

W poszukiwaniu *locus* władzy wykonawczej w Unii Europejskiej

Wstęp

W artykule przedstawione zostaną rozważania dotyczące definicji, delimitacji i odpowiedzialności władzy wykonawczej w systemie Unii Europejskiej. Ze względu na ograniczone ramy artykułu, szereg problemów zostanie zawężonych do ogólnych konkluzji, część zasygnalizowana tylko, a wiele w ogóle pominięta. Osią rozważań stanie się problem rekonstrukcji władzy wykonawczej, jej *locus* w złożonym systemie Unii Europejskiej.

Problematyka artykułu wiąże się pytaniami z zagadnień (nie)definiowana władzy wykonawczej w traktatach. Czy wobec braku definicji formalnej tej władzy można zastąpić ją „protezą” w postaci dekodowania pojęcia poprzez odczytanie z Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE) lub z Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) funkcji zwyczajowo zarezerwowanych dla władzy wykonawczej w państwach oraz wyłowienie podmiotów funkcje te wykonujące? W efekcie bowiem uzyskujemy odpowiedź na podstawowe pytanie - jak wygląda władza wykonawcza w Unii Europejskiej. Z jakich podmiotów się składa, jakie funkcje wypełnia, jaką ma legitymację do podejmowania działań i co z jej odpowiedzialnością za te działania?

Skoro definicja władzy wykonawczej w UE jako taka się nie pojawia - to czy definicja *per excellence* ukuta będzie przystawała do praktyki wykonywania funkcji wykonawczych w XXI wieku? Inna kwestią jest problem spotykany w samych państwach członkowskich, w których co prawda definicja formalna władzy wykonawczej pojawia się w ich konstytucjach, okazuje się jednak, że powinna zostać uzupełniona Kto powinien ją uzupełnić? Czy sama egzekutywa powinna wyjść z inicjatywą poprawek, czy też powinni się tym zająć ustawodawcy? W każdym wypadku (państw i UE) nie wolno pomijać roli sądów, które coraz częściej są „obdarowywane” przez legislatywę i egzekutywę odpowiedzialnością za niewygodne politycznie decyzje.

Wobec niewystarczającego dla systemu Unii Europejskiej, jak się zdaje, instrumentarium prawa konstytucyjnego, z pomocą pospieszy zapewne metoda administracyjnoprawna. Jednak i w tym przypadku należy zadać sobie podstawowe pytania, np. czy prawo administracyjne powinno i czy jest legitymowane i jest w stanie odpowiedzieć na pytania, które są nierozwiązane przez konstytucję lub akt o randze konstytucji (traktaty stanowiące UE)? Czy też możliwe jest, że system prawa publicznego Unii Europejskiej może działać bez wyczerpującej definicji władzy wykonawczej? Praktyka pokazuje, że tak właśnie się dzieje w przypadku zarówno państw, jak i samej Unii Europejskiej. Czy w związku z tym brak takiej definicji powoduje problemy prawne?

Rozważania te wymagają podjęcia drugiej płaszczyzny problemów, a związanych z zagadnieniem granic wyznaczanych władzy wykonawczej. Krótko mówiąc chodzi o to w jaki sposób jest ona w UE ograniczona. Czy można bowiem uznać, że pewne zagadnienia (kompetencje) mieszczą się, a inne nie, w domenie realizacji władzy wykonawczej? Jeśli tak, to kto decyduje o takiej kwalifikacji (*de facto* i *de ferenda*)? Czy może pojawić się konflikt pomiędzy tym co egzekutywa uznaje za mieszczące się w swoim zakresie a co inna gałąź państwa (inna władza) uznaje za własną kompetencję? Praktyka daje jednoznacznie

pozytywną odpowiedź. Konflikty kompetencyjne są silne, nie tylko na linii horyzontalnej (między instytucjami), co w uproszczeniu można odnieść do konfliktów wynikających z nieostrości podziału władz, ale także wertykalnie, tj. między instytucjami UE a państwami.

Trzecia płaszczyzna postawionego w tytule tematu, to pytanie czy działania egzekutywy mogą być weryfikowane zewnątrz? W tym miejscu pojawia się pytanie tak o legitymizację decyzji i działań podejmowanych przez władzę wykonawczą, jak również o zakres i charakter ich odpowiedzialności.

Uważam, że w efekcie przyjętej metodologii konstytucyjnoprawnej i administracyjnoprawnej analizy prawa publicznego UE udaje się wyjść poza tradycyjne koncepcje dotyczące UE. Zazwyczaj interpretują one ustrój UE jako quasi-federalny system lub rozbudowaną strukturalnie organizację międzynarodową z konstytucyjnym i administracyjnym porządkiem prawnym. Tym samym łatwo poddają się pod miazdzącą krytykę konserwatywnej części doktryny konstytucjonalistów oraz internacjonalistów. Jednak system prawa Unii Europejskiej jest bowiem coraz już zintegrowany, z wykształconym (w świetle nauk politologicznych) autoreferencyjnym systemem ustrojowym.

Debata o prawie publicznym UE trwa w literaturze zachodnioeuropejskiej od pewnego już czasu.¹ Mam nadzieję, że niniejsza analiza stanie się polskim wkładem do debaty i refleksji na ten temat.

Władza wykonawcza - uwagi ogólne

Z perspektywy pierwszej dekady XXI wieku, można z dużą dozą pewności stwierdzić, że jest to czas dominacji rządów, które stały się najpotężniejszymi organami państwa. Rządy są też głównymi siłami napędowymi procesów integracyjnych. Jesteśmy świadkami tych procesów od połowy XX wieku, jednak przybrały one na sile w raz z rozwojem procesów globalizacji, wzmożonymi procesami integracji regionalnej i w efekcie dewaluacji roli państw narodowych. Rządy decydują o priorytetach wydawania środków publicznych, decydując o zagospodarowaniu olbrzymich budżetów państw, ustalają kierunek polityki krajowej i polityki zagranicznej, kontrolują siły militarnych. Bez względu na prawdziwość twierdzenia, że w erze widocznej globalizacji, państwa nie są już jedyną lub najpotężniejszą jednostką władzy politycznej, rządy krajowe nadal zachowują znaczącą władzę.² Ich pozycja, w warunkach członkostwa w UE, staje się dodatkowo silniejsza. Wzrost roli rządów postawił pytanie o odpowiedzialność i legitymizację podejmowanych działań. W demokracjach przedstawicielskich władza wykonawcza podlega osądowi elektoratu. Polityka wykonawcza może bowiem podlegać odpowiedzialności politycznej lub prawnej, legalność działań wykonawczych może zostać natomiast zweryfikowana przez sądy.

Problemy definicyjne władzy wykonawczej

¹ D. Curtin, *Executive Power of the European Union Law, Practices, and the Living Constitution*, Oxford 2009; H.H. Trute, T. Gross, H.Ch. Rohl, Ch. Muelers (red.), *Allgemeines Verwaltungsrecht zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Heidelberg 2008; H.C.H. Hofmann, A. Türk, *The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences*, 13 *European Law Journal* 2007; E. Schmidt-Assmann, W. Hoffmann-Riem (red.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, Baden-Baden 2006; P. Craig, A. Tomkins (eds), *The Executive and Public Law: Power and Accountability in Comparative Perspective*, New York and Oxford: Oxford University Press, 2006.

² P. Craig, A. Tomkins (eds), *The Executive and Public Law: Power and Accountability in Comparative Perspective*, New York and Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 3.

Trudności związane z definicjami władzy wykonawczej zdają się mieć dwa aspekty. Pierwszy dotyczy definiowania funkcji wykonawczych, drugi natomiast dotyczy instytucji wykonawczych.

W XXI wieku władza wykonawcza nie zajmuje się już tylko tym, co dotąd było przypisaną jej funkcją. Problem, który wydaje się być mniej rozpowszechniony to przyjęcie ról sądowych przez pozornie wykonawczych aktorów. Proces ten obecny jest w odwrotnej relacji, przejmowania przez sądy funkcji zbliżonych do wykonawczych.

Nie zakwestionowano jak dotąd w praktyce prawotwórczej funkcji egzekutywy, polegającej zwłaszcza na wydawaniu aktów wykonawczych i zawieraniu umów międzynarodowych. Jednak to zakres, w jakim egzekutywa może stanowić prawo, był i jest kwestią sporną we wszystkich systemach ustrojowych, tak złożonych i unitarnych, jak również państwowych i w systemie UE. Zakres ten wiąże się z tym czy jest to ustawodawstwo delegowane wprowadzane przez ministrów rządowych państw członkowskich, czy też członków Komisji Europejskiej, czy też wprowadzanie zasad przez niezależne agencje administracyjne.³

Rekonstrukcja władzy wykonawczej w systemie UE

Przenosząc powyższe uwagi na grunt ustroju Unii Europejskiej okazuje się, z czym część przedstawicieli nauki wydaje się zdecydowanie nie zgadzać, że definicje, klasyfikacje i relacje pomiędzy poszczególnymi rodzajami władzy, stosowane w nauce (krajowego) prawa konstytucyjnego i badaniach nad systemami politycznymi, znajdują ograniczone jedynie zastosowanie.⁴ Także doktryna prawa międzynarodowego niesie umiarkowaną pomoc.

Unia Europejska znajduje się bowiem, i zapewne będzie znajdować się jeszcze wiele lat, w okresie samookreślenia własnych standardów prawnych. Pytaniem wciąż otwartym jest kwestia, czy będą to standardy zaczerpnięte z dotychczasowych, znanych rozwiązań państw członkowskich, czy z instytucji ponadnarodowych (międzynarodowych) czy też stworzone zostaną z czasem swoiste i nowe standardy określające struktury UE. Nawet jeżeli Unia czerpała już z nowatorskich rozwiązań państw członkowskich (tak np. instytucja Ombudsmana, zasada wglądu do dokumentu instytucji, co pojawiło się najpierw w państwach skandynawskich) lub prawnomiędzynarodowych (katalog praw człowieka z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności), to przy dalszym rozwoju struktur będzie musiała zdefiniować zupełnie na nowo szereg instytucji charakteryzujących jej wyjątkową strukturę. Proces ten nazywany jest *Standardsetting*.⁵

Problem zdefiniowania władzy wykonawczej w systemie Unii Europejskiej

Władza wykonawcza w UE jest dzielona zarówno *de iure* jak i *de facto*, a podział władzy różni się odnośnie do różnych aspektów funkcji wykonawczych. Niemniej jednak

³ P. Craig, A. Tomkins (eds), *op. cit.*, s. 316 i n.

⁴ Podobnie m.in. A. Dashwood: *The Limits of European Community Powers*, *European Law Review* 1995, nr 21, s. 127; *Pojęcie suwerenności w świetle współzależności między sferą ponadnarodową i państwową* [w:] J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 53 - 73.

⁵ R. Grzeszczak, *Legitymizacja demokratyczna Unii Europejskiej. (Ewolucja procesu legislacyjnego i rola parlamentów narodowych)* [w:] J. Kranz (red.) *Suwerenność op. cit.*, s. 205 -243.

regulacje traktatów stanowiących są punktem wyjściowym dla dalszej analizy rzeczywistości władzy wykonawczej w UE.

Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej jest podzielona przede wszystkim między Radę Europejską, Radę i Komisję Europejską. Taka konstrukcja odpowiada, z jednej strony, potrzebie istnienia niezależnej egzekutywy unijnej realizowanej przez rządy państw członkowskich reprezentowane w Radzie oraz potrzebie istnienia, na tyle na ile jest to obiektywnie możliwe, niezależnego od państw członkowskich politycznego, administracyjnego i regulacyjnego przywództwa Komisji w UE.⁶

Podział kompetencji między państwami członkowskimi a KE, z pewnością wraz z wejściem w życie TL jest bardziej precyzyjny, wciąż jednak będzie powodować napięcia, zwłaszcza w sferach wrażliwych, jak np. polityki redystrybucyjne. Sytuacja napięcia przybrała na sile od chwili tworzenia jednolitego rynku wewnętrznego. Powstał wówczas dylemat elit politycznych państw członkowskich sprowadzający się do pytania: kto i w jaki sposób będzie zarządzać olbrzymim systemem gospodarczym. Czy przewagę uzyskać powinien model międzyrządowy, uwzględniający interesy poszczególnych państw czy skierować się należałoby w stronę efektywności rynku, jako priorytetu wspólnego, a zatem oddać zarząd nim KE (i poddanie metodzie wspólnotowej). Wydaje się, że dylemat ten nie opuścił sfer rządzących do dziś. Wybierając, jak pokazała praktyka integracyjna, co do zasady, metodę wspólnotową, państwa delegowały część kompetencji regulacyjnych i odpowiedzialności na Komisję.

Komisja Europejska wśród wielu obszarów odpowiedzialności, oprócz opracowywania średnioterminowych strategii rozwoju UE, wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy. Czuwa ona nad stosowaniem Traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie. Nadzoruje stosowanie prawa Unii pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wykonuje budżet i zarządza programami. Pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające, zgodnie z warunkami przewidzianymi w Traktatach (art. 17 ust 1 TUE). Aby wypełniać to ostatnie zadanie Komisja zorganizowana jest podobnie jak rządy narodowe, w przypadku których jądro egzekutywy stanowi kolegium ministrów, a w przypadku KE - kolegium komisarzy.⁷

Kompetencje traktatowe KE nie są linearnie poukładanymi i dającymi się kategoryzować. Powszechnym zjawiskiem w wykonywaniu kompetencji przez instytucje UE jest delegowanie i dzielenie wykonywania kompetencji. Proces jest szeroko komentowany tak na przykładzie Rady i delegacji wydawania aktów wykonawczych na rzecz KE (ko mitologia), jak również w przypadku Komisji dzielącej się z różnym stopniem autonomizacji, włączając w to prace agencji.

Wśród wielokrotnie dzielonej władzy wykonawczej, na różnych poziomach, krajowym i UE, powstają sieci. Organy administracyjne państw członkowskich, podobnie do ich sądów, funkcjonalnie stają się częścią systemu administracji UE. Zawsze wtedy – gdy opierają się w swoich działaniach o prawo UE. W efekcie powstaje system złożony i dzielony jak wspominałem: *de facto* i *de iure*.

Władza wykonawcza w traktatach stanowiących UE

Sama analiza traktatów stanowiących nie zaprowadzi nas zbyt daleko. Posługiwanie się, jako drogowskazem i kryterium analizy poszczególnych instytucji UE, znaną zasadą podziału władz, nie znajduje traktatowego uzasadnienia. Nie uzyskuje się bowiem jednoznacznego obrazu podziału władz, legitymacji i ich odpowiedzialności.

⁶ O przywództwie w UE por. J. Jaskiernia, *Przywództwo polityczne w UE*, artykuł dostępny na www.jaskiernia.pl

⁷ ⁷ A. Dumala, *Agencje w systemie Unii Europejskiej* [w:] A. Dumala (red.), *Agencje Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 6 i n.

Dlatego konieczne jest poruszenie tematu pod nieco innym kątem, tj. rozpatrzenia umiejscowienia władzy wykonawczej, zarówno **prawnie jak i faktycznie**, odnośnie do różnych aspektów funkcji wykonawczej. Tu z kolei narzuca się pytanie czym właściwie jest funkcja wykonawcza?

Problem odmiennego rozumienia funkcji wykonawczych w poszczególnych państwach nie jest wyjątkowym zagadnieniem. Podobny problem dotyczy rozumienia zasad ogólnych prawa w poszczególnych państwach, przykładem czego jest ochrona praw człowieka w poszczególnych państwach i problemy przed jakimi stanęła udana w efekcie próba ich kodyfikacji (Karta praw podstawowych). Niemniej jednak, można zidentyfikować zasadniczy zestaw zadań, które zazwyczaj są podejmowane przez gałąź wykonawczą rządu. Jak zwykle z pomocą przychodzi orzecznictwo ETS, choć nie rozwiązuje to do końca problemu.⁸

Brak postanowień dokonujących wprost eksplikacji charakteru władzy wykonawczej Unii Europejskiej w traktatach stanowiących powoduje znaczny stopień skomplikowania i złożoności tejże materii. TFUE i TUE nie zawierają żadnego tytułu „władza wykonawcza” czy też „rząd UE”. To co pojawia się jednak w obu przypadkach, to postanowienia Traktatu dotyczące instytucji Unii Europejskiej (art. 13-19 TUE oraz art. 223-287 TFUE). Główni aktorzy instytucjonalni, którzy mają znaczenie dla celów wykonawczych UE, to od czasów wejścia w życie Traktatu z Lizbony: Rada Europejska, Rada i Komisja Europejska. W dalszym ciągu same regulacje prawa traktatowego dotyczące funkcji każdej z tych instytucji tylko w ograniczonym stopniu mogą pomóc w poszukiwaniu *locus* władzy wykonawczej w UE. Postanowienia Traktatów, w połączeniu z innymi (m.in. dotyczącymi podziału kompetencji), umożliwiają jednak wyrobienie ogólnego poglądu na rozdysponowanie władzy w Unii. Formalne postanowienia Traktatów zajmujące się instytucjami dostarczają dużo mniej wskazań co do umiejscowienia władzy wykonawczej, i to nawet zanim weźmie się pod uwagę rzeczywistość w jakiej działa system czy istnienie innych organów, jednostek organizacyjnych (w tym agend UE), które posiadają chociażby ułamek uprawnień wykonawczych.⁹

Problem rozproszenia władzy w systemie złożonym UE

Teoria rozdziału władzy powstała w drugiej połowie XVIII wieku. Przypuszczam, że sam *Monteskiusz* byłby zaskoczony wiedząc jak bardzo będzie żywotną. Jednak koncepcja teorii państwa- jako taka nie ma waloru normatywnego, a w szczególności nie może służyć jako metakonstytucyjna norma, tak w ustrojach państw, a tym bardziej zatem w systemie UE. Wobec braku wyraźnego umocowania prawnego wprowadzana jest za pośrednictwem klauzul generalnych, takich jak np. „*rządy prawa*” czy np. „*zasada państwa prawa*”. Należy zdać sobie bowiem sprawę, że ustrojodawca decyduje o podziale władzy ustanawiając instytucje i kreując ich kompetencje i wzajemny stosunek oraz zasady odpowiedzialności. Rzadziej natomiast ustrojodawca postępuje apriorycznie, dzieląc władze wedle monteskiuszowskiej zasady.¹⁰

Stąd nie powinna zaskakiwać to, że TUE i TFUE (także TEWWiS, TEWG i TWE, TEWEA) nie wprowadzają zasady podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Mimo występowania w ustroju UE i systemach konstytucyjnych niektórych

⁸ Por. orzeczenie w sprawie nr 16/88 z 29 października 1989 r. w sprawie 16/88: *Komisja p. Radzie*, Zb.Orz. 1989, s. 3457.

⁹ P. Craig, *The Scope and Accountability of Executive Power in the European Union*, [w:] P. Craig, A. Tomkins (eds.), *The Executive op. cit.*, s. 315 i n.

¹⁰ Co więcej, koncepcja Monteskiusza to zasadniczo dwupodział władz - sam autor wyraźnie podkreślał, że sądy nie stanowią jako takiej władzy.

państw licznych podobieństw, to uznanie zasady podziału władzy za element konstytucyjnej natury ustroju UE nie jest możliwe. Jedną z cech systemu UE jest bowiem rozproszenie zarówno władzy ustawodawczej, jak również wykonawczej.

Kompetencje ustawodawcze wykonywane są wspólnie przez Radę i Parlament, a także przez inne instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE. Natomiast uprawnienia wykonawcze przypisywane są każdorazowo w akcie prawa wtórnego Radzie, Komisji lub, na zasadzie domniemania kompetencji, pozostawiane są w gestii państw członkowskich.¹¹

Kompetencje traktatowe instytucji UE dają podstawę do uznania za prawdziwą tezę o rozproszeniu władz jako cesze ustroju UE. W przypadku Parlamentu Europejskiego, w skład którego wchodzi przedstawiciele obywateli UE (art. 14 ust. 2 TUE), rewizja lizbońska dokonała systematyzacji funkcji. Zgodnie z art. 14 ust. 1 TUE PE pełni, wspólnie z Radą, funkcje prawodawczą i budżetową. Pełni funkcje kontroli politycznej i konsultacyjne zgodnie z warunkami przewidzianymi w Traktatach, wybiera przewodniczącego Komisji. Natomiast w świetle postanowień traktatowych status Rady wciąż trudny jest do jednoznacznego określenia. Ze względu na rozległą władzę decyzyjną powinna być raczej organem wykonawczym, aniżeli ustawodawczym. Tym bardziej, że skład jej jest zmienny, każdorazowo warunkowany materią, która aktualnie stanowi przedmiot obrad Rady. Dodatkowo nie podlega on bezpośredniej kontroli demokratycznej na poziomie UE, a dopiero w państwach członkowskich (art. 10 ust. 2 TUE).

Nie oznacza to, że próby odniesienia systemu instytucjonalnego UE do trójpodziału władzy są chybione. Uważam jednak, że nie rozsądają w obecnym etapie rozwoju procesów integracyjnych o ich istocie, nie wskazują też właściwie na deficyty (legitymizacji, demokracji, odpowiedzialności). Tym samym proponowane reformy organów unijnych mają wciąż silne zabarwienie polityczne. Skoro nie mamy odpowiedzi czym UE ma stać się, a więc jaki jest jej finał polityczny, ideologia reform instytucji wyznacza drogę. Stąd tak silne upolitycznienie negocjacji w trakcie konferencji międzyrządowych przygotowujących traktaty rewizyjne. W ten sposób zamyka się koło dyskusji. Skoro nie wiemy do jakiego punktu ustrojowego zmierza UE, nie jesteśmy w stanie „dobrać” odpowiedniego instrumentarium ustrojowego.

Zwolennicy ekonomicznego wymiaru UE będą domagać się wzmocnienia jej efektywności, co oznacza m.in. gwarancje silnej i niezależnej pozycji KE. Zwolennicy rozwoju integracji politycznej odnoszą funkcje ustawodawcze do Rady oraz Parlamentu Europejskiego, często w kombinacji dwuizbowego parlamentu, w którym Rada stanowiłaby izbę wyższą, a dotychczasowy PE – izbę niższą, pochodzącą z wyborów powszechnych i bezpośrednich, odbywających się na podstawie wspólnej ordynacji wyborczej. Władzę wykonawczą otrzymałaby wówczas Komisja Europejska, a sędowniczą Trybunał Sprawiedliwości UE. Konstatacja ta jest jednak dużym uogólnieniem, na który można sobie pozwolić ze względu na szeroki zakres tematu i wąskie ramy analizy.

Podział władz - odwołanie do systemu źródeł prawa UE

Podtrzymując zastrzeżenia dotyczące nieadekwatności klasycznej zasady podziału władzy w warunkach integracyjnych, to orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości wykazuje, że podział na działalność prawodawczą i wykonawczą okazuje się niekiedy nieunikniony i w pewnym ograniczonym zakresie jest obecny w traktatach stanowiących UE. W związku z reformą lizbońską systemu źródeł prawa UE owa „obecność” podziału na działalność legislacyjną (ustawodawczą) oraz wykonawczą wobec niej jest pogłębiony. Należy jednak

¹¹ Por. A. Dashwood: *The Limits of European Community Powers*, *European Law Review* 1995, nr 21, str. 127.

uniknąć bezkrytycznej identyfikacji zasady podziału władz z podziałem funkcji wykonywanych przez poszczególne instytucje UE.

Przedmiotowa rekonstrukcja władzy wykonawczej w systemie UE (funkcje wykonawcze)

Kompetencje ustawodawcze są tak w ustrojach państwowych, jak i w systemie UE z dużą dokładnością wyliczone, a władza sądownicza, chociaż nie jest na ogół szczegółowo wyszczególniona, w naturalny sposób jest łatwiejsza do wyodrębnienia. Oczywiście także w tym zakresie pojawiają się kontrowersje, szczególnie skrajnych przypadkach. Co do zasady - rolą sądów jest rozstrzyganie w oparciu o prawo w kwestii sporów wnoszonych przez strony. Tam gdzie występują opinie doradcze, orzeczenia prejudycjalne (np. w Unii Europejskiej) sądy konfrontowane są z trudniejszymi zagadnieniami, w dalszym jednak ciągu, zasadnicza rola sądownictwa nie jest ani trudna do wyartykułowania ani do zrozumienia.

Władza wykonawcza, z kolei, nie jest taka prostolinijna. Można powiedzieć, że egzekutywa zazwyczaj odgrywa centralną rolę w ustalaniu ogólnych priorytetów i porządku legislacyjnego, opracowuje też wybór polityki. Władza wykonawcza, co do zasady, bierze odpowiedzialność za ustalanie priorytetów legislacyjnych, wdrożenie polityki i ustawodawstwa, prowadzenie polityki zagranicznej i obronnej, konstruowanie i przydzielanie budżetu publicznego.

Ale zastanówmy się. W efekcie bowiem instytucje, które w pierw proponują i inicjują określoną politykę, następnie wdrażają ją. Może powinno się rozdzielić władze odpowiedzialne za realizację tych etapów? Drugą kwestią, która wymaga uświadomienia jest, zgoła fundamentalne pytanie – z jakiego powodu właściwie ww. zadania są realizowane właśnie przez władzę wykonawczą? Dlaczego na przykład jest tak, że polityka zagraniczna jest domeną szefa rządu czy głowy państwa oraz ministra spraw zagranicznych oraz dlaczego nie jest realizowana (prowadzona) przez komisję spraw zagranicznych w parlamencie? Odpowiedź wydaje się jasna, choć rzadko artykułowana.¹² Mocą sprawczą takiego, a nie innego podziału zadań jest imperatyw skuteczności w ich realizowaniu. Egzekutywie dalej do demokratycznych mechanizmów, a bliżej efektywności, stąd permanentny stan napięcia między demokracją a efektywnością.

Wykonywanie funkcji wykonawczych w systemie Unii Europejskiej, to przede wszystkim:

- planowanie porządku legislacyjnego i ustalanie jego priorytetów
- Koordynacja polityk w UE oraz koordynacja polityki europejskiej w państwach członkowskich
- Otwarta metoda koordynacji
- Opracowywanie wyborów polityki
- Wdrożenie ustawodawstwa i polityki
- Działania wykonawcze Komisji Europejskiej – w tym procesy komitologi i działania agencji UE i sieci administracyjnych.

Ze względu na ramy artykułu – nie mogę przybliżyć tych przejawów unijnych funkcji wykonawczych. Należałoby się bowiem skupić po kolei na każdym z tych zagadnień i określić, która instytucja lub instytucje w Unii Europejskiej korzystają z tej władzy.

¹² P. Craig, A. Tomkins, *op. cit.*, s. 376 i n.

Jedynie tytułem konkluzji: planowanie porządku legislacyjnego oraz ustalanie priorytetów integracyjnych znakomicie ilustrują reżim dzielonej władzy wykonawczej w UE. Jest to władza dzielona pomiędzy Komisję Europejską, Radę i Radę Europejską, z których wszystkie odgrywają, wspólnie jak i odrębnie zarazem, istotną rolę.¹³ Każda z instytucji wykonuje w pewnej mierze funkcje wykonawcze, właściwe władzy wykonawczej.

Natomiast koordynacja polityk w UE oraz koordynacja polityki europejskiej w państwach członkowskich jako środek zarządzania politykami (sposób integracji) niesie także pewne zagrożenia. Hierarchicznie zintegrowany system, jakim jest UE, (niem. *hierarchisch integrierte Systeme*) coraz częściej posługuje się metodą koordynacji polityk, jako formą zarządzania i stymulatorem rozwoju określonej polityki. Metoda ta jest elementem federalizującym strukturę Unii. System koordynacji szczególnie dobrze sprawdza się w takich obszarach jak koordynacja techniczna¹⁴ – np. transport, telekomunikacja, energia. Koordynacja polityk w UE, jako metoda integracyjna, rozwija się i pojawia się problem nadkoordynacji. Jej celem jest przeciwdziałanie nadmiernej heterogeniczności i często protekcjonalistycznym regulacjom poszczególnych państw członkowskich.

Otwarta metoda koordynacji (dalej: OMK) stała się w ostatnich latach nie tylko nowym, ale także bardzo skutecznym instrument kształtowania polityki. Po raz pierwszy metoda ta została zastosowana dla realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Ale i tu, bardziej wnikliwa analiza pokazuje, że uznanie OMK za remedium na bolączki konfliktogennej kooperacji KE i państw jest powierzchowne. Okazuje się, że państwa były skłonne wspierać OMK głównie w celu zabezpieczenia swoich własnych kompetencji. Zdecydowanie drugoplanowe miejsce zajmuje imperatyw realizacji wspólnych celów. Skuteczne rozwiązywanie problemów nie jest więc dominującym celem OMK.

Wdrożenie ustawodawstwa i polityki polega na tym, że po wprowadzeniu ustawodawstwa lub uzgodnieniu inicjatyw polityki, o których tu była mowa, kolejnym krokiem jest ich realizowanie. Wdrożenie prawa i priorytetów polityki na ogół przypada sferze wykonawczej, a zatem rządowi, przy wsparciu aparatu administracyjnego. Tym sposobem poszczególne części aparatu biurokratycznego zajmują się różnymi obszarami tematycznymi i są odpowiedzialne za wdrożenie ustawodawstwa, które wchodzi w ich zakres. Części te (działy, departamenty, ministerstwa, etc) są zazwyczaj kierowane przez urzędnika, który jest członkiem egzekutywy i który przejmuje całkowitą odpowiedzialność za konkretne sprawy.

Funkcje wykonawcze Komisji Europejskiej

Władza implementacyjna Komisji Europejskiej jest jej funkcjonalną i zasadniczą rolą jako organu wykonawczego w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej¹⁵. Ta możliwość pozwala Komisji opiniować politycznie sposób realizacji interesów UE w przypadkach, gdy

¹³ Inna kwestią, leżącą poza ramami tego artykułu jest analiza tego, co stało się z pozycją instytucji „lizbońskich” w TUE i TFUE wobec kompetencji posiadanych przez nie w regulacjach TWE i wcześniej w TEWG oraz w TEWWiS.

¹⁴ R. Dehousse, *Europe after 1992. New Regulatory Strategies*, Working Paper 92/31, Florenz 1992.

¹⁵ Zob. K. Lenaerts i A. Verhoeven, *Institutional Balance and Democracy*, C. Joerges and R. Dehousse, *Good Governance in Europe's Integrated Market* (OUP, 2002), s. 76. Zob. również K. Lenaerts and A. Verhoeven, *Towards a Legal Framework For Executive Rule-making in the EU? The Contribution of the New Comitology Decision*, *C.M.L.Rev.* (2000) 645, s. 653; zob. K. M. Chrzczonowicz-Witkowska, Komentarz do art. 202 [w:] A. Wróbel (red.) *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, t. III w red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, Warszawa 2010.

zostały jej delegowane kompetencje implementacyjne. Wzmacnia to kompetencje wykonawcze związane z programowaniem ustawodawstwa UE i polityki UE wykonywanej we współpracy z Radą i Radą Europejską. Wykonywanie prawa w systemie ustrojowym Unii Europejskiej jest rozumiane szeroko. W jego zakres wchodzi zarówno stanowienie norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wykonujących, precyzujących postanowienia aktów wyższego rzędu), jak i wykonywanie jakichkolwiek norm generalnych i abstrakcyjnych przy zastosowaniu aktów indywidualnych – aktów stosowania prawa.

Zgodnie z interpretacją ETS działalność normatywna Komisji Europejskiej, prowadzona na podstawie aktów prawa pochodnego (nie na podstawie TUE bądź TFUE), ale także działalność Rady, w przypadkach w których samodzielnie wykonuje ona postanowienia aktów prawa pochodnego, jest określana działalnością wykonawczą. Analogicznie, akty przyjmowane w rezultacie tego rodzaju działalności Komisji lub Rady nazywane są aktami lub środkami wykonawczymi, niezależnie od tego, czy zawierają normy o charakterze ogólnym (powszechnie obowiązujące), czy indywidualnym (porównywalne z decyzjami administracyjnymi w prawie krajowym).

Możliwości działania Komisji są oczywiście ograniczone przez zaangażowanie komitetów komitologicznych w procesie implementacji.

Sposoby dzielenia uprawnień wykonawczych

Charakterystyczne dla UE jest to, że zarówno ponadnarodowe i narodowe podmioty administracyjne mają wpływ na proces podejmowania decyzji.¹⁶ Obecność narodowych organów administracyjnych jest odczuwana najmocniej w ramach grup roboczych Rady, które wspierają działania Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER). W tym miejscu urzędnicy poszczególnych państw muszą równoważyć swój narodowy mandat w odniesieniu do potrzeby osiągnięcia konsensu w celu wypełniania zadań UE.¹⁷ Najbardziej oczywistą fazą intensywnej współpracy administracyjnej oraz interakcji jest faza implementacji prawa UE do porządków krajowych. Mowa jest tu o implementacji sensu largo.

Organy administracyjne UE w politycznej fazie implementacji tworzą podstawową część wykonywania władzy publicznej w ramach UE. Szeroka gama działań prowadzonych przez instytucje jest zaliczana do fazy implementacji – od decyzji w pojedynczych przypadkach i wstępnych aktów prawnych do działań polegających na administracyjnym tworzeniu norm i wprowadzaniu poprawek do określonych postanowień legislacyjnych – jeśli są do tego uprawnione. Bogactwo struktur, które mają podejmować decyzje implementacyjne, oraz formy działań implementacyjnych zostały stworzone w różnych obszarach politycznych. Wśród nich są formy zarządzania poprzez:

- komitety (*metodą komitologii oraz nowszymi procedurami Lamfalussy'ego*)
- agencje
- sieci administracyjne
- podmioty prywatne działające na podstawie delegacji udzielanej im przez organy administracji UE lub państw członkowskich

¹⁶ Craig P., *EU administrative Law*, Oxford 2006.

¹⁷ Zob. C. Neuhold, E. Radulova, *The involvement of administrative players in the EU Decision Making Process*, in H.C.H. Hofmann and A. Türk (eds.), *EU Administrative Governance* Elgar, Cheltenham 2006, s. 44-73. C. Meyer, *Dritter Weg, Übergang oder Teststrecke?*, 25 *Integration* [2002], 285-297; C. de la Porte, *Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?*, 8 *European Law Journal* 2002, 38-58; S. Regent, *The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance?*, 9 *European Law Journal* [2003], 190-240).

i tak jak w przypadku unijnych funkcji wykonawczy wymienionych przed chwilą, tak i w tym tutaj przypadku, ze względu na ramy artykułu, pozostaną przy skromnym katalogowaniu. Te formy struktur implementacyjnych wzajemnie się nie wykluczają. Większość polityk wykorzystuje jednocześnie kilka takich struktur. Obecne konstytucyjne ramy zawarte w TUE oraz w TFUE tylko częściowo odzwierciedlają ewolucyjny rozwój implementacji polityki UE. Jest tak dlatego, że UE nie jest efektem realizacji założonego (konstytucyjnego) planu. Wracając do idei ojców Europy, wciąż jest to UE oparta o projekt *Monnet'a* a nie *Spinnell'ego*.

Proces konstytucjonalizacji UE, choć nieprzerwany i bardzo silny w pierwszej dekadzie XXI wieku (wejście w życie Kart praw podstawowych UE i traktatu rewizyjnego w 1 grudnia 2009 r.), jest procesem dekodowania stanu zastanego, a nie zaplanowanego. UE jest zatem „tworzona z praktycznej konieczności i układów politycznych”.¹⁸

Komitologia

Instytucja komitologii może być, jeżeli chodzi o jej genezę i mechanizm funkcjonowania, traktowana jako wynik pragmatyzmu państw i wynikającej z tego udanej próby stworzenia mechanizmów kontrolnych nad zwiększającymi się sukcesywnie kompetencjami Komisji w zakresie tworzenia i wykonywania (wdrażania) prawa UE. Komitologia została wprowadzona, ponieważ Rada, a więc w rzeczywistości państwa członkowskie, zamierzały ograniczyć kompetencje wykonawcze Komisji. Ta bowiem sama uznawała się i w efekcie traktowana była, tak przez podmioty wspólnotowe (unijne), jak i podmioty państw członkowskich oraz z państw trzecich i inne podmioty prawa międzynarodowego, jako podstawowy i ogólny organ wykonawczy we wspólnotowym systemie prawnym.¹⁹

Stałe rozszerzanie zadań i polityk wspólnotowych, wraz z towarzyszącemu temu procesowi odchodzeniem od jednomyślności przy tworzeniu prawa wspólnotowego, sprawiało że coraz więcej spraw było wyłączanych z porządków prawnych państw członkowskich. Wprowadzono wprawdzie w 1992 r. zasadę subsydiarności (pomocniczości), niemniej państwa uznały samą tylko obecność w Radzie za niewystarczającą dla skutecznego i zadawalającego gwarantowania interesów, zwłaszcza że od Jednolitego Aktu Europejskiego, przyznały podstawę traktatową kompetencji Komisji do wykonywania delegowanych na nią uprawnień Rady. Oznacza to, że „funkcjonalizm”, jako właściwość wspólnotowego systemu prawnego, zaowocował - w wyniku rozszerzania kompetencji Rady - koniecznością dzielenia się przez nią kompetencjami prawotwórczymi z Komisją. Nową formułą „zabezpieczeń” miała być komitologia.

Komitologia, to problem władzy nad treścią i ewentualnym blokowaniem lub wdrażaniem drugorzędnych zasad. Komitologia jest soczewką, w którym władza wdrażania jest dzielona pomiędzy Komisją Europejską a państwami, przy umocnionym od 1.12.2009 r. wkładzie PE.²⁰ System komitetowy - komitologia obejmuje dwa podstawowe i wzajemnie powiązane elementy:

- działalność Komisji Europejskiej w zakresie wykonywania norm ustanowionych przez Radę lub przez Radę i Parlament w aktach legislacyjnych, oraz

¹⁸ H. C. H. Hofmann, *Constitutionalising Networks op. cit.*, s. 119.

¹⁹ O przyszłości „postlizbońskiej” komitologii por. H. H. Hofmann, *Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality* [w:] *European Law Journal* vol. 15, No 4, s. 499 i n.

²⁰ D. Kietz, A. Maurer, *The European Parliament in Treaty Reform: Predefining IGC's through Interinstitutional Agreements* [w:] *European Law Journal*, Vol. 13, No. 1/ 2007, s. 31.

- nadzorowanie powyższej działalności przez komitety, złożone z przedstawicieli rządów państw członkowskich (szczebel urzędniczy) oraz – w mniejszym stopniu - przez Radę i Parlament Europejski.

System nadzorowania aktywności wykonawczej Komisji Europejskiej (realizowanej na podstawie delegacji zawartych w aktach ustawodawczych, nazywanych w kontekście komitologicznym aktami podstawowymi – ang. *basic acts*) jest od kilkudziesięciu lat stałym i efektywnym elementem procesu decyzyjnego we Wspólnocie Europejskiej, a dziś w UE. Ma on obecnie traktatową podstawę prawną, a jego szczegółowe zasady określa tzw. decyzja komitetowa z 1999 r.²¹, zrewidowana w 2001 i 2006 r., w powiązaniu z „sektorowymi” aktami legislacyjnymi, przyjmowanymi w poszczególnych dziedzinach aktywności prawodawczej Wspólnot przez Radę lub wspólnie przez Radę i Parlament.

Legitymacja i legitymizacja władzy wykonawczej w UE – zarys problemu

Terminy legitymizacja i legitymacja wywodzą się z dorobku nauk prawoznawczych jak i nauk politycznych. Legitymizacja jest sposobem, dowodzenia prawomocności obowiązującego porządku prawnego (aksjologicznie czy też logicznie). W odniesieniu do maxweberowskiego ujęcia (empirycznego) prawomocności jako przekonania większości społeczeństwa (narodu, etc) o słuszności, potrzebie, sprawiedliwości, pożądanym istnieniu władzy. Nieco inaczej ujmował sprawę Beetham, wskazując, że istotne jest ustalenie poziomu osiągalnej legitymizacji w rozpatrywanym przypadku (ang.: *matter of degree*) – legitymizacja jest tu dynamiczna.

Unii Europejskiej brakuje m. in. własnej bezpośredniej legitymacji demokratycznej. Nie będzie jej też miała tak długo, jak długo nie wykształca się m.in. europejskie media, opinia publiczna, europejskie partie polityczne. Jak twierdzi Scharpf (inaczej Habermas) nie zbuduje się tej legitymacji demokratycznej poprzez zwykłe struktury konstytucyjne²².

Koncepcja legitymacji demokratycznej w odniesieniu do UE odnosi się bardziej do reguły mechaniki sprawowania władzy już powierzonej niż do reguły legitymującej władzę z perspektywy jej pochodzenia czy też źródła. Jak przytacza C. Mik, w ogólnej koncepcji Traktatu z Lizbony legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej pełni zasadniczo trzy funkcje aksjologiczną; demokratyzująco-strukturalną oraz aktywizująco-integracyjną.

Dzięki pierwszej z nich demokracja zostaje uznana za jedną z najważniejszych wartości, na których się opiera Unia Europejska jako taka (art. 2 TUE), w efekcie funkcji demokratyzująco-strukturalnej popieranie m.in. wartości demokracji staje się też celem Unii (art. 3 ust. 2 TUE), a wreszcie zadanie propagowania demokracji staje się zadaniem wszystkich instytucji Unii aktywizuje integrację (art. 13 TUE).²³

²¹ Decyzja Rady 1999/468/WE z 28.6.1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, Dz.Urz. WE L 184 z 17.7.1999, str. 23, ostatnio zmieniona decyzją 2006/512/WE, Dz.Urz. UE L 200 z 22.7.2006, str. 11. Wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 255 z 21.10.2006, str. 4.

²² D. Grimm, *Der Mangel an europäischer Demokratie* [w:] *Der Spiegel* 43/1992, s. 57 – 59, podobnie F. W. Scharpf, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Kronberg 1975.

²³ C. Mik, *Umocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej* [w:] J. Barcz, A. Grzelak, C. Herma, J. Kranz, A. Kremer, C. Mik, K. Miszczak, A. Nowak-Far, P. Świeboda, A. Wyrozumska, *Traktat z Lizbony. Główne reformy Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 98 i n.

Władza wykonawcza i jej odpowiedzialność w UE – zarys problemu

Instytucje UE nie mają wystarczającej legitymizacji demokratycznej, rozumianej jako uzasadnienie prawa do sprawowania władzy opartej o legalność, tradycję, wolę i poparcie wyborców.²⁴ Zarzut wydaje się tak stary jak same procesy integracji. Można też zamknąć dyskusję smutna dla demokracji konkluzją, że Unia Europejska była przez lata dlatego efektywna gospodarczo, gdyż nie była demokratyczna. Tym samym otwiera się trudny problem czy demokracja stoi w opozycji do efektywności.

Powszechne jest w krajowych systemach politycznych, że ustawodawstwo sprawuje pewną kontrolę nad egzekutywą. Sposób, w jaki ta kontrola jest usystematyzowana podobnie jak jego skuteczność różni się w zależności od systemu.

W przypadku władzy wykonawczej w UE sytuacja ulega znacznej komplikacji. Konstrukcja władzy wykonawczej jest złożona, niejednolita, wielopoziomowa. Stąd też jej odpowiedzialność układa się wielopoziomowo i jest zdecydowanie bardziej złożona od konstrukcji przyjętych w państwach.

W państwach członkowskich UE złożonych (Niemcy, Austria, Belgia) i unitarnych (Polska, Francja) na kształt modelu władzy wykonawczej, zakres jej kompetencji i rolę, oddziałują przede wszystkim modyfikacje systemu podziału władz dokonujące się pod wpływem postępujących procesów integracji europejskiej i rozwoju instytucji ponadnarodowych. Ich kompetencje wkraczają często w zakres tradycyjnych kompetencji organów wewnętrznych, w tym także rządu, co sprawia, że część ich władzy sprawują organy ponadnarodowe. Prowadzi to do wzmocnienia kontroli nad organami wewnętrznymi państwa przez niezależne od nich organy ponadnarodowe.

Obok organów krajowych wykonawczych, funkcjonalnie zespolonych w system władzy wykonawczej UE, funkcjonują omawiane organy z systemu UE wykonujące funkcje wykonawcze. Te podlegają bezpośredniej kontroli z ramach systemu UE.

Kontrola prawna to kontrola sądowa oraz odpowiedzialność odszkodowawcza jest metodą kontroli władzy wykonawczej. Wyzwaniem dla prawa publicznego UE jest przystosowanie różnych możliwości kontroli i nadzoru, *ex ante* i *ex post* wynikających z różnych form organów wykonawczych, parlamentarnych i sędziowskich, co pozwoli na przejrzyste i skuteczne sprawowanie władzy publicznej.²⁵

²⁴ G. Mancini, *Europe: The Case for Statehood*, European Law Journal 1998, vol. 4, Nr 1, s. 29..

²⁵ Powyżej w rozdziale omawiającym wyzwania wynikające z prawa administracyjnego stwierdzono, że odpowiedzialność może być rozważana z trzech różnych perspektyw związanych z klasycznym podziałem władzy na władzę wykonawczą, władzę ustawodawczą (parlament) oraz władzę sędziowską.