

Natalia Kohtamäki

EUROPEJSKA ADMINISTRACJA ZINTEGROWANA W SŁUŻBIE WSPÓLNOTY¹

1. Europejska administracja zintegrowana

Rozwój prawa administracyjnego jest od kilku dekad poddawany pogłębionej analizie przez czołowe ośrodki europejskie, ze szczególnym uwzględnieniem doktryny niemieckiej. W RFN od wielu lat toczy się ożywiony dyskurs na temat „nowej nauki prawa administracyjnego”². Echa tej dynamicznej debaty docierają także do państw sąsiednich, działając inspirująco w kontekście rozwoju teoretycznych paradygmatów dotyczących roli i przyszłości instrumentów prawno-administracyjnych w zmieniającej się rzeczywistości społecznej. Za punkt przełomowy w rozwoju prawa i myślenia o prawie niemieccy teoretycy prawa administracyjnego uznają europeizację i internacjonalizację państwa narodowego z jego klasycznym zamkniętym porządkiem normatywnym. Funkcje sterujące prawa administracyjnego zaczynają przybierać formy

¹ Tekst powstał w ramach projektu badawczego finansowanego przez NCN pt. „The Legal Challenges of Innovative Public Governance” (nr 2018/30/M/HS5/00296).

² Szerzej na ten temat (niem. *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*) ze wskazaniem poszczególnych pozycji w literaturze niemieckiej A. Voßkuhle, T. Wischmeyer, *The „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft” against the backdrop of traditional administrative law scholarship in Germany* [w:] *Comparative Administrative Law*, red. S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, Cheltenham–Northampton 2017, s. 85 i n.

wielopoziomowe, sieciowe (w literaturze anglojęzycznej np. jako *multilevel epistemic networks*)³.

Oznacza to, że obserwujemy wielość podmiotów sterujących – państwo dzieli się swoim władztwem administracyjnym w strukturach sieciowych. Różnorodne oddziaływania ingerujące w uprawnienia i obowiązki podmiotów trzecich – obywateli, przedsiębiorstw czy organów administracji publicznej państw członkowskich – mają charakter pozapaństwowy⁴. Obserwuje się w związku z tym zjawiska nazywane pozalegislacyjnym sterowaniem, które wiążą się z postępującą hybrydyzacją prawa. Oznacza to przede wszystkim rozwój instrumentów miękkich (ang. *soft law*), które mają faktycznie wiążący charakter. Tego typu instrumenty normatywne wypracowywane w ramach koordynacyjnych platform współpracy, np. agencji zdecentralizowanych UE, współtworzą takie zjawiska, jak europeizacja, komunitaryzacja czy kosmopolityzacja porządków normatywnych⁵.

Czasy autarkicznego myślenia o prawie zarówno w kontekście jego tworzenia, jak i stosowania bezpowrotnie minęły. Dotyczy to szczególnie głęboko zintegrowanych struktur, do których zalicza się system Unii Europejskiej. Z jednej strony redefinicji ulegają koncepcje traktowane jako podstawowe i charakterystyczne dla państw demokratycznych, takie

³ Te struktury mają tzw. epistemiczny charakter. Oznacza to, że bazują na wiedzy, na umiejętnościach. Wpisują się w koncepcje zarządzania fachowego, eksperckiego, które oznacza, wraz z rozwojem technologicznym rynków, pogłębiając się specjalizację sektorową gremiów zaangażowanych w proces tworzenia prawa i wypracowywania standardów jego stosowania. Por. J. Trondal, *An Emergent European Executive Order*, Oxford 2010, s. 130; S. Cassese, *The New Rulers: The Actors and Processes of the Global Space* [w:] *The Actors of Postnational Rule-Making. Contemporary Challenges of European and International Law*, red. E. Fahey, London–New York 2016, s. xi i n.

⁴ Por. E. Schmidt-Aßmann, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik. Eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben*, Tübingen 2013, s. 66 i n., s. 137. W literaturze polskiej np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 47 i n.

⁵ Szerzej N. Kohtamäki, *Prawo hybrydowe w porządku normatywnym Unii Europejskiej*, Warszawa–Pułtusk 2019, s. 21 i n. Państwo poprzez swoją „fragmentaryzację”, którą w literaturze z zakresu globalnego prawa administracyjnego identyfikuje się z utratą przez państwo swojej centralnej roli w kontekście władczego oddziaływania w poszczególnych sektorach gospodarki, uzyskuje nową rolę i zadania w strukturach wspólnych, tj. np. Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego. Zob. S. Cassese, *The New Rulers...*, s. x i n.

jak chociażby koncepcja państwa prawa⁶ czy koncepcja trójpodziału władzy⁷, które w systemach zintegrowanych nie mogą znaleźć identycznego zastosowania, jak ma to miejsce w systemie wewnątrzpaństwowym⁸. Przyjmowane są w związku z tym modyfikacje tych koncepcji, dopasowywane odpowiednio do specyfiki struktur wielopaństwowych. Z drugiej strony w ramach tych struktur zintegrowanych powstają nowe koncepcje interpretacyjne, które zmieniają dotychczasowe myślenie o prawie i hierarchii norm w danym porządku prawnym⁹.

⁶ Obszernie A. Magen, L. Pech, *Rule of Law and the European Union* [w:] *Handbook on the Rule of Law*, red. C. May, A. Winchester, Cheltenham–Northampton 2018, s. 236 i n. Wskazani autorzy zwracają uwagę, że anglosaska koncepcja *rule of law*, w swoim odbiciu w ramach doktryny Europy kontynentalnej w tradycji francuskiej określana jako *l'Etat de droit* lub niemieckiej *Rechtsstaatlichkeit*, ściśle związana jest państwem. Dlatego pierwotnie w ogóle nie znajdowała odzwierciedlenia w prawie traktatowym na szczeblu wspólnotowym. Nie trafiła do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 25.03.1957 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2). Pośrednio można ją było odczytać z brzmienia Jednolitego Aktu Europejskiego, sporządzonego w Luksemburgu 17.02.1986 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/5). Swoją bezpośrednią wyraz normatywny znalazła dopiero w Traktacie o Unii Europejskiej, sporządzonym w Maastricht 7.02.1992 r. (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13).

⁷ Zob. np. monografię poświęconą tej problematyce w kontekście rozwoju systemu agencyjnego i jego wpływu na równowagę instytucjonalną w UE: K. Michel, *Institutionelles Gleichgewicht und EU-Agenturen. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der European Banking Authority*, Berlin 2015, s. 92 i n.

⁸ W kontekście trójpodziału władzy w ramach struktur UE podkreśla się m.in. znaczącą przewagę władzy wykonawczej i niepełną legitymizację demokratyczną poszczególnych elementów systemu, w tym także Parlamentu Europejskiego ze względu na nierówną wagę głosów obywateli wszystkich państw członkowskich (większa waga głosów państw o mniejszej liczbie ludności), zob. M. Kaufmann, *The Legitimation of the European Union – Democracy versus Integration* [w:] *Debates in German Public Law*, red. H. Pünder, C. Waldhoff, Oxford–Portland 2014, s. 263 i n.

⁹ Obszernie A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Warszawa 2014, s. 11. Autor przywołuje reprezentowaną w doktrynie niemieckiej trójstopniową definicję europeizacji prawa, która oznacza: 1) bezpośrednie zmiany w prawie krajowym w związku z implementacją prawa pochodnego, przy czym w razie konfliktu norm prawo krajowe musi ustąpić prawu europejskiemu, 2) pośrednie zmiany, które nie wynikają z zamierzeń prawodawcy unijnego, ale są wynikiem standaryzacji prawa, dostosowywania norm krajowych do określonych wymogów, 3) zmiany, które są pochodną dyskursu w doktrynie prawa europejskiego, prowadzącego do synchronizacji interpretacyjnej w odniesieniu do konkretnych norm w porządkach normatywnych państw członkowskich.

Europeizacja prawa była w ostatnich latach – zwłaszcza w doktrynie niemieckiej – postrzegana jako proces niejako naturalny, oczywisty, mający bezprecedensowy, ale jednocześnie także nieodwracalny charakter przede wszystkim ze względu na fundamentalne znaczenie tego procesu dla rozwoju całej Europy¹⁰. Ostatnie lata i doświadczenia brexitu pokazały jednak, że takie wrażenie było złudne. Europeizacja jest bowiem interpretowana w szerokiej perspektywie europeizacji tradycyjnego państwa narodowego, które przekazuje sukcesywnie coraz więcej nowych kompetencji na poziom wspólny. Chodzi przy tym o kompetencje, które często, jak w przypadku europejskich agencji nadzoru finansowego, w tym będącego przedmiotem niniejszych rozważań Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, nie istniały na żadnym szczeblu administrowania – ani krajowym, ani europejskim¹¹. Pojawia się zatem w ostatnich kilkunastu latach nowa jakość w systemie administracji publicznej państw członkowskich UE, którą można uznać za centralizowanie uprawnień o charakterze interwencyjnym, koordynacyjnym, mediacyjnym, obserwacyjnym i nadzorczym na szczeblu ogólnoeuropejskim. Nie wszystkie państwa członkowskie akceptują integrację identyfikowaną z tworzeniem się nowego europejskiego porządku wykonawczego (ang. *European executive order*)¹².

Wpisuje się on w idee suwerenności łączonej. Państwa członkowskie nie wyzbywają się swoich uprawnień w istotnych z punktu widzenia suwerenności obszarach, ale dobrowolnie przenoszą je do instytucji gwarantujących współpracę i wypracowywanie rozwiązań kooperacyjnych, akceptowalnych dla wszystkich uczestników¹³. Rozwiązania

¹⁰ Zob. G. Folke Schuppert, *Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft im Wandel: Von Planung über Steuerung zu Governance?*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 2008/1(133), s. 83 i n.; R. Wahl, *Europäisierung und Internationalisierung* [w:] *Europawissenschaft*, red. U. Haltern i in., Baden-Baden 2005, s. 129 i n.

¹¹ Więcej U. Häde, *Jenseits der Effizienz: Wer kontrolliert der Kontrolleure? Demokratische Verantwortlichkeit und rechtsstaatliche Kontrolle der europäischen Finanzaufsichtsbehörden*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2011/17(22), s. 622 i n.

¹² W kontekście doświadczeń brytyjskich zob. P. Anderson, *Ever Closer Union? Europe in the West*, London–New York 2021, s. 199 i n., s. 218. Wielka Brytania często była oponentem w procesach pogłębiania integracji.

¹³ „Rezygnacja z tradycyjnie rozumianej suwerenności gospodarczej, społecznej i politycznej” – J. Woś, A. Hnatyszyn-Dzikowska, *Koncepcje suwerenności państwa w sferze*

te pomyślane są jako rozwiązania na rzecz wspólnoty, w imię interesów Unii jako całości. Takie konsolidacyjne rozumienie suwerenności jest swoistym *signum temporis*, odzwierciedla bowiem jednoznacznie procesy jednoczenia się społeczności międzynarodowej w wymiarze instytucjonalnym i normatywnym w obliczu pojawiających się coraz to nowych, globalnych zagrożeń¹⁴.

Zmiany administracji publicznej, które najwyraźniej są widoczne w wymiarze instytucjonalnym, wiążą się z dynamiczną ewolucją systemu agencji zdecentralizowanych, które nazywane są gremiami satelickimi w stosunku do Komisji Europejskiej, ze względu na swoje pomocnicze funkcje¹⁵. W terminologii z zakresu prawa administracyjnego, nauk politycznych, nauk o zarządzaniu i nauk o administracji pojawiły się liczne terminy, które mają odzwierciedlać ten rozwój. Warto wymienić chociażby europejski związek administracyjny, wspomniany już europejski porządek wykonawczy, europejską przestrzeń administracyjną czy europejską administrację zintegrowaną. Ten ostatni termin wydaje się być najbardziej trafny, jeśli chodzi o oddanie charakteru mechanizmów, które wraz z postępującą integracją europejską pojawiły się na szczeblu ponadnarodowym. Od strony instytucjonalnej związany jest on z powstawaniem nowych gremiów o charakterze wykonawczym i konsultacyjnym, które wspierają organy UE w tworzeniu i wdrażaniu konkretnych regulacji sektorowych¹⁶.

Europeizacja administracji stanowi ziszczenie się paradygmatu neoliberalnego w ramach którego instytucje międzynarodowe są odzwierciedleniem rosnących współzależności pomiędzy różnymi podmiotami

polityki gospodarczej w warunkach europejskiej integracji gospodarczej, RPEiS 2007/1, t. LXIX, s. 173–178; I. Gawłowicz, *Nowe wykorzystywanie suwerenności jako signum temporis* [w:] *Koncepcje suwerenności: zbiór studiów*, red. I. Gawłowicz, I. Wierchowicka, Warszawa 2005, s. 27–31.

¹⁴ I. Gawłowicz, *Nowe wykorzystywanie suwerenności...*, s. 35.

¹⁵ Zob. np. N. Sölter, *Rechtsgrundlagen europäischer Agenturen im Verhältnis vertikaler Gewaltenteilung*, Berlin 2017, s. 23 i n.

¹⁶ Na temat genezy koncepcji europejskiej administracji zintegrowanej i jej cech charakterystycznych zob. N. Kohtamäki, *The European Composite Administration. Facing the Challenges of Migration*, „Studia Europejskie – Studies in European Affairs” 2021/3, s. 8–12.

oddziałującymi na siebie ze zmienną intensywnością w coraz większej liczbie dziedzin w wymiarze ponadnarodowym. Dynamiczny rozwój licznych gremiów o charakterze zarządzającym, koordynującym czy administrującym (z coraz częściej pojawiającymi się uprawnieniami o charakterze władczym) wpisuje się w koncepcje transnacionalizmu i neoliberalnego instytucjonalizmu. Zgodnie z nimi państwo staje się podmiotem wtórnym w rzeczywistości międzynarodowej w stosunku do wielu niepaństwowych (nieterytoryalnych) uczestników stosunków międzynarodowych. A ci uczestnicy są z kolei wynikiem interakcji pomiędzy państwami¹⁷.

Najczęściej chodzi w tym wypadku o organizacje międzynarodowe o różnym stopniu instytucjonalizacji, często występujące też jako nieformalne czy sformalizowane w niewielkim stopniu platformy porozumienia. Pojawiają się w tym kontekście terminy takie jak deliberytywny supranacionalizm czy demokracja deliberatywna, które mają odzwierciedlać odejście od tradycyjnych łańcuchów legitymizowania decydentów w procesie wyborczym w państwach demokratycznych na rzecz delegowania różnych kompetencji, w tym uprawnień prawodawczych, do ciał niepochochzących z wyboru¹⁸. Ich legitymizacja ma wtórny charakter i polega na delegacji i dalszych subdelegacjach różnych złożonych, często szczegółowych uprawnień, wymagających fachowej wiedzy, organom międzyrządowym o charakterze eksperckim. Nierzadko motywem przewodnim takiej delegacji jest właśnie wola działania na rzecz wspólnoty, która wykracza wspólnie poza krajowy system prawa¹⁹.

¹⁷ Por. D.A. Baldwin, *Neoliberalism, Neorealism, and World Politics* [w:] *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, red. D.A. Baldwin, New York 1993, s. 5 i n.

¹⁸ K. Bachmann, *Deliberytywny supranacionalizm* [w:] *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2005, s. 336.

¹⁹ Szerzej J. Ruskowski, *Ponadnarodowość w europejskim systemie politycznym UE*, Warszawa 2010, s. 27 i n.; J. Supernat, *Administracja w Unii Europejskiej – podziały i postacie*, „Acta Universitas Wratislaviensis” 2015/3661, s. 105 i n.

2. Zasada lojalności

Ponieważ liczne problemy, z którymi borykają się współcześnie państwa, mają charakter transnarodowy – czyli nie można ich ograniczyć terytorialnie, dochodzi do zachwiania równowagi pomiędzy tym, co *stricte* krajowe, i tym, co *stricte* międzynarodowe. Okazuje się, że zwłaszcza w strukturach głęboko zintegrowanych takich jak Unia Europejska wiele zagadnień w wymiarze decyzyjnym przesuwają się do gremiów konsultacyjnych poza pojedyncze państwo. Uzupełnieniem wymiaru instytucjonalnego jest wymiar regulacyjny. Racjonalność prawodawcy, o której mowa w przypadku tworzenia aktów prawa krajowego, również przesuwają się na poziom zintegrowany. Coraz częściej w myśl harmonizacji maksymalnej nawet dyrektywy, pozostawiające ustawodawcy krajowemu co do zasady margines swobody, synchronizują w sposób szczegółowy krajowe regulacje.

Od ponad 30 lat najpierw Wspólnota Europejska, a następnie Unia Europejska dokonuje przeglądu niemal wszystkich dziedzin prawa publicznego, które wiążą się z kontrolą wszelkich możliwych rodzajów ryzyka: od przepisów dotyczących produktów farmaceutycznych przez prawo żywnościowe, regulacje dotyczące substancji chemicznych, wyposażenia technicznego i urządzeń medycznych czy normy dotyczące cyberbezpieczeństwa po przepisy procesowe w zakresie bezpieczeństwa pracy i ochrony środowiska oraz regulacje dotyczące procedur biotechnologicznych (tzw. inżynieria genetyczna). Katalog nie jest zamknięty i rozwija się intensywnie wraz z kolejnymi zagrożeniami, przed którymi staje głęboko zintegrowany rynek europejski²⁰.

Jest to szczególnie widoczne w przypadku rynków finansowych, w tym przede wszystkim rynku bankowego, gdzie decydujące znaczenie mają postanowienia realizujące wytyczne Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Finansowego, który od 2010 r. opracował szereg nowych wytycznych

²⁰ Zob. przykład uwag formułowanych w latach 90. XX w. na temat standaryzacji za pomocą prawa europejskiego: C. Joerges, *Die Europäisierung des Rechts und die rechtliche Kontrolle von Risiken*, „Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft” 1991 3/4(74), s. 416–434.

tworzących pakiet zreformowanych zasad ostrożnościowych, określanych jako Bazylea III²¹. W przypadku Unii Europejskiej zostały one przyjęte w tzw. pakiecie CRD IV/CRR, opublikowanym w Dzienniku Urzędowym UE w 2013 r. W jego skład wchodzi dwa akty normatywne: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z 26.06.2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywę 2006/48/WE oraz 2006/49/WE²² (Capital Requirements Directive IV, CRD IV) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z 26.06.2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012²³ (Capital Requirements Regulation, CRR). Oba akty normatywne harmonizują w pełnym stopniu regulacje krajowe w zakresie m.in. podnoszenia jakości i poziomu kapitału, zasad identyfikacji ryzyka przez banki, zasad zarządzania ryzykiem płynności oraz mechanizmów ograniczania dźwigni finansowej i nadmiernej koncentracji²⁴. W takim przypadku można mówić o wykształceniu specyficznego sieciowego paradygmatu prawa, który bazuje na zasadach lojalności i działania na rzecz wspólnoty. W imię ochrony dobra publicznego, jakim jest stabilność finansowa, państwa godzą się na pełną synchronizację przepisów ostrożnościowych i związaną z tym harmonizację praktyk nadzorczych²⁵.

²¹ Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems, December 2010, rev June 2011; Basel III: The Liquidity Coverage Ratio and Liquidity Risk Monitoring Tools, January 2013; Basel III: The Net Stable Funding Ratio, October 2014; Basel III: Finalising Post-crisis Reforms, December 2017; Minimum Capital Requirements for Market Risk, January 2019, rev February 2019. Zob. K. Bryl, *Wdrożenie pakietu CRD IV/CRR do prawa polskiego*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016/1(5), s. 89 i n.

²² Dz.Urz. UE L 176, s. 338, ze zm.

²³ Dz.Urz. UE L 176, s. 1, ze zm.

²⁴ Więcej N. Kohtamäki [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. P. Zapadka, A. Mikos-Sitek, Warszawa 2022, art. 141a–141e.

²⁵ Zob. np. motyw 13 do dyrektywy 2013/36/UE: „Aby zapewnić prawidłowo funkcjonujący rynek wewnętrzny, konieczne są przejrzyste, przewidywalne i zharmonizowane praktyki i decyzje nadzorcze (...). EUNB [Europejski Urząd Nadzoru Bankowego – przyp. aut.] powinien zatem zwiększyć harmonizację praktyk nadzorczych”. Na temat sieciowej standaryzacji prawa zob. M. Żak, *Pojęcie standardu prawnego w sieciowym systemie prawa*, PPP 2019/1, s. 8 i n.

Tworzenie regulacji sektorowych zgodnie z wytycznymi prawa europejskiego, co zachodzi w sektorze finansowym, w tym zwłaszcza bankowym, z rosnącą intensywnością od lat 70. XX w., można nazwać europeizacją fragmentaryczną. Prawo ulega synchronizacji w określonych dziedzinach i nabiera w związku z tym charakteru multicentrycznego. Oznacza to, że powstaje ono z udziałem różnorodnych podmiotów w procesach umożliwiających konsultacje z interesariuszami, np. z instytucji kredytowych, ale także z banków centralnych czy instytucji nadzoru finansowego innych niż banki centralne²⁶. Dodatkowo oddziałuje też w ramach wielu „centrów” wykonawczych. Model europejskiej administracji zintegrowanej ewoluował od wyjściowego, który pierwotnie w traktatach miał charakter niewykonawczy. Z czasem stał się wykonawczy, tzn. można mówić już nie tylko o tworzeniu prawa administracyjnego w częściowo hybrydowych strukturach sieciowych (różny stopień ich formalizacji), lecz także o wykonywaniu tego prawa w strukturach związkowych (tzw. europejski związek administracyjny, tożsamy ze wspomnianym wyżej europejskim porządkiem wykonawczym). Taki złożony mechanizm wykonywania prawa, ciągle będący *in statu nascendi*, musi spełniać wymogi związane z demokracją i równością wszystkich podmiotów wobec prawa, ale także odpowiadać założeniom racjonalności i skuteczności. Te założenia są punktem wyjścia dla rozumienia wielowymiarowego systemu europejskiej administracji zintegrowanej (art. 298 TFUE) jako efektywnego, ale i innowacyjnego zarządzania publicznego w myśl koncepcji „coraz bliższej/ściślejszej Unii” (ang. *ever closer Union*)²⁷.

Znajduje to bezpośrednie zakotwiczenie w jednej z podstawowych dla porządku europejskiego zasad – zasadzie lojalnej współpracy, która ma swoje odbicie w art. 4 ust. 3 i art. 24 ust. 3 TUE. Zasada ta jest jednym z fundamentów działania w ramach i na rzecz wspólnoty, jaką tworzą

²⁶ Zob. motyw 48 (Bankowa Grupa Interesariuszy) i n. do rozporządzenia nr 1093/2010.

²⁷ Por. B. Kowalczyk, *Wielopostaciowość administracji Unii Europejskiej*, OSAP 2018/1(3), t. 16, s. 8, 11; M. Ruffert, *Rechtserzeugung und Rechtsdurchsetzung im Europäischen Rechtsraum* [w:] *Hierarchie, Kooperation und Integration im Europäischen Rechtsraum*, red. E. Schumann, Berlin 2015, s. 96. Krytycznie na temat coraz intensywniejszej integracji w obliczu kryzysu Unii zob. P. Anderson, *Ever...*, s. 237 i n.

państwa członkowskie UE²⁸. Działanie na rzecz całości nie oznacza rezygnacji z partykularnych interesów państw członkowskich. W doktrynie prawa europejskiego uznaje się takie rozumienie zasady lojalności, wsparte obszernym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości w tym zakresie, za „umiarkowanie integracyjne”, czyli zakładające balansowanie pomiędzy interesami poszczególnych członków Unii a interesem całej Unii²⁹. Zasada ta kształtuje pozycję państw członkowskich w Unii poprzez nakładanie pozytywnych i negatywnych (proceduralnych i materialnych) obowiązków po to, aby zapewnić właściwe przestrzeganie zobowiązań oraz odpowiednie wypełnianie celów i zadań UE, w tym szczegółowych zadań sektorowych³⁰.

3. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (ang. European Banking Authority, EBA) jako agencja zdecentralizowana wpisuje się we wskazaną koncepcję lojalnego współdziałania państw członkowskich. Agencja rozpoczęła swoją działalność w 2011 r. w odpowiedzi na kryzys finansowy, który dotknął jednolity rynek finansowy w latach 2008–2010. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego pojawił się razem z dwoma siostrzanymi agencjami dla sektora ubezpieczeniowego (Europejskim Urzędem Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, ang. European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) i dla rynków kapitałowych (Europejskim Urzędem Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, ang. European Securities and Markets Authority, ESMA), które funkcjonują wspólnie w zinstytucjonalizowanej sieci współpracy, jaką jest Europejski System Nadzoru Finansowego (ang. European System of Financial Supervision, ESFS). Stanowi on

²⁸ Zob. M. Klamert, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford 2014, s. 18.

²⁹ B. Guastaferrero, *Sincere Cooperation and Respect for National Identities* [w:] *Oxford Principles of the European Union*, Vol. I, *The European Union Legal Order*, red. R. Schütze, T. Tridimas, Oxford 2018, s. 381; omówienie orzecznictwa z odniesieniami do literatury zob. F. Casolari, *EU Loyalty and the Protection of Member States' National Interests. A Mapping of the Law* [w:] *Between Compliance and Particularism. Member State Interests and EU Law*, red. M. Varju, Cham 2019, s. 51 i n.

³⁰ F. Casolari, *EU Loyalty...*, s. 54.

modelowy przykład europejskiej administracji zintegrowanej z mechanizmami o charakterze sformalizowanym i mechanizmami kooperacyjnymi o charakterze nieformalnym³¹.

Początkowo uznawano ESFS, w którym trzy siostrzane agencje koordynować miały działania mikroostrożnościowe w poszczególnych sektorach rynku finansowego równoległe do nadzoru makroostrożnościowego skupionego w Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego, za wystarczającą odpowiedź na zagrożenia. Przed wybuchem kryzysu finansowego system zabezpieczeń na jednolitym rynku finansowym opierał się przede wszystkim na dobrowolnej i mało zinstytucjonalizowanej współpracy państw członkowskich, głównie w ramach komitetów aktywnych w procedurze komitologicznej, koordynujących współdziałanie organów nadzoru finansowego państw członkowskich³². Rozwiązania fakultatywne, miękkie nie sprawdziły się jednak w obliczu kryzysu. Głównym motywem stworzenia ESFS stał się więc właśnie interes wspólny, działanie na rzecz wspólnoty – które w przypadku rynków finansowych oscyluje wokół jednego nadrzędnego tematu, tj. zapewnienia i utrzymania stabilności finansowej. Wkrótce okazało się jednak, że ESFS jest tylko jednym z pierwszych kroków w ramach długiej drogi reformowania mechanizmów nadzorczych na jednolitym rynku finansowym UE. W tym miejscu warto wymienić przede wszystkim powstałą w 2014 r. Europejską Unię Bankową³³.

Nawiązując do zasady lojalności w ramach współpracy w europejskim sektorze bankowym, należy się odnieść do art. 2 ust. 1 rozporządzenia 1093/2010, który zakłada ochronę w ramach ESFS całego unijnego systemu finansowego. Organ decyzyjny agencji, czyli Rada Organów Nadzoru zgodnie z art. 42 rozporządzenia 1093/2010 mimo faktu zrzeszania przedstawicieli z urzędów nadzorczych państw członkowskich działa „w wyłącznym interesie Unii jako całości”, tzn. jej członkowie z prawem głosu pozostają niezależni i obiektywni, nie powinni zwracać się z proś-

³¹ Więcej K. Michel, *Institutionelles Gleichgewicht...*, s. 191 i n.

³² Szerzej N. Kohtamäki, *Die Reform der Bankenaufsicht in der Europäischen Union*, Tübingen 2012, s. 72 i n.

³³ Zob. *Europejska Unia Bankowa*, red. M. Zaleska, Warszawa 2015.

bą o instrukcje ani do instytucji unijnych, ani do organów krajowych. Zgodnie z art. 46 rozporządzenia 1093/2010 te same zasady obowiązują w stosunku do Zarządu, który jest organem wykonawczym agencji.

4. Konkluzje

Podsumowując powyższe rozważania, można się odnieść do zjawiska zmiany jako przedmiotu badań w teorii prawa i teorii stosunków międzynarodowych³⁴. Europejska administracja zintegrowana jest najlepszym przykładem urzeczywistnienia zmiany w ramach europejskiej integracji regionalnej. To wymiar aksjologiczny, czyli stworzenie wspólnego katalogu wartości odzwierciedlonego w prawie traktatowym UE stało się punktem wyjścia do postępującej instytucjonalizacji administracji europejskiej. Jej głównym fundamentem funkcjonowania jest bowiem działalność na rzecz wspólnoty. Argumentuje się co najmniej od początku XXI w., że jedynie gremia wspólne takie jak Europejski Urząd Nadzoru Bankowego są w stanie skutecznie koordynować, obserwować i standaryzować działalność wielu organów administracji publicznej z państw członkowskich. Od strony analizy mocy wiążącej tych działań są one najczęściej prawnie niewiążące, ale ze względu na siłę autorytetu takiej instytucji i wagę jej eksperckich opinii administracja krajowa stosuje się do wskazań i wytycznych konstruowanych w procesie deliberacji na poziomie ogólnoeuropejskim w imię interesu wspólnego.

Bibliografia

- Anderson P., *Ever Closer Union? Europe in the West*, London–New York 2021
Bachmann K., *Deliberatywny supranacjonalizm* [w:] *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2005
Baldwin D.A., *Neoliberalism, Neorealism, and World Politics* [w:] *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, red. D.A. Baldwin, New York 1993

³⁴ Np. T. Łoś-Nowak, *Zmiana jako przedmiot badań w nauce o stosunkach międzynarodowych*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2009/10, s. 184 i n.

- Bryl K., *Wdrożenie pakietu CRD IV/CRR do prawa polskiego*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016/1(5)
- Casolari F., *EU Loyalty and the Protection of Member States' National Interests. A Mapping of the Law [w:] Between Compliance and Particularism. Member State Interests and EU Law*, red. M. Varju, Cham 2019
- Cassese S., *The New Rulers: The Actors and Processes of the Global Space [w:] The Actors of Postnational Rule-Making. Contemporary Challenges of European and International Law*, red. E. Fahey, London–New York 2016
- Europejska Unia Bankowa, red. M. Zaleska, Warszawa 2015
- Folke Schuppert G., *Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft im Wandel: Von Planung über Steuerung zu Governance?*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 2008/1(133)
- Gawłowicz I., *Nowe wykorzystywanie suwerenności jako signum temporis [w:] Konceptje suwerenności: zbiór studiów*, red. I. Gawłowicz, I. Wierchowicka, Warszawa 2005
- Guastaferro B., *Sincere Cooperation and Respect for National Identities [w:] Oxford Principles of the European Union. Volume I: The European Union Legal Order*, red. R. Schütze, T. Tridimas, Oxford 2018
- Häde U., *Jenseits der Effizienz: Wer kontrolliert der Kontrolleure? Demokratische Verantwortlichkeit und rechtsstaatliche Kontrolle der europäischen Finanzaufsichtsbehörden*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2011/17(22)
- Joerges C., *Die Europäisierung des Rechts und die rechtliche Kontrolle von Risiken*, „Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft” 1991/3/4(74)
- Kaufmann M., *The Legitimation of the European Union – Democracy versus Integration [w:] Debates in German Public Law*, red. H. Pünder, C. Waldhoff, Oxford–Portland 2014
- Klamert M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford 2014
- Kohtamäki N., *Die Reform der Bankenaufsicht in der Europäischen Union*, Tübingen 2012
- Kohtamäki N., *Prawo hybrydowe w porządku normatywnym Unii Europejskiej*, Warszawa–Pułtusk 2019
- Kohtamäki N., *The European Composite Administration. Facing the Challenges of Migration*, „Studia Europejskie – Studies in European Affairs” 2021/3
- Kowalczyk B., *Wielopostaciowość administracji Unii Europejskiej*, OSAP 2018/1(3), t. 16
- Łoś-Nowak T., *Zmiana jako przedmiot badań w nauce o stosunkach międzynarodowych*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2009/10
- Magen A., Pech L., *Rule of Law and the European Union [w:] Handbook on the Rule of Law*, red. C. May, A. Winchester, Cheltenham–Northampton 2018

- Michel K., *Institutionelles Gleichgewicht und EU-Agenturen. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der European Banking Authority*, Berlin 2015
- Prawo bankowe. Komentarz, red. P. Zapadka, A. Mikos-Sitek, Warszawa 2022
- Ruffert M., *Rechtserzeugung und Rechtsdurchsetzung im Europäischen Rechtsraum* [w:] *Hierarchie, Kooperation und Integration im Europäischen Rechtsraum*, red. E. Schumann, Berlin 2015
- Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w europejskim systemie politycznym UE*, Warszawa 2010
- Schmidt-Aßmann E., *Verwaltungsrechtliche Dogmatik. Eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben*, Tübingen 2013
- Sölter N., *Rechtsgrundlagen europäischer Agenturen im Verhältnis vertikaler Gewaltenteilung*, Berlin 2017
- Supernat J., *Administracja w Unii Europejskiej – podziały i postacie*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2015/3661
- Trondal J., *An Emergent European Executive Order*, Oxford 2010
- Wahl R., *Europäisierung und Internationalisierung* [w:] *Europawissenschaft*, red. U. Haltern i in., Baden-Baden 2005
- Woś J., Hnatyszyn-Dzikowska A., *Koncepcje suwerenności państwa w sferze polityki gospodarczej w warunkach europejskiej integracji gospodarczej*, RPEiS 2007/1, t. LXIX
- Wróbel A., *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014
- Voßkuhle A., Wischmeyer T., *The „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft” against the backdrop of traditional administrative law scholarship in Germany* [w:] *Comparative Administrative Law*, red. S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, Cheltenham–Northampton 2017
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020
- Żak M., *Pojęcie standardu prawnego w sieciowym systemie prawa*, PPP 2019/1

Natalia Kohtamäki [ORCID: 0000-0002-3094-4614] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego.