

Odpowiedzialność i rozliczalność władzy wykonawczej

W złożonym systemie władzy wykonawczej Unii Europejskiej brakuje jednolitych i przejrzystych mechanizmów umożliwiających egzekwowanie odpowiedzialności i rozliczanie różnych jej organów. W największym stopniu problem ten dotyczy Komisji Europejskiej, odpowiedzialnej za wykonanie budżetu UE. Artykuł przybliży mechanizmy urzeczywistniania odpowiedzialności i rozliczalności egzekutywy, formułuje też postulat większej efektywności i transparentności sprawowanej nad nią kontroli.

ROBERT GRZESZCZAK

Nauka prawa konstytucyjnego podkreśla wręcz fundamentalne znaczenie odpowiedzialności władzy wykonawczej w systemie demokratycznego państwa prawa¹. Egzekutywa jest jednocześnie przykładem władzy², która – pod względem organizacji i działań – naje-

fektywniej podąża za zmieniającymi się uwarunkowaniami społecznymi, gospodarczymi i prawnymi, zarówno w Unii, jak i w poszczególnych państwach.

Ponoszenie odpowiedzialności za sprawowanie władzy publicznej jest też podstawowym wyzwaniem wynikającym z procesu integracji. Czy zatem w obliczu ewolucji zintegrowanych

¹ W artykule pojęcia władzy wykonawczej i egzekutywy stosowane są zamiennie. O ile jednak, w sensie językowym nie ma tu różnicy, o tyle pojęcie „władza wykonawcza” ma charakter generalny w przeciwieństwie do „egzekutywy”, która jest określeniem podmiotowym organu sprawującego funkcje wykonawcze.

² O zasadzie podziału władzy i jej funkcjach por. R. M. Małajny: *Idea rozdziału władzy państwowej i jej interpretacje*, „Przegląd Sejmowy” nr 1(90)/2009, s. 81; por. także cyt. tam O. W. Kaegi: *Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzips. Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte und Verfassungslehre*, Zurich 1937, s. 196 i n.; a także R. Piotrowski: *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” nr 4(81)/2007, s. 113-125; R. Grzeszczak: *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 61-65.

organów wykonawczych powstają również właściwe dla nich formy odpowiedzialności, które byłyby ściśle związane z konkretnym poziomem decyzyjnym, organem i przyjętą polityką? System unijny powstawał, i wciąż powstaje, w sposób nieskoordynowany, przez często odrębne i jemu tylko właściwe podejście do każdego obszaru polityki. Dlatego nie jest oczywiste, czy jasno określone dla niego formy odpowiedzialności pojawiłyby się automatycznie w prawie w tym samym czasie i równie szybko³.

Dodatkowo, kwestia, która wciąż nie doczekała się szerszej oceny w doktrynie polskiej, jest wyróżnienie rozliczalności władzy publicznej jako szczególnego mechanizmu pociągania jej do odpowiedzialności. Ze względu na ograniczone ramy artykułu, część zasygnalizowanych tu problemów zostanie zawężona do ogólnych konkluzji, a niektóre tylko zasygnalizowane.

Władza wykonawcza w Unii Europejskiej

W państwach członkowskich UE podmioty wchodzące w skład egzekutywy są zazwyczaj wymienione w konstytucjach⁴. W Unii są to podmioty niebędące trak-

tatowo wyodrębnioną władzą i nazwane władzą wykonawczą czy też egzekutywą. Stanowią ją jednak z uwagi na kompetencje przyznane im w traktatach stanowiących. Właśnie ze względu na rodzaj zadań wykonywanych przez poszczególne instytucje, organy oraz jednostki organizacyjne UE, można wskazać przede wszystkim na Komisję Europejską jako podstawową instytucję o funkcjach wykonawczych oraz Radę Europejską wraz ze stałym przewodniczącym, jak również Wysokiego Przedstawiciela do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa UE. Dodatkowo należą tu podmioty o rodowodzie pozatraktatowym bądź w niewielkim tylko stopniu zakotwiczone bezpośrednio w traktatach stanowiących, takie jak agencje Unii Europejskiej. Są to wreszcie organy państw członkowskich, które funkcjonalnie stają się organami wykonawczymi UE w sytuacjach, gdy wykonują jej prawo czy wdrażają polityki. W samym Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej skrócie: TFUE) można odnaleźć wskazówki, że właśnie organy państw członkowskich są tymi, na których spoczywa obowiązek wykonywania prawa unijnego. Państwa członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia

³ H. C. H. Hofmann: *Constitutionalising Networks in EU Public Law* [w:] E. Piontek, K. Karasiewicz (red.): *Quo vadis Europa III?*, Warszawa 2009, s. 123.

⁴ „Władza wykonawcza” lub „rząd” – takim tytułem definiują konstytucje pojęcie egzekutywy w państwach członkowskich UE; por. m.in. konstytucja Republiki Czech z 1992 r. w rozdz. 3 „Władza wykonawcza” (art. 54-80); konstytucja Królestwa Belgii z 1994 r. w art. 37 oraz w części III „Król i rząd federalny” (art. 85-104); czy też w niemieckiej ustawie zasadniczej, w części III (art. 62-69) „Rząd federalny”. W art. 10 Konstytucja RP z 1997 r. stwierdza, że władza wykonawcza jest sprawowana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Radę Ministrów; w rozdziale V (art. 126-145) konkretyzuje pozycję ustrojową Prezydenta, zaś w rozdziale VI – Rady Ministrów i administracji rządowej (art. 146-162).

w życie prawnie wiążących aktów Unii (art. 291 ust. 1 TFUE). Realizują też unijne funkcje wykonawcze, między innymi w wyniku współdziałania w procedurach komitetowych czy wykonując zadania w ramach przewodnictwa w Radzie.

Wymienione tu organy UE i państw członkowskich współpracują ze sobą horyzontalnie i wertykalnie. W ten sposób powstają sieci administracyjne, o często zróżnicowanym charakterze podmiotowym. Coraz bardziej dynamiczna współpraca krajowych i unijnych podmiotów wykonawczych kształtuje europejską przestrzeń administracyjną. W opinii niektórych badaczy, Unia jest o krok przed wykształceniem na tyle zaawansowanych form współpracy krajowych i wspólnotowych podmiotów wykonawczych, że uprawniony staje się pogląd o kolejnym tworzącym się obszarze współpracy, jakim jest europejska przestrzeń wykonawcza (administracyjna).

Odpowiedzialność

Odpowiedzialność polega na ponoszeniu konsekwencji wszelkich zachowań. W znaczeniu prawnym jest pochodną

naruszenia prawem określonych obowiązków i wyraża się w konsekwencjach (sankcjach) ustalonych prawem⁵. W demokracjach przedstawicielskich władza wykonawcza podlega odpowiedzialności politycznej. Z kolei legalność działań wykonawczych może zostać zweryfikowana przez sądy (odpowiedzialność prawna). Najważniejszą funkcją odpowiedzialności prawnej egzekutywy jest zagwarantowanie wykonywania prawa, oznaczające obowiązek jego przestrzegania i wdrażania⁶. W Unii Europejskiej jest to obowiązek skierowany do wszystkich jej instytucji, organów i jednostek organizacyjnych oraz do organów państw członkowskich. W szczególności dotyczy Komisji Europejskiej (KE), która z racji traktatowo przyznanych jej kompetencji dysponuje odpowiednimi mechanizmami i środkami prawnymi⁷. Drugą podstawową funkcją mechanizmów odpowiedzialności władzy wykonawczej w systemie UE jest zagwarantowanie realizacji zasady legalizmu i powiązanej z nią zasady praworządności⁸.

Termin „odpowiedzialność” (*accountability*) jest rozumiany różnorodnie

⁵ Por. D. Curtin: *Executive Power of the European Union Law: Practices, and the Living Constitution*, Oxford 2009, s. 246 i n.; D. Curtin, P. Mair, Y. Papadopoulos: *Positioning Accountability in European Governance*, „West European Politics”, t. 33, nr 5/2010, s. 929-945; C. Mik: *Europejskie prawo wspólnotowe*, Warszawa 2000, t. I, s. 473; A. Arnall: *Introduction* [w:] A. Arnall, D. Wincott (eds.): *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford 2002, s. 15 i n.

⁶ W. Sokolewicz: *Rada Ministrów i administracja publiczna. Komentarz do art. 156 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2000, s. 8.

⁷ Konstrukcja skarg na bezczynność KE w inicjowaniu prawa w UE przypomina konstrukcję znaną w państwach jako delikt konstytucyjny. Zaniechanie powoduje bowiem niemożność np. wykonania pochodnego aktu podstawowego bądź norm prawa pierwotnego.

⁸ O powiązaniu obu zasad w polskim porządku konstytucyjnym por. B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 438 i n.

i w wielu kontekstach⁹. Pojęcia *responsability* oraz *accountability* tłumaczone są w literaturze polskiej zazwyczaj tak samo, czyli jako odpowiedzialność; nie zostało zatem wprowadzone rozróżnienie na odpowiedzialność i rozliczalność¹⁰. D. Oliver stwierdza, że „odpowiedzialność zakłada prawdopodobieństwo konieczności rozliczenia się lub udzielenia wyjaśnień dotyczących podjętych działań, a nawet ponieśienia konsekwencji, przyjęcia zarzutów lub podjęcia usiłowań naprawienia sytuacji, gdyby się okazało, że zostały popełnione błędy. [...] Jest ona [odpowiedzialność – przyp. R. G.] ściśle powiązana z przejrzystością, gotowością do ponoszenia konsekwencji i reagowania, przy czym te terminy są często używane wymiennie.”¹¹. Odpowiedzialność oznacza obowiązek polityków i urzędników informowania obywateli i uzasadniania swoich działań (*answerability*), z czym związana jest możliwość nakładania sankcji (*enforcement*). Przy czym *answerability* może być rozumiane jako uprawnienie obywateli do otrzymywania informacji, któremu towarzyszy obowiązek władzy do jej

udzielania, przy równoczesnym występowaniu mechanizmów pozwalających na kontrolowanie działań władzy. Z kolei *enforcement* nakazuje, zgodnie z zasadą praworządności, przestrzeganie prawa oraz sankcjonowanie rządzących w wypadkach, w których nie wypełniają powierzonego im mandatu¹². Może to także oznaczać uruchomienie mechanizmów kontroli *ex-ante* (prewencyjnej), na przykład niezależnych od rządu ocen skutków regulacji.

Wyróżnia się rozmaite rodzaje kontroli i odpowiedzialności, mieszczące się w zasadzie politycznej i prawnej odpowiedzialności władzy wykonawczej. Kontrola jest elementem, który otwiera drogę do odpowiedzialności, niejako urzeczywistnia ją. Odpowiedzialność polityczna i prawna nie są trudne do rozróżnienia. Polityczna – jest wynikiem rozwoju władztwa parlamentarnego, dotyczy osób sprawujących urzędy z wyboru i polega na przyjęciu werdyktu wyborców¹³. Łączy się w ten sposób z odpowiedzialnością społeczną, polegającą na ocenie dokonywanej przez obywateli i wyrażanej podczas wyborów. Dla zapewnienia efektywno-

⁹ A. Arnall: *Introduction*, op. cit., s. 19; C. Harlow: *Accountability in the European Union*, Oxford 2002, s. 13 i n.

¹⁰ Tak np. A. Arnall i D. Wincott: *Accountability and Legitimacy in the European Union*, w tłum. na jęz. polski A. Setkowicz-Ryszki jako: *Odpowiedzialność i legitymizacja Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007; por. także C. Harlow: *Accountability in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2002.

¹¹ D. Oliver: *Government in the United Kingdom The Search for Accountability, Effectiveness and Citizenship*, Berkshire 1991, s. 22.

¹² A. Schedler: *Conceptualizing Accountability* [w:] A. Schedler, L. Diamond, M. F. Plattner (eds.): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers 1999, s. 25 i n.

¹³ A. Arnall: *Introduction*, op. cit., s. 19.

ści tej formy odpowiedzialności obywatele powinni mieć zagwarantowany dostęp do informacji, gdyż jedynie społeczeństwo obywatelskie, w szerokim zakresie poinformowane, jest w stanie reagować racjonalnie, na bieżąco i skutecznie. Co więcej, oznacza to także potrzebę zachowywania możliwie najprostszych struktur instytucjonalnych i decyzyjnych, co z kolei związane jest z imperatywem zasady dobrej administracji i łączącej się z nią transparentności instytucji i podejmowanych decyzji. W przeciwnym razie organy władzy wykonawczej, jak uważa A. Arnulf, mogą znaleźć się „w nieszczęśliwym położeniu bycia przedmiotem nieprecyzyjnej i niedoinformowanej krytyki ze strony prasy i opinii publicznej”¹⁴. Odpowiedzialność prawna pojawia się wówczas, gdy zawodzi poprzednia i jest nieodłącznym elementem zasady praworządności czy szerzej – zasady państwa prawa¹⁵.

Rozliczalność

Pojęcie rozliczalności ewoluuje i wydaje się, że przybiera na znaczeniu wraz z krzepnięciem zintegrowanych struktur administracji Unii Europejskiej. Odnosi się do odpowiedzialności za

prowadzenie polityk publicznych, polityki uzyskiwania dochodów, rozdzielania środków z budżetu oraz do wyników działań. Umożliwiają ją funkcjonujące mechanizmy demokratyczne, jak również możliwość dokonywania obiektywnej oceny skuteczności i efektywności działania, co gwarantuje z kolei czytelny podział kompetencji przy realizacji zadań państwa czy też Unii Europejskiej¹⁶. Rozliczalność władzy wykonawczej, w tym jej trzonu – administracji, to jednak przede wszystkim precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji, a zwłaszcza zapewnienia podziału władz.

Jak stwierdza J. Supernat, termin „rozliczalność” „[...] pomimo uwagi, jaką mu się poświęca, nie jest terminem, który można by zaliczyć do osiągnięć sztuki prawniczej [...] bez precyzyjnego znaczenia [...] jest używany raczej swobodnie na oznaczenie wielu różnych zjawisk i procesów”¹⁷. Tradycyjnie zwykło się używać terminu „odpowiedzialność” w naukach prawnych, a pojęcie rozliczalności zostało zarezerwowane dla nauk ekonomicznych i zarządzania publicznego. Panuje zgoda co do tego, że proces rozliczalności władzy publicznej jest zjawiskiem mło-

¹⁴ Jw., s. 20.

¹⁵ R. Grzeszczak: *Władza ...*, op. cit., s. 263 i n.

¹⁶ H. Jahns: *Koncepcja realizacji zasady 'good governance' w Polsce – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa wrzesień 2008 r., s. 8-9.

¹⁷ J. Supernat: głos w dyskusji: „Odpowiedzialność i rozliczalność”, materiały IX Dorocznej Konferencji Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej „Odpowiedzialność w administracji publicznej”, zorganizowanej przez Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej oraz I Katedrę Prawa Administracyjnego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Jedlnia Letnisko, 25-27 maja 2008 r., w chwili przygotowywania artykułu – w druku.

dym¹⁸ i fenomenem anglosaskim, przeniesionym już także do dokumentów UE¹⁹. Rozumienie rozliczalności ewoluowało, zarówno w systemie prawa anglosaskiego, jak i w porządkach państw kontynentu i samej Unii Europejskiej. Początkowo była ona postrzegana jako jeden z aspektów odpowiedzialności²⁰, zaś w latach osiemdziesiątych została uznana za element koncepcji nowego zarządzania publicznego (*new public management*)²¹. W tym właśnie duchu spotykane jest użycie „rozliczalności” w dokumentach unijnych. Rozliczalność to podział funkcji władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz precyzyjnie ustalony zakres odpowiedzialności instytucji²². Szukając zatem korzeni koncepcji, sięgamy do angielskiej tradycji prawnej, zaadaptowanej w nowoczesnych państwowych strukturach biurokratycznych, organizacji międzynarodowych, a nawet korporacji²³.

Rozliczalność oznacza zdolność do wskazania instytucji odpowiedzialnej za dane działanie, a tym samym możliwość

rozliczenia jej z podejmowanych inicjatyw, co odnosi się bezpośrednio do zasady separacji władz (sądowniczej, wykonawczej i ustawodawczej). Jest przeciwieństwem zjawiska „rozmywania się odpowiedzialności”. Koncepcja ta wiąże się ściśle z zasadą przejrzystości. Ponadto rozliczalność odnosi się do funkcjonowania instytucji kontroli i nadzoru, a także zdolności mediów do kontrolowania poczynań władz państwowych. Uzupełnieniem procesu rozliczalności jest faza rozliczalności *ex-ante*, czyli zdolności obywateli i podmiotów prawnych do uczestnictwa w procesie legislacyjnym na przykład przez prowadzenie zewnętrznych ocen skutków regulacji. Rozliczalność wreszcie oznacza funkcjonowanie takich mechanizmów instytucjonalnych, które umożliwiają w szczególnych okolicznościach (rażącej niekompetencji lub łamania prawa) odwołanie urzędników i wcześniejsze zakończenie kadencji. Przestrzeganiu zasady rozliczalności służy autonomia urzędów regulacyjnych i kontrolnych²⁴.

¹⁸ C. Harlow: *European Governance and Accountability* [w:] N. Bamforth, P. Leyland (eds.): *Public Law in a Multi-Layered Constitution*, Hart Publishing, Oxford 2003, s. 79; Y. Papadopoulos: *Accountability and Multi-level Governance: More Accountability, Less Democracy?* [w:] D. Curtin, P. Mair, Y. Papadopoulos: *Positioning Accountability in European Governance*, „West European Politics”, t. 33, nr 5/2010, s. 1030-1049, D. Curtin, R. A. Wessel (eds.): *Good governance and the European Union: reflections on concepts, institutions and substance*, Antwerp-Oxford-New York 2005.

¹⁹ A. Sroka: *Koncepcja odpowiedzialności w Unii Europejskiej: rozważania definicyjne* [w:] A. Sroka (red.): *Odpowiedzialność w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011 (w druku).

²⁰ R. Mulgan: „Accountability”: *an ener-expanding concept?*, „Public Administration”, nr 78(3)/2000, s. 555 i n.

²¹ W maju 1995 r. rozliczalność została uznana przez Komisję Nolana za zasadę życia publicznego, zob. Nolan Report, *Standards in Public Life*, HMSO, London 1995.

²² Biała księga „*European Governance*”, 2001.

²³ A. Sroka: *Koncepcja odpowiedzialności ...*, op. cit.; także M. Dubnick: *Accountability and the Promise of Performance in Search of the Mechanisms*, „Public Performance and Management Review” nr 28(3)/2005, s. 373 i n.; A. Wille: *Political-Bureaucratic Accountability in the EU Commission: Modernising the Executive* [w:] D. Curtin, P. Mair, Y. Papadopoulos: *Positioning Accountability...*, op. cit., s. 1093-1116.

²⁴ Za: <www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/A442CA66-0350-4420-9DB1-F95F163501B8/48886/raportkoncowy.pdf>.

Rozliczalność to stosunek między organem, który rozdziela odpowiedzialność a organem, który ją na siebie przyjmuje. Organ przyjmujący jest zobowiązany do składania sprawozdań z powierzonych mu zadań czy realizacji kompetencji²⁵. Wynika z tego, że komentowana tu *accountability* jest procesem rozliczenia z określonego działania lub sekwencji działań przed określoną władzą.

Przejrzystość działań jest podstawą rozliczalności wewnętrznej instytucji publicznych, ale również efektywnych mechanizmów ich kontroli zewnętrznej i w tym sensie rozliczalność jest wewnętrzna i zewnętrzna. Wzajemna i zewnętrzna rozliczalność instytucji UE i państw członkowskich umożliwia na przykład KE wykazanie przed Parlamentem Europejskim (PE), a rządów państw członkowskich przed parlamentami (oraz wyborcami), że skutecznie wykorzystują środki publiczne choćby w ramach polityk redystrybucyjnych, takich jak wspólna polityka rolna czy programy pomocowe realizowane w ramach unijnej polityki regionalnej. Po drugie, rozliczalność obejmuje społeczne interakcje i wymianę (*social interaction and exchange*), co ozna-

cza, że strona wymagająca rozliczenia się oczekuje odpowiedzi i poprawy, podczas gdy strona rozliczana reaguje (odpowiada) i akceptuje sankcje. Po trzecie, dotyczy sposobu wykonywania prawa władzy (*rights of authority*). Rozliczający dysponuje uprawnieniami władzy zwierzchniej nad rozliczanym, obejmującymi prawo do domagania się odpowiedzi i do nakładania sankcji²⁶.

Rozliczalność Komisji Europejskiej

Zgodnie z art. 317 TFUE, odpowiedzialność za wykonywanie budżetu UE spoczywa na Komisji, która czyni to na własną odpowiedzialność, w granicach środków, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i zasadą należytego zarządzania finansami. W literaturze zaznacza się, że uprawnienia Komisji dotyczące wykonywania budżetu unijnego są niezależne od kompetencji tej instytucji w zakresie wykonywania aktów prawnych²⁷.

Odpowiedzialność Komisji za wykonanie budżetu UE ma charakter polityczny i jest oceniana corocznie przez PE i Radę podczas procedury rozliczania budżetu i uchwalania absolutorium. Procedury te ewoluowały. W 1970 r.

²⁵ Za dokumentem roboczym Parlamentu Europejskiego z 20.07.2007 r. w sprawie zarządzania w Komisji Europejskiej, *Odpowiedzialność zbiorowa, proces rozliczalności Komisji i jego niedociągnięcia*, PE 392.252v02-00 2/6 DT\682221PL.doc, dostępny na stronie <www.europarl.europa.eu/comparl/cont/site/auditions/governance_commission/682221pl.pdf>.

²⁶ J. Supernat: głos w dyskusji: „Odpowiedzialność i rozliczalność”, op. cit., s. 3 i cyt. tam R. Multan: *Accountability ...*, op. cit., s. 555.

²⁷ J. Łacny: Komentarz do art. 274 TWE [w:] A. Wróbel (red.): *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, t. III, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red.), Warszawa 2010, s. 777; por. cyt. tam K. Lenaerts, P. van Nuffel: *Constitutional Law of the European Union*, London 2005, s. 496.

traktat luksemburski ustanowił zasadę, że absolutorium udziela Rada wspólnie ze Zgromadzeniem (tj. PE). Do procesu sukcesywnego wzmacniania kompetencji Parlamentu wpisał się także traktat brukselski z 1975 r., przyznając PE prawo udzielania absolutorium na wniosek Rady. Podstawowymi narzędziami sprawozdawczości Komisji są sprawozdania podsumowujące oraz roczne sprawozdania z działalności, sporządzane przez delegowanych urzędników zatwierdzających. Sama Komisja uznaje sprawozdanie podsumowujące za „zwieńczenie konstrukcji [...] rozliczalności, której filarami są roczne sprawozdania z działalności”²⁸. Dwa pozostałe istotne elementy procesu rozliczalności KE to formalne przyjęcie sprawozdania podsumowującego oraz zastrzeżenia wyrażone przez dyrektorów generalnych w rocznym sprawozdaniu z działalności.

Na podstawie sprawozdania rocznego, zgłoszonych do niego zastrzeżeń oraz sprawozdania podsumowującego i faktu jego przyjęcia, Komisja uznaje, że spełnia wymagania zawarte w art. 317 TFUE, to znaczy że wykonała budżet prawidłowo, zgodnie z traktatowym nakazem współpracy z państwami członkowskimi i przepisami rozporządzeń wydanych na podstawie art. 322 TFUE, na własną odpowiedzialność i w granicach

przyznanych środków, w zgodzie z zasadą należytego zarządzania finansami. „Przyjmując niniejsze podsumowanie, Komisja przyjmuje na siebie odpowiedzialność polityczną za wyniki zarządzania osiągnięte przez dyrektorów generalnych i szefów służb, na podstawie oświadczenia o wiarygodności i zastrzeżeń przedstawionych przez nich w rocznych sprawozdaniach z działalności”²⁹. Komisja wyraźnie wyjaśnia przebieg procesu, który doprowadził do podjęcia zgody na przyjęcie odpowiedzialności politycznej, a także to, czy oświadczenie o rozliczalności kolegium komisarzy jest poparte rzetelnymi oświadczeniami menadżerów i księgowego Komisji. Komisja powinna także przyjąć na siebie odpowiedzialność polityczną na podstawie istniejących dokumentów na temat rozliczalności, wzięwszy pod uwagę proces ich powstawania³⁰.

Zastrzeżenia Parlamentu

Solidność podstawy, co do której Komisja twierdzi, że „spełniła swoją odpowiedzialność polityczną”, była wielokrotnie kwestionowana przez Parlament Europejski. Zasadniczym zadaniem kontroli budżetowej PE jest zidentyfikowanie instrumentów, które umożliwią osiągnięcie skutecznej kontroli politycznej nad ogromem technicznej biurokracji w strukturach KE³¹.

²⁸ COM(2006)277, s. 4 PE 392.252v02-00 4/6 DT\682221PL.doc.

²⁹ COM(2006)277, s. 4 oraz COM(2007)274, s. 2.

³⁰ Za dokumentem roboczym PE z 20.07.2007 r. w sprawie zarządzania w Komisji ..., op. cit.

³¹ Takimi instrumentami są m.in. zalecenia parlamentarne; por. A. Wille: *Political-Bureaucratic Accountability* ..., op. cit., s. 1093 i n.

Parlament Europejski wskazuje, że Komisja nie wysłała, jak dotąd, z żadną istotną inicjatywą zmierzającą do stworzenia podstaw do własnego oświadczenia o rozliczalności. Komisja przyjmuje bowiem odpowiedzialność polityczną, nie wiedząc jednak, jak w praktyce wykorzystywane są fundusze w państwach członkowskich, nie ma bowiem pełnego wglądu w sposób wykorzystania przez nie 80% funduszy Unii. I nie uzyska go, chyba że zostanie wdrożona propozycja PE składania oświadczeń przez osoby odpowiedzialne za gospodarowanie środkami UE na szczeblu krajowym oraz ich kontroli przez krajowe organy nadzorcze lub inne zewnętrzne organy audytowe. Dodatkowo, zdaniem PE, jakość informacji zawartych w sporządzanych przez dyrektorów generalnych rocznych sprawozdaniach z działalności, nie jest weryfikowana³². Sformułowanie oświadczenia Komisji, że „przyjmując niniejsze podsumowanie, Komisja przyjmuje na siebie odpowiedzialność polityczną za wyniki zarządzania osiągnięte przez dyrektorów generalnych i szefów służb” sugeruje, że to dyrektorzy generalni wykonują budżet, co formalnie nie jest prawdą. Budżet wykonuje bowiem Komisja i jej komisarze, a dyrektorzy generalni są urzędnikami, za których działania Komisja jako gremium ponosi konsekwencje w postaci odpowiedzialności

politycznej. W związku z tym komisarze, pomimo zbiorowej odpowiedzialności, nie mają możliwości oceny ani jakości informacji przedstawionych w rocznych sprawozdaniach z działalności, ani oświadczeń innych dyrekcyj. Służby podlegające sekretarzowi generalnemu sporządzają sprawozdanie podsumowujące na podstawie wszystkich rocznych sprawozdań z działalności i oświadczeń. Zatem w przypadku sprawozdania podsumowującego brakuje systematycznego podejścia, a odpowiedzialność rozmywa się. Osoby, które nie zapoznały się z 39 rocznymi (osobnymi) sprawozdaniami z działalności, nie są w stanie uzyskać ogólnego spojrzenia na poczynione postępy i problemy pojawiające się w dyrekcjach generalnych³³.

Ocena Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

W sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2006 Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) po raz pierwszy poświęcił osobny rozdział aspektom finansowym programu reform Komisji, w którym przeprowadził analizę rocznego sprawozdania z działalności i oświadczenia, sprawozdania podsumowującego oraz zastosowania norm kontroli wewnętrznej. Ogólne wnioski nie były budujące. Trybunał uznał, że „[...] Pomimo postępów dokonanych

³² „[...] Dyrektorzy generalni bez wątplenia robią wszystko co w ich mocy, aby opisać „rzeczywistość” w jak najbardziej obiektywny sposób. Ale każda ocena polega również na uwzględnieniu pewnych spraw, a pominięciu innych [...]”; cyt. za dokumentem roboczym PE z 20.07.2007 r. ... , op. cit.

³³ R. Grzeszczak: *Władza* ..., op. cit., s. 293-294.

przez Komisję w zakresie wzmocnienia roli rocznych sprawozdań z działalności jako instrumentów służących poprawie rozliczalności i komunikacji, kontrole Trybunału wykazały znaczące niedociągnięcia w systemach nadzoru i kontroli w kilku obszarach perspektywy finansowej [...], które nie zostały uwzględnione w rocznych sprawozdaniach z działalności i oświadczeniach dyrektorów generalnych”³⁴.

Podstawowa zasada stosowana w procedurze zmierzającej do udzielenia absolutorium opiera się na składaniu przez Komisję do Rady i Parlamentu corocznego rozliczenia z wykonania budżetu UE za rok poprzedni. Komisja dołącza sprawozdanie finansowe o stanie aktywów i pasywów (art. 318 TFUE). Jest ono najpierw badane przez Radę, która przyjmuje je kwalifikowaną większością głosów, i na jej wniosek PE udziela Komisji absolutorium większością kwalifikowaną (art. 276 ust. 1 TFUE). Zanim jednak Parlament udzieli absolutorium, ponownie bada sprawozdanie Komisji wraz z rocznym sprawozdaniem i sprawozdaniami specjalnymi sporządzonymi przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w odniesieniu do analizowanego roku budżetowego³⁵.

Artykuł 319 TFUE (dawny art. 276 Traktatu o Unii Europejskiej – TWE) stanowi, że to Parlament Europejski,

na zalecenie Rady, udziela Komisji absolutorium z wykonania budżetu. Głosowanie nad absolutorium jest poprzedzone badaniami rachunków, bilansu finansowego, analizą sprawozdania oceniającego roczne wyniki finansowe UE, a wreszcie sprawozdaniem Trybunału Obrachunkowego. Dodatkowo, Parlament Europejski może żądać przesłuchania Komisji w sprawie wykonywania wydatków lub funkcjonowania systemów kontroli finansowej. Przesłuchania te mogą być przeprowadzane przed (i w związku z) udzieleniem Komisji absolutorium, ale także wobec pojawiających się pytań dotyczących w ogóle wykonywania przez nią budżetu UE. Komisja na żądanie przedkłada Parlamentowi Europejskiemu wszelkie niezbędne informacje, jest zobowiązana do podjęcia działań sprawozdawczo-informujących, a zatem do składania wyjaśnień. Na tym też kończą się jej obowiązki. Mamy tu zatem do czynienia z klasyczną formułą kontroli politycznej legislatury nad egzekutywą. Problem powstaje w sytuacji ostatecznego nieudzielenia absolutorium. Formalnie bowiem nie oznacza to automatycznego odwołania Komisji.

Historycznie deficyty procesów rozliczalności i odpowiedzialności władzy wykonawczej w UE stawały się przyczyną najpierw kryzysów struktury

³⁴ Por. w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2006; C6-0366/2007 – 2007/2041(DEC), DzU L 78 z 15.3.2006 r.

³⁵ Początkowo zasady udzielania absolutorium, oznaczające rozliczenie Komisji z wykonania budżetu, nie budziły wątpliwości, pojawiły się jednak wobec odmowy udzielenia absolutorium w 1984 i 1996 r.; por. A. Sylwestrzak: *Komentarz do art. 248 TWE* [w:] A. Wróbel (red.): *Traktat...*, op. cit., s. 562.

instytucjonalnej, a następnie jej reform. Przykładem jest odmowa udzielenia absolutorium KE za 1996 r., wyrażona w rezolucji z 14 stycznia 1999 r. Parlament Europejski wezwał do utworzenia „komitetu niezależnych ekspertów”, aby zbadać, w jaki sposób Komisja wykrywa nadużycia, przypadki złego zarządzania, nepotyzm oraz praktykę Komisji w zakresie udzielania zamówień publicznych³⁶. W efekcie ustąpiła cała Komisja J. Santera. Tak jak często kryzysy są początkiem reform, tak również w tym wypadku atmosfera skandalu pozwoliła Komisji, której przewodniczył R. Prodi, na przeprowadzenie wielu zmian³⁷.

Rola ETO

Europejski Trybunał Obrachunkowy jest instytucją, która kontroluje działania władzy wykonawczej w UE, zwłaszcza w zakresie spraw finansowych. Kompetencje ETO sytuują go w unijnym systemie równowagi władz (*check and balance*), jako instytucję inicjującą proces rozliczalności kontrolowanych jednostek (rozliczalność jako kontrola)³⁸. Trybunał wspiera odpowiedzialność wykonawczą na dwa sposoby, to jest przez obowiązek badania rachunków wszystkich przychodów

i wydatków UE oraz przez uprawnienia do przygotowywania specjalnych raportów na konkretne tematy³⁹. Współdziała z Parlamentem Europejskim w sprawowaniu kontroli budżetowej, czego rezultatem jest roczne sprawozdanie i ewentualne parlamentarne absolutorium⁴⁰. W sposób istotny na pracach Trybunału opiera się coroczna procedura udzielenia absolutorium Komisji Europejskiej, w której Parlament Europejski rozstrzyga, czy Komisja wypełniła obowiązek wykonania budżetu za poprzedni rok. Od początku funkcjonowania, czyli od 1977 r. ETO bada rachunki, dochody i wydatki organów Unii. Dostarcza władzy budżetowej, to jest PE i Radzie (por. art. 16 TUE), informacji na temat wiarygodności rachunków, przedstawia ocenę zgodności z prawem transakcji leżących u ich podstaw, bada zasadność zarządzania finansami unijnymi⁴¹. Jako zewnętrzny kontroler Unii, przyczynia się do poprawy zarządzania jej finansami, tym samym jest strażnikiem interesów finansowych obywateli. W związku z powierzonymi mu kompetencjami (art. 285 TFUE), odgrywa wyjątkową rolę w przyczynianiu się do poprawy zarządzania finansami UE oraz promowaniu rozliczalności. Realizuje te

³⁶ DzUrzWE C 104 z 14.04.1999 r., s. 106.

³⁷ COM (2000)200 „Reformowanie Komisji” część I i II DT\682221PL.doc 3/6 PE 392.252v02-00

³⁸ R. Grzeszczak: *Władza ...*, op. cit., s. 288-291.

³⁹ P. Craig: *The Locus and Accountability of the Executive in the European Union* (w:) P. Craig, A. Tomkins (eds.), *The Executive and Public Law ...* op. cit., s. 328 i n.

⁴⁰ A. Sylwestrzak: *Komentarz do art. 246 TWE* [w:] Wróbel A. (red.): *Traktat...*, op.cit., s. 547.

⁴¹ Europejski Trybunał Obrachunkowy został powołany na podstawie drugiego traktatu budżetowego, tzw. traktatu brukselskiego z 22.07.1975 r., wszedł w życie 25.10.1977 r.

zadania przez „świadczenie usług kontrolnych”⁴².

TUE i TFUE zachowują wyłącznie kontrolny charakter ustaleń Trybunału Obrachunkowego⁴³. Naturalną asocjacją stają się tu krajowe organy kontrolne (w Polsce jest to Najwyższa Izba Kontroli), które współdziałają z parlamentem i kontrolują władzę wykonawczą w zakresie prawidłowego wykonywania budżetu. Wbrew przyjętej w Polsce nazwie, Trybunał nie ma uprawnień sądowych⁴⁴. Podmiotowy zakres jego kontroli obejmuje Komisję w związku z wykonywaniem przez nią budżetu Unii, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)⁴⁵ oraz Europejski Bank Centralny (EBC), instytucje krajowe uczestniczące w zarządzaniu funduszami unijnymi, a także podmioty gospodarcze zarządzające funduszami UE lub wykonujące różnego typu zadania w ramach programów i projektów finansowanych z jej budżetu. Kontrole przeprowadzane są w siedzibie jednostki dysponującej funduszami, a w razie

potrzeby także w państwach członkowskich lub państwach trzecich, jeśli tam wydawane były fundusze unijne.

Europejski Trybunał Obrachunkowy, współpracując z krajowymi organami kontrolnymi, działa „w duchu zaufania i poszanowania ich niezależności”. B. Friedmann, były przewodniczący ETO dowodzi, że Trybunał nie zmierza do uzyskania uprawnień nadzorczych względem krajowych czy regionalnych organów kontroli, lecz do oparcia się na zasadach dobrowolnej współpracy z nimi, przy czym współpraca ta powinna przebiegać wyłącznie na płaszczyźnie działań „kontrolnych”, a w żadnym wypadku nie nadzorczych czy tym bardziej prokuratorskich⁴⁶. W jej podjęciu podstawową rolę odgrywa zasada, potwierdzona także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS)⁴⁷, który uznał, że państwo członkowskie nie może wskazywać na nieistnienie w jego strukturze kompetentnego i efektywnego organu wewnętrznego, co miałyby

⁴² Por. roczne sprawozdanie z działalności ETO za 2008 r., <<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/doc>>.

⁴³ Działalność obejmująca kontrolę wraz z dodatkową kompetencją do merytorycznego korygowania działalności podmiotu jej poddawanego jest nadzorem. Przepisy prawne precyzują cele ingerencji nadzorczej. Jest nimi m.in. zapewnienie zgodności z prawem działań organu nadzorowanego, a zatem zapewnienie legalności jego działań. Nadzór obejmuje te sytuacje, w których ingerencja w działalność podmiotu nadzorowanego jest możliwa oraz środki działania, podejmowane przez podmiot nadzorujący; por. S. Mirowski: *Europejski Trybunał Obrachunkowy – organ kontrolny w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich* [w:] „Studia Europejskie” nr 4(40)/2006, s. 107 i n.

⁴⁴ A. Sylwestrzak: *Komentarz do art. 246 TWE* [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat...*, op. cit., s. 547.

⁴⁵ Kontrola wykonywana przez ETO wobec EBI ma nieco inne źródło (pozatraktatowe) i jest przeprowadzana na podstawie porozumienia ETO, EBI i Komisji, chociaż bez względu na jego postanowienia ETO i tak przysługuje prawo dostępu do informacji posiadanych przez EBI, niezbędnych do celów realizowanych kontroli i odnoszących się do zarządzanych przez Bank środków finansowych.

⁴⁶ B. Friedmann: *Rola i działalność Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Kontrola Państwowa” nr 6/1997, s. 132; por. J. Mazur: *Współdziałanie najwyższego organu kontroli państwa członkowskiego Unii Europejskiej z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2004.

⁴⁷ Orzeczenie ETS w sprawie 227–230/85: *Komisja p. Belgii*.

usprawiedliwiać niewykonywanie zobowiązań wynikających z jego członkostwa w UE⁴⁸. Zasada ta, jak wskazuje w literaturze A. Sylwestrzak, a także D. Curtin, ma kapitalne znaczenie dla ETO, krajowych organów kontrolnych, a także dla Europejskiego Biura ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)⁴⁹. W rezultacie szeroko zakrojonych prac kontrolnych, a także wobec bogatych doświadczeń, ETO uzyskał nową funkcję, określaną jako doradztwo polityczne. Polega ona na prowadzeniu bezpośrednich konsultacji przez członków Trybunału zarówno z posłami do PE, jak i urzędnikami Komisji w zakresie prawidłowości i legalności wykorzystania środków budżetu Unii. Konsultacje te mają na celu przyjęcie najbardziej skutecznych rozwiązań już na etapie planowania poszczególnych zadań⁵⁰.

Państwa członkowskie współpracują z Komisją przy ustanawianiu systemów nadzoru i kontroli wobec wspólnie zarządzanych części budżetu unijne-

go. Jest to kontrola wewnętrzna zasad wydatkowania funduszy. Ma ona dwa wymiary: wewnętrzny – krajowy oraz unijny. Oprócz prac prowadzonych przez Trybunał, liczne krajowe organy kontroli nadzorują fundusze unijne, którymi zarządzają i które są wydatkowane przez krajowe organy administracji⁵¹. Trybunał upowszechnia wyniki swoich prac, publikując różnego rodzaju sprawozdania, między innymi sprawozdanie roczne, w którym przedstawia wyniki kontroli finansowych w formie poświadczeń wiarygodności dotyczących budżetu ogólnego i europejskich funduszy rozwoju. Kolejnym rodzajem są sprawozdania specjalne, także roczne, omawiające wyniki finansowych kontroli agencji i organów unijnych. Trzeci rodzaj to sprawozdania szczególne, zawierające ustalenia wybranych kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności⁵².

Wymienione sprawozdania przynoszą efekty nie tylko po kontroli, oddziałują także w jej trakcie. Taki wpływ ma

⁴⁸ A. Nowak-Far: *Kontrolowanie przez NIK realizacji przez administrację publiczną prawa wspólnotowego*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2004, s. 54-55.

⁴⁹ J. Łacny: *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki*, Warszawa 2010, s. 15-21; B. Srebro: *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej*, Kraków 2004, s. 74; A. Sylwestrzak: *Komentarz do art. 246 TWE [w:] A. Wróbel (red.): Traktat...*, op. cit., s. 548-549.

⁵⁰ D. Curtin: *Executive Power of ...*, op. cit., s. 271.

⁵¹ Szerzej por. m.in. J. Łacny: *Ochrona interesów finansowych UE – działalność Europejskiego Biura ds. spraw Zwalczania Oszustw (OLAF)*, „Przegląd Prawa Europejskiego” nr 2/2003; K. Michałowska-Gorywoda: *Trybunał Obrachunkowy. Instytucja kontroli finansowej Unii Europejskiej*, Warszawa 2001; P. Craig: *The constitutionalisation of Community administration*, „European Law Review” nr 28/2003, s. 840 i n.

⁵² Dla zobrazowania: sprawozdanie specjalne ETO nr 18/2009: *Skuteczność wsparcia udzielanego w ramach EFR na rzecz regionalnej integracji gospodarczej w Afryce Wschodniej i Afryce Zachodniej czy Sprawozdanie specjalne nr 17/2009 dotyczące działań w zakresie szkolenia zawodowego kobiet, współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego*, zob. <<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>>.

zwłaszcza szczegółowe przedstawienie ustaleń badań, które przesyłane jest przy okazji każdej kontroli do jednostki kontrolowanej w celu potwierdzenia trafności uwag Trybunału. Ostateczny tekst sprawozdania również podlega postępowaniu kontrydiktoryjnemu, obejmuje sprawozdania i wnioski, a z drugiej strony odpowiedzi jednostki kontrolowanej. Po zakończeniu prac kontrolnych i opublikowaniu sprawozdania, jest ono analizowane i wykorzystywane w pracach Parlamentu i Rady przy sprawowaniu nadzoru politycznego nad wykorzystaniem budżetu. Sprawozdania Trybunału stanowią podstawę zaleceń Rady i decyzji Parlamentu w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu⁵³.

Trybunał, badając złożone w trakcie procedury udzielania absolutorium sprawozdanie Komisji, w wypadku pojawienia się rozbieżności między sprawozdaniem a własnymi ustaleniami prowadzi rozmowy z członkami Komisji. Państwa członkowskie są również na bieżąco informowane, w formie tak zwanych listów od sektorów, o ustaleniach kontrolnych ETO. Problem sprowadza się do oceny rezultatów kontroli przeprowadzanych pod kątem wykorzystania finansów unijnych w konkretnym państwie. Może ono w ciągu ośmiu tygodni zająć stanowisko przed Komisją i ETO, a argumenty przezeń podniesione są rozważane

także przez Radę i Parlament zarówno przy przyjmowaniu budżetu UE, jak i w toku udzielania absolutorium.

Podsumowanie

Z przedstawionych rozważań wyłania się wielopoziomowy system władzy wykonawczej, złożony z różnych instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE oraz organów państw członkowskich. W literaturze system ten jest nazywany niekiedy federalizmem wykonawczym⁵⁴, co oznacza, że w większości wypadków stosowanie i egzekucja prawa UE spoczywa na państwach członkowskich. Trudnym wyzwaniem dla multicentrycznego systemu prawa unijnego jest dostosowanie różnych możliwości kontroli politycznej i prawnej oraz ich zróżnicowanych wariantów, zarówno *ex ante*, jak i *ex post*.

Wielość „perspektyw odpowiedzialności w UE” związana jest z omawianą tu różnorodnością organów wykonawczych, a także parlamentarnych i sędziowskich, co z pewnością utrudnia przejrzyste i skuteczne sprawowanie władzy publicznej, rozmywa zasady pociągania do odpowiedzialności i rozliczania władzy wykonawczej. Powszechne jest w krajowych systemach politycznych, że władza ustawodawcza sprawuje pewną kontrolę nad egzekutywą. Mówi się wręcz o „rządach odpowiedzialnych”, których zakres i treść odpowiedzialności przybiera różną postać, zależnie

⁵³ Por. K. Michałowska-Gorywoda: *Trybunał Obrachunkowy...*, op. cit., s. 281-283.

⁵⁴ P. Dann: *Parlamente im Exekutivfederalismus*, Berlin 2004.

od miejsca i roli poszczególnych osób czy organów w strukturze państwa (tu: UE)⁵⁵. Sposób, w jaki ta kontrola jest usystematyzowana, podobnie jak jej skuteczność, różni się w zależności od systemu. Władze wpływają na siebie wzajemnie, ale zasada równowagi instytucjonalnej zabezpiecza przed wypaczeniami i w efekcie klientelizmem politycznym którejkolwiek z nich. Zarówno w poszczególnych państwach, jak i w Unii Europejskiej, wyjątkowe znaczenie ma zasada pociągania do odpowiedzialności tych, którym powierzono władzę i zasoby w imię realizacji dobra wspólnego⁵⁶.

Doktryna, praktyka prawa europejskiego, a nawet politycy, od lat już wskazują na potrzebę zwiększenia jasności, przejrzystości i pewności w kwestii tego, kto i za co ponosi odpowiedzialność. Powszechnie postulowano zapewnienie zrozumienia zasady *qui fait quoui*, czyli która z władz (instytucji) i jaki poziom jej sprawowania odpowiada za dany rodzaj działań politycznych⁵⁷.

W wypadku Unii Europejskiej sytuacja jednak komplikuje się dodatkowo, ponieważ władza wykonawcza jest wielopoziomowa, dzielona *de facto* i *de iure*,

podmiotowo i przedmiotowo. Stąd też jej odpowiedzialność powstaje na wielu poziomach i jest bardziej złożona od konstrukcji przyjętych w państwach członkowskich. Problematyka odpowiedzialności władzy wykonawczej w systemie UE dotyczy takich problemów, jak: zakres otwartości jej procesów decyzyjnych, sposób realizowania kompetencji, zachowanie prawidłowej relacji między odpowiedzialnością a skutecznością w wykonaniu zadań. W jakim bowiem stopniu ujednolicanie, które tradycyjnie starała się osiągnąć Unia Europejska, powinno obecnie ustąpić większej elastyczności, wiązanej właśnie z odpowiedzialnością⁵⁸?

Można wyróżnić rozmaite sposoby zapewnienia odpowiedzialności za egzekwowanie władzy wykonawczej. Ta kwestia wymaga rozpatrzenia zakresu, w jakim Parlament Europejski ma kompetencje kontrolowania egzekutywy, jakie są mechanizmy odpowiedzialności politycznej i prawnej, a także sposobu, w jaki owa funkcja kontrolna wobec egzekutywy jest w UE wykorzystywana. Istotną rolę odgrywa tu odpowiednio kontrola Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, jak też proces rozliczal-

⁵⁵ L. Garlicki: *Parlament a rząd: powoływanie–kontrola–odpowiedzialność* [w:] A. Gwiżdż (red.): *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997, s. 212 i n.

⁵⁶ ETS w orzecznictwie odnosił dobro wspólne w UE do takich zwrotów jak dobro wspólne (*common good*), dobro powszechne (*general good*), dobro interesu publicznego (*good of public interest*); por. orzeczenia ETS: w sprawie C 140/05 *Amalia Valeško p. Zollamt Klagenfurt* z 5.10.2006 r.; w sprawie T 410/03 *Hoechst GmbH p. Komisji* z 18.06.2008 r.; por. A. Wentkowska: *Bonum commune v. bonum communitatis – harmonia czy rozdźwięk? Wybrane przypadki z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, referat (w druku).

⁵⁷ G. de Burca, B. de Witte: *The delimitation of powers between the European Union and its Member States* [w:] A. Arnall, D. Wincott (eds.): *Accountability ...*, op. cit., s. 192.

⁵⁸ A. Arnall: *Introduction ...*, op. cit., s. 23.

ności przeprowadzany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Pogłębiona refleksja ujawnia także wagę zasad dobrej administracji, które są zapisane w ustawodawstwie UE, zwłaszcza w Karcie praw podstawowych (art. 41)⁵⁹.

Kontrola Komisji odbywa się w procesie politycznym i merytorycznym. Jest to kontrola instytucjonalna, sprawowana przez Parlament Europejski, Europejski Trybunał Obrachunkowy czy w pewnym zakresie parlamenty narodowe. Gdy zawiodą zróżnicowane formy kontroli pozasądowej, pojawia się odpowiedzialność prawna⁶⁰. Odpowiedzialność polityczna przeważa nad odpowiedzialnością prawną, która zazwyczaj pojawia się wówczas, gdy ta pierwsza zawiedzie, pełniąc bardziej rolę prewencyjną niż sankcjonującą⁶¹. W tym też wyraża się komplementarny charakter odpowiedzialności politycznej i prawnej.

Odrębnym zagadnieniem, wykraczającym poza ramy tego artykułu, jest natura uprawnienia do złożenia wniosku inicjującego postępowanie w sprawie odpowiedzialności prawnej. Co cie-

kawe, w modelowym założeniu (czyli w systemie państwa prawa) sądy nie są powołane do tego, aby temu zjawisku zaradzać. Praktyka UE wymogła jednak podejmowania przez nie i takich rozstrzygnięć⁶².

W systemie unijnym istotna jest zatem nie tylko przejrzystość struktur, procedur i dostęp do informacji, ale również dopasowanie kontroli *ex ante* i *ex post* oraz organów ją przeprowadzających do specyficznych form sprawowania władzy publicznej⁶³.

Egzekwowanie odpowiedzialności władzy wykonawczej, rozproszonej na różnych poziomach i wśród różnych podmiotów, wymaga więc efektywnych i transparentnych mechanizmów kontroli, które uchronią Unię Europejską od tego, co można nazwać procesem rozmywania odpowiedzialności.

dr ROBERT GRZESZCZAK, Wydział
Prawa i Administracji Uniwersytetu
Warszawskiego

⁵⁹ D. Curtin: *Executive Power of ...*, op. cit., s. 270-272; R. Grzeszczak: *Władza ...*, op. cit., s. 297-298.

⁶⁰ J. Tallberg: *Executive Power and Accountability in the European Union* [w:] S. Gustavsson, Ch. Karlsson, T. Persson (eds.): *Forthcoming in The Illusion of Accountability in the European Union*, Oxford 2009, s. 8.

⁶¹ Por. B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne ...*, op. cit., s. 438 i n.; L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber 2007, s. 375.

⁶² L. Thorlakson: *Building Firewalls or Floodgates? Constitutional Design for the European Union*, University of Nottingham – School of Politics, "Journal of Common Market Studies", t. 44, nr 1/2006, s. 139-159, tekst dostępny na <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=885426>; por. orzeczenie ETS w sprawie 22/70 *Komisja p. Rada*, ECR 1971, 263, Nb. 15/19 – AETR.

⁶³ H. C. H. Hofmann: *Constitutionalising Networks in EU Public Law ...*, op. cit., s. 128.