkowy walor praktyczny pracy polega na szczegółowym i precyzyjnym ukazaniu niezwykle ważnego, centralnego fragmentu wewnętrznej struktury Unii z perspektywy przypisanych mu funkcji, przesądzających o roli jaką Unia spełnia wobec podmiotów ustrojowo powiązanych lecz zewnętrznych. Piśmiennictwo, które u nas deklaruje swą przynależność do nauki administracji, problematykę unijną do niedawna darzyło nikłym zainteresowaniem, skupiając się przede wszystkim na głównych (można już dziś powiedzieć – rutynowych) przejawach oddziaływania Unii na zewnątrz – na krajowe prawo i administrację. Szczegółowa analiza jej mechanizmów wewnętrznych i organizacji nie jest podejmowana, co może się wiązać z cechami wyspecjalizowanego warsztatu badawczego zorientowanego głównie na ogląd metodologicznie wyizolowanej struktury administracji krajowej. Tę lukę w znacznej mierze wypełniają prace z administracji porównawczej oraz dziedzin pokrewnych i bliskich nauce administracji, przede wszystkim z europeistyki, a także w nieco szerszym przedziale – nauki o polityce. Tak więc trudno przecenić wartość omawianej publikacji J. Supernata, również jako unikalnego wzoru warsztatowego w nauce administracji, zważywszy ogromną dokumentację w postaci publikacji anglojęzycznych i polskich, a także orzeczeń trybunałów europejskich, co stanowi dodatkowy i autonomiczny rezultat badań. Autor, dokonując rozlicznych kwalifikacji dotyczących struktury i działań, porusza się w tym trudnym i skomplikowanym materiale badawczym z imponującą swobodą, tworząc precyzyjny, ale też wymagający od czytelnika intelektualnej sprawności, obraz administracji Unii Europejskiej.

Tu trzeba jednak również zwrócić uwagę na aspekt praktyczny nieporównanie bardziej prosty i oczywisty, który trafnie znalazł się we Wstępie pracy. Jest to oczywista potrzeba i konieczność badania administracji i prawa administracyjnego Unii Europejskiej: „potrzeba badania administracji unijnej wynika z obecności Polski w UE i umieszczenia polskiego systemu prawnego w kon-

tekście prawa UE” (s. 3). Realizacja tej potrzeby nie tylko determinuje poziom i przydatność badań teoretycznych, ma również wpływ na stan świadomości społecznej i kształtujący tę świadomość m. in. język programów politycznych oraz politycznych wystąpień, deklaracji i polemik. Niedostatki rzetelnej, społecznie upowszechnionej wiedzy o sensie i niebywałym cywilizacyjnym sukcesie integracji europejskiej, a także o jej ograniczeniach i trudnościach, otwierają szeroką, podatną przestrzeń dla antyeuropejskich poglądów, wynikających z zatrwazającej (i zbyt często tolerowanej) ignorancji lub zakłamania (poza złą wolą budowanego również na niewiedzy). Ten praktyczny postulat poszerzania świadomości europejskiej społeczeństwa, zwłaszcza na studiach poszerzających wiedzę o współczesnym świecie (m.in. prawniczych i administracyjnych), na tle ukazujących się wartościowych publikacji naukowych powinien być nieustannie przypominany.

Omawiana praca została zamknięta w ramach „zagadnień wybranych” administracji UE. Otwiera ją kluczowe, sformułowane we Wstępie pytanie: „O jaką administrację unijną chodzi w pracy?”. Po omówieniu implikowanego w art. 298 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej rozróżnienia na szczeblu dualistycznej administracji UE: administracji politycznej, administracji biurokratycznej i administracji urzędniczej (technicznej), jako przedmiot badań (stosunkowo rzadko dostrzegany dotąd u nas w badaniach) została wybrana administracja biurokratyczna, „tzn. Komisja Europejska, zaliczona przez Traktat o Unii Europejskiej do instytucji Unii, oraz organy, urzędy i agencje Unii” (s. 6). Uzasadnieniem dodatkowym jest uznanie przez traktat z Lizbony istnienia administracji UE i poddanie jej nowym konstytucyjnym uwarunkowaniom (s. 7). Tak określony przedmiot jest omawiany w kolejnych rozdziałach w następującym porządku: sposoby badania administracji UE, zadania administracji UE, działalność administracji UE, podmioty, kontrola administracji UE oraz jej rozliczalność. Zagadnienia te są analizowane w oparciu o liczne postanowienia traktatowe, poddane wnikliwym interpretacjom, obejmującym nie tylko ich znaczenia, ale także następstwa w różnych

zakresach stosowania. Nie jest możliwe ujęcie bogactwa merytorycznego tej pracy w recenzji, z konieczności sprawozdawczej i ogólnej. Dlatego też w dalszej części zostanie zwrócona uwaga na kwestie założeń istotnych dla kontynuacji i rozwoju badań w tej dziedzinie.

Koncepcja metodologiczna opisana w pierwszym rozdziale („Badanie”) jest samoistnym wynikiem badawczym, którego istotą jest uzasadnienie obranego sposobu badań mocnymi racjami merytorycznymi – a więc osadzenie metody w cechach zjawiska, wobec którego ma być stosowana.

Punktem wyjścia jest twierdzenie, że Unia Europejska opiera się na rządach prawa (*the rule of law*). Termin ten odnoszący się do konstrukcji mocno wrosniętej w tradycję *common law*, występujący w tekście Traktatu o Unii Europejskiej, w polskim przekładzie jest zastąpiony terminem „państwo prawne” (podobnie jak w polskiej wersji językowej traktatów założycielskich). Niejako nawiasem Autor trafnie wskazuje, że konstrukcja rządów prawa w odniesieniu do Unii jest w zupełności właściwa; „Unia nie jest państwem, lecz szczególną organizacją międzynarodową z ponadnarodowym porządkiem prawnym, który szanuje wartości państwa prawnego” (s. 10). Trzeba więc w pełni zgodzić się z poglądem, że powinno się „w kontekście UE odejść od przyjętego w Polsce i w tradycji kontynentalnej terminu 'państwo prawne' na rzecz terminu 'rządy prawa'” (s. 10). Dyskusyjny jest natomiast afirmowany przez Autora pogląd wyrażony w doktrynie, że pomiędzy tymi pojęciami można postawić znak równości (s. 11). Nie podejmując tu szerszej, jakże ciekawej dyskusji, wypada zaznaczyć, iż uproszczony, ale mający obecnie walory operacyjne pogląd, że oba pojęcia wyrażają te same wartości, usuwa w cień głębokie różnice, które do dziś determinują sens tych pojęć. Są to, w aspekcie praktyki prawnej – uwarunkowania historyczne udziału sądów w tworzeniu i stosowaniu prawa, zaś w aspekcie doktrynalnym (również filozoficznym) – zasadniczo odmienne pojmowanie istoty państwa oraz prawa. Kontynentalna wszechobecność państwa (prawnego) w regulacji życia zbiorowości i jednostek, dogmatycz-

ne pojmowanie zasady prymatu ustawy i założenie dominującej roli ustawodawcy w tworzeniu prawa są odległe od idei prawa, które rządzi ludźmi, jest „odkrywane” przez sędziów i związane z utrwaloną tradycją racjami aksjologii. H. W. R. Wade pisał niegdyś, że w Anglii zasad prawa administracyjnego nie można wydobyć z uświęconej powszechną czcią konstytucji, znajduje się je poznając drogi, na których sądy interpretują rozliczne ustawy, i szukając związków logicznych między różnymi typami orzeczeń (*Administrative Law*, Oxford 1962, s. 6). Te cechy są bliższe prawu unijnemu z jego bogactwem form normowania; bliższe są także idei prawa, która znalazła się u podstaw pojmowania misji sądownictwa europejskiego.

Ubozny aspekt tego problemu ma charakter językowy i polega na nieudolnej transmisji sensu prawnego (instytucjonalnego, ustrojowego) w urzędowych tłumaczeniach na język polski terminów z systemu anglosaskiego. Mechaniczne zastępowanie tych terminów konstrukcjami prawa kontynentalnego, pełniącymi podobną rolę (można podejrzewać, że także w omawianym przypadku to miało miejsce) prowadzi niekiedy w oficjalnych tekstach do nieporozumień, wywołujących dość istotne reperkusje doktrynalne (świadczy o tym pokaźna liczba błędów w opublikowanym tłumaczeniu Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w tych zwłaszcza fragmentach, w których korzystano z angielskiego oryginału Karty, co znakomicie wykazał Michał Kulesza w szeroko znanej publikacji). Wniosek tej dygresji może być tylko jeden: konieczne jest szersze podejmowanie i upowszechnianie (oraz rozumne wspieranie) badań ustroju innych państw, zwłaszcza państw członkowskich Unii Europejskiej; nieznamość języków obcych, rezygnacja z wykorzystania dorobku innych krajów i ksenofobia służą wyłącznie formułowaniu absurdalnych i szkodliwych uproszczeń, tak często dominujących w publicznym dyskursie.

Prawo administracyjne Unii Europejskiej determinuje wykonywanie funkcji i zadań administracyjnych, strukturę organizacyjną właściwych podmiotów, procedury ich działania. Na tej pod-

stawie zostało przyjęte w pracy trojaki podejście badawcze: funkcjonalne, organizacyjne i proceduralne (s. 12). Łączne uwzględnienie tych trzech względów badawczych pozwala na pełne zrozumienie oraz konceptualizację zjawiska administracji UE. Autor dąży zatem do uzyskania wielowymiarowego obrazu tej administracji – jako zjawiska złożonego, występującego w wielorakich uwarunkowaniach. Są one analizowane na tle syntetycznej, wartościowej teoretycznie i poznawczo charakterystyki kształtowania się integracji europejskiej oraz głównych tendencji w relacjach prawa wspólnotowego oraz prawa państw członkowskich (s. 14–19). Obszerne, szczegółowe omówienie aspektu organizacyjnego działania administracji UE oraz koncepcji proceduralnych (s. 19–32) ukazuje złożoność i skomplikowanie tego zjawiska i prowadzi do wniosku, iż jego badanie przez pryzmat prawa administracyjnego jest niewystarczające; badanie administracji UE „stanowi konceptualne i metodologiczne wyzwanie, które wymaga perspektywy interdyscyplinarnej” (s. 32). Perspektywę taką, wśród wielu dyscyplin naukowych, najpełniej otwiera nauka administracji – jako nauka złożona, badająca administrację rzeczywistą w jej prawnych i innych uwarunkowaniach, z dążeniem do ukazania stanu istniejącego. Dążenie to determinuje zamysł metodologiczny w omawianej pracy; ogranicza się ona „do analizy i opisu, które stanowią podstawę i warunek dalszych badań, poświęconych *de facto* polityce administracyjnej” (s. 33).

Konieczne jest jednak ustalenie, czy „nauka administracji jest przygotowana do badania administracji UE”, która nie jest „administracją państwa w jakimkolwiek klasycznym sensie, [...] jest wyjątkową strukturą, mającą nieco hybrydowy charakter, nie będąc ani administracją państwa (unitarnego czy federalnego), ani administracją (klasycznej) organizacji międzynarodowej” (s. 34). Autor dostrzega wiele elementów ustrojowych administracji unijnej (zadań, struktur, metod i procedur), które są wystarczająco porównywalne z tymi klasycznego państwa, co wskazuje możliwość wykorzystania interdyscyplinarnego podejścia klasycznej nauki administracji.

Zasięg obranej metody badawczej Autor weryfikuje podejmując problematykę nowych koncepcji administrowania, jakie się pojawiły w nurcie reform administracji stymulowanych niewydolnością struktur biurokratycznych, rosnącymi kosztami usług publicznych, brakiem elastyczności w zmieniających się warunkach funkcjonowania zbiorowości. Krytyka dotycząca przede wszystkim administracji poszczególnych państw nie ominęła również administracji Unii – co w pełni uzasadnia prezentację koncepcji reformatorskich. Przedmiotem wnikliwego, krytycznego omówienia są kolejno lepiej lub mniej znane, wielopostaciowe formy nowego zarządzania publicznego, a ponadto teoria wartości publicznej, teoria mocodawca – agent (m.in. z kluczowym pytaniem, czy Komisja ma być traktowana jako konwencjonalna służba cywilna – agent, czy jako autonomiczna egzekutywa UE – egzekutywa, s. 43), problematyka sieci regulacyjnych, koncepcja konkurencji regulacyjnej. Autor dostrzega wartość podejść innowacyjnych: „nauka administracji wzbogacona o dodatkowe koncepcje i instrumenty badawcze powinna uczynić administrację UE integralnym elementem swojego pola badawczego” (s. 47). To niezwykle ważny postulat otwierający przed nauką administracji horyzont poznawczy sięgający daleko poza kanony państwa wprowadzone z doktryny XIX wieku.

Zadania oraz działalność administracji UE omówione w dwóch kolejnych rozdziałach pozwalają wniknąć w zakres i mechanizm funkcjonowania tej szczególnej struktury ustrojowej. Zadania powinny być rozpatrywane w szerokich przedziałach funkcjonalnych, gdyż są „elementami ogólniejszych polityk, strategii, procedur i procesów”, charakteryzuje je wieloaspektowość, policentryczność i wspólność. Autor mocno podkreśla podstawę ideową i aksjologiczną zadań, którą jest misja UE imponująco wyrażona w art. 2 i 3 Traktatu o Unii Europejskiej (s. 49–51). Warto też zwrócić tu uwagę na policentryczność zadań – są one wykonywane w niezwykle skomplikowanym „układzie struktur organizacyjnych i procedur, które są specyficzne, a nawet unikalne i spotykane tylko w UE” (s. 51). Trudna jest klasyfikacja zadań; podlegają

one ewolucji, zaś traktaty założycielskie raczej incydentalnie zawierają postanowienia dotyczące bezpośrednio treści i charakteru zadań administracyjnych (s. 52). Trudność tę Autor demonstruje powołując jedną z obszernych koncepcji doktrynalnych opierających klasyfikację na kategoriach zadań (s. 53–60).

„Najbardziej charakterystyczną postacią działalności administracji jest posługiwanie się przepisami administracyjnymi i administracja UE nie jest tutaj wyjątkiem” (s. 60). Rozdział poświęcony unijnym przepisom obejmuje bogatą i teoretycznie złożoną problematykę, którą w tym miejscu można jedynie zasygnalizować w wyborze mocno skomprimowanym. Punktem wyjścia analizy postanowień traktatowych jest rozróżnienie dwóch podstawowych grup: aktów regulacyjnych oraz przepisów administracyjnych *sensu stricto*. Te pierwsze, to przewidziane w Traktacie o Funkcjonowaniu UE akty pochodne występujące w dwojakiej postaci aktów delegowanych i aktów wykonawczych. Są to akty wiążące i z zasady mają skutek zewnętrzny. Natomiast akty grupy drugiej są przyjmowane w procesie administracyjnego stanowienia prawa i wywierają skutek jedynie wewnętrzny w obrębie administracji UE. Znaczenie istotne ma konstrukcja delegowania uprawnień prawodawczych przez podmioty ustawodawcze. Kierunek stosowania ogólnych traktatowych klauzul kompetencyjnych wytyczył Trybunał Sprawiedliwości. Wobec długiej tradycji utrwalonego orzecznictwa „raczej trudno oczekiwać nagłej zmiany w podejściu Trybunału, w szczególności w świetle sędziowskiego samoograniczania się (i nieingerowanie w uprawnienia ustawodawcy), które jest w nim widoczne. [...] Wymóg z art. 290 TFUE dotyczący specyfikacji i ograniczenia władzy delegowanej mógłby wtedy ostatecznie przestać być efektywnym ograniczeniem konstytucyjnym powierzania administracji władzy prawodawczej” (s. 64).

Wnikliwą analizę konstrukcji prawnej aktów wykonawczych zamyka refleksja dotycząca racji, dla których pojawiło się rozróżnienie aktów delegowanych i aktów wykonawczych. Autor zadaje podstawowe pytania, o znaczenie tego rozróżnienia dla legityma-

cji w działalności unijnej, a także jaka potrzeba kryje się za równoległym istnieniem tych dwóch kategorii. Wśród wielu nasuwających się odpowiedzi przekonujący zdaje się pogląd wskazujący kompromis, między dwoma nurtami teoretycznymi, w sprawie poziomego podziału władzy między instytucjami wspólnotowymi. Były to nurty opowiadające się bądź za podstawową rolę Komisji w implementacji i kształtowaniu legislacji unijnej, bądź nurty zwolenników ograniczonej roli Komisji, czemu mogą służyć procedury komitologiczne i procedury z arsenału kontroli parlamentarnej (s. 70).

Wszechstronna (i wyjątkowa w polskiej literaturze) analiza przepisów administracyjnych otwiera drogę do ich klasyfikacji i kwalifikacji z punktu widzenia zakresu regulacji i skutków wiążących. Nie jest to zadanie łatwe z uwagi na ich wielość i różnorodność – ale „ich role wydają się możliwe do wskazania” (s. 76). Między innymi mają one zapewnić jednolitość praktyki administracyjnej, mają też za zadanie umocnienie pewności prawnej, „a w szczególności przewidywalności i ochrony uzasadnionych oczekiwań” (s. 77). Przepisy administracyjne z jednej strony informują o bieżącej praktyce, z drugiej – wskazują kierunek, w jaki będzie zmierzała unijna polityka administracyjna (s. 78). Szczególnie interesująca jest kategoria przepisów administracyjnych przyjmowanych w sposób negocjacyjny. Są one zróżnicowane; negocjacje mogą być bowiem podstawą porozumień między instytucjami UE oraz porozumień między państwami członkowskimi i instytucjami UE. Negocjacyjny sposób działania jest od dawna cechą funkcjonowania Unii; „są one trwałym elementem praktyki instytucjonalnej i wyrazem dynamizmu europejskiego” (s. 83). Warto tu podkreślić, że tendencje negocjacyjne są dostrzegalne od dłuższego już czasu w działaniu wewnętrznym administracji państw członkowskich (np. we Francji wyodrębnia się kategorię współdziałania międzyministerialnego jako zjawisko o charakterze perspektywnym i przedmiot badań). W omawianej pracy szczegółowo została przedstawiona informacyjna rola przepisów; ponadto wielowątkowe analizy dały podstawę do ukazania uwa-

runkowań (czy też ograniczeń) w posługiwaniu się pojęciem *soft law* – jedną z najbardziej znanych, występujących niekiedy w języku potocznym kwalifikacji prawa unijnego (s. 82).

Aspekt strukturalny (instytucjonalny) administracji UE jest przedmiotem odrębnego rozdziału, w którym zostały ukazane motywy, funkcje, powiązania (problem niezależności agencji), efekty działania oraz zakres odpowiedzialności agencji oraz sieci – dwóch typów rozwiązań strukturalnych „najbardziej w ostatnim czasie charakterystycznych dla administracji UE, a zatem najbardziej interesujących” (s. 98). Praca daje szczegółowy i niespotykany w polskiej literaturze w tak spójnym ujęciu przegląd agencji w świetle regulacji prawnej oraz sposobów działania i przede wszystkim znaczenia sieci – jako upowszechniającej się formy realizacji zadań o wysokim stopniu skomplikowania i wymagających wielostopniowej koordynacji (s. 124–129).

Kontrola działania administracji UE przybiera postać kontroli administracyjnej, politycznej i sądowej. Klasyfikacja ta jest odzwierciedleniem klasycznej koncepcji podziału władz oraz swoistej europejskiej koncepcji równowagi instytucjonalnej. Równowaga ta w Unii ma charakter relatywny i zależy od uprawnień przyznanych różnym instytucjom, tworzącym złożoną sieć mechanizmów współpracy i koordynacji – bowiem każda z nich ma własną pozycję ustrojową oraz pewien własny interes. „Deliberatywne decydowanie w poprzek tych interesów ma prowadzić do konsensusu i rezultatów pozwalających uniknąć, tam, gdzie to jest możliwe, decyzji tworzących mniejszości strukturalne lub instytucjonalne. Świadomość, że UE jest systemem politycznym zorientowanym na konsensus, służy zrozumieniu systemu kontroli działania administracji w Unii, w szczególności kontroli politycznej, a w niektórych obszarach także kontroli administracyjnej” (s. 133). To założenie badawcze jest zarazem niezwykle ważnym uwydatnieniem jednej z głównych cech mechanizmu integracji europejskiej, cech łatwo zapominanych, lub co gorzej – odrzucanych. Na tak zarysowanym tle został przedstawiony pełny obraz wielopostaciowej kontroli administracji UE, zwłaszcza zaś ukazana zosta-

ła rola kontroli sądowej przed traktatem z Lizbony i po jego przyjęciu.

Pracę zamyka rozdział poświęcony działaniu określanemu jako rozliczalność. Termin znany piśmiennictwu w państwach europejskich stosunkowo od niedawna jest często używany w odniesieniu do prawa Unii Europejskiej. Jest to termin wieloznaczny najczęściej rozumiany jako określenie procesu „w trakcie którego zostaje się wezwanym do rozliczenia przed jakąś władzą za własne działanie” (s. 152). Znaczenie to ewoluje i obecnie, zwłaszcza w doktrynie, jest odnoszone „do poczucia indywidualnej odpowiedzialności i troski o interes publiczny oczekiwanych od urzędników publicznych”; jest to także określenie instytucjonalnych systemów w państwach demokratycznych służących kontroli rządu i administracji, wreszcie odnosi się do zakresu, w jakim rząd zaspokaja potrzeby obywateli, daje też wyraz publicznej obywatelskiej dyskusji, będącej warunkiem demokracji (s. 154). W toku dyskusji o występującym w UE deficycie demokracji dążenie do rozliczalności bywa utożsamiane z dążeniem do demokracji (s. 155). Termin ten daje więc swoistą możliwość rozumienia i oceny praktyk służących demokracji w zintegrowanej Europie.

W zakończeniu pracy Autor przedstawia (również jako ich uczestnik) tok i stan zaawansowania prac przygotowujących rozporządzenie w sprawie procedur administracyjnych UE. Istotną częścią rozporządzenia, zgodnie z zaleceniem rezolucji Parlamentu Europejskiego, jest katalog dziewięciu zasad dobrego funkcjonowania administracji unijnej. Oczekuje się, że te prawnie wiążące zasady zapewnią najwyższe standardy administrowania oraz wzmocnią pozycję prawną obywateli w ich kontaktach z administracją unijną (s. 163).

Bogactwo problematyki zawartej w książce Jerzego Supernata, precyzja wywodów i ich znakomita dokumentacja z licznymi odniesieniami do koncepcji doktrynalnych ukazujących teoretyczny wymiar badań administracji UE, a także liczne, wnikliwe interpretacje jakim Autor poddaje prawo traktatowe składają się na niezwykle wartościowy, i w tej skali – unikalny wynik o doniosłym

znaczeniu dla dalszych badań oraz kształcenia uniwersyteckiego służącego świadomej aktywności na rzecz idei zjednoczonej Europy.

Jan Jeżewski