

MACIEJ GAC

Europejska przestrzeń administracyjna jako mechanizm zwiększający efektywność stosowania prawa europejskiego – analiza na przykładzie Europejskiej Sieci Konkurencji

Wstęp

Analiza ewolucji prawa Unii Europejskiej (UE) na przestrzeni ostatnich dekad pokazuje, iż postępująca integracja europejska przyczynia się do zbliżania krajowych systemów prawnych oraz rozwoju prawa europejskiego, obejmującego coraz większy zakres aktywności państw, organów państwowych oraz jednostek. Swoista „europeizacja”, o której mowa w zdaniu poprzednim, zauważalna jest przede wszystkim na poziomie tworzenia prawa, gdzie poprzez stanowienie rozporządzeń, dyrektyw oraz innych aktów prawa pochodnego, zostaje osiągnięty określony poziom spójności rozwiązań funkcjonujących w poszczególnych państwach członkowskich¹. Dzięki mechanizmom unifikacji i harmonizacji standardy wdrażane na poziomie unijnym stają się częścią porządku krajowego, prowadząc do jednolitych rozwiązań funkcjonujących we wszystkich państwach członkowskich UE. Pozostaje jednak pytanie, czy „europeizacja” na poziomie tworzenia prawa jest wystarczająca dla zapewnienia spójności oraz pełnej efektywności w ramach jego stosowania? Innymi słowy, czy wprowadzenie jednolitych podstaw działania gwarantuje, że sądy i organy poszczególnych państw członkowskich odpowiedzialne za stosowanie prawa europejskiego zapewnią jego spójne i w pełni skuteczne wdrażanie?

Odpowiedź na powyższe pytanie stanowi istotę rozważań dotyczących europejskiej przestrzeni administracyjnej (EPA). Pozwala na zrozumienie potrzeby jej istnienia, zasad działania oraz korzyści płynących dla prawa europejskiego z uwagi na funkcjonowanie wskazanego mechanizmu. W związku z powyższym, w artykule podejmuję próbę zastanowienia się nad motywami przyświecającymi stworzeniu EPA oraz konsekwencjami jej funkcjonowania. Dodatkowo podejmuję szczegółową analizę mechanizmu Europejskiej Sieci Konkurencji (ESK), będącego przejawem rozwoju europejskiej przestrzeni administracyjnej w dziedzinie prawa konkurencji.

¹ A. Wróbel, *Europeizacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym a autonomia proceduralna państw członkowskich Unii Europejskiej*, w: I. Rzucidło (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, Lublin 2011, s. 24.

Celem analizy jest określenie praktycznych konsekwencji konwergencji administracyjnej oraz wpływu ESK na efektywność stosowania europejskiego prawa antymonopolowego.

1. Idea europejskiej przestrzeni administracyjnej

1.1. Europejska przestrzeń administracyjna jako koncept prawa europejskiego

Rozwój prawa europejskiego na przestrzeni ostatnich dekad można określić jako nieustanne zbliżanie prawa krajowego w kierunku modelu europejskiego². Znajduje to wyraz we wprowadzaniu przepisów krajowych zmierzających do realizacji celów prawa UE oraz w coraz częstszym wdrażaniu na poziomie państw członkowskich rozwiązań inspirowanych instytucjami europejskimi. Owa „europeizacja”, charakterystyczna dla tworzenia prawa, kształtuje się jednak nieco odmiennie, jeśli weźmiemy pod uwagę zasady i standardy jego stosowania. Wynika to przede wszystkim z zasady autonomii organizacyjnej i proceduralnej, która przyznaje państwom członkowskim swobodę w określeniu zasad i procedur wdrażania prawa europejskiego. Dodatkowo, ustawodawstwo europejskie nie przewiduje regulacji, których przedmiotem byłoby określenie zasad funkcjonowania administracji krajowej. W konsekwencji, państwa członkowskie dysponują szeroką niezależnością w zakresie określania mechanizmów i zasad stosowania prawa europejskiego, co może rodzić ryzyko jego niejednorodności i osłabionej skuteczności³.

Rozpoznając powyższe zagrożenia, już od początku lat 90. XX wieku UE zaczęła podejmować działania zmierzające do zapewnienia właściwego stosowania prawa europejskiego w ramach multipaństwowej struktury. Szczególnie istotne w tym zakresie było planowane rozszerzenie UE na kraje Europy Środkowo-Wschodniej, które wiązało się ze znacznym poszerzeniem granic UE oraz koniecznością zapewnienia spójności stosowania prawa europejskiego w ramach nowego, rozbudowanego systemu. Podjęte prace doprowadziły w pierwszej kolejności do sformułowania kryteriów kopenhaskich, określających standardy, które powinny być spełnione przez państwa członkowskie przystępujące do UE, oraz co szczególnie istotne z punktu widzenia rozwoju EPA, do określenia zasad dotyczących funkcjonowania administracji publicznej. Komisja Europejska (KE) działając wspólnie z Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w ramach projektu SIGMA (*Support for Improvement in Governance and*

² K. Kowalik-Bańczyk, *Les défis d'eupéanisation du droit polonais de la concurrence pour la protection juridique des entreprises*, w: *Journées juridiques franco-polonaises : Le jeu des influences croisées du droit français, du droit européen et du droit des autres pays européens*, Mare & Martin, Paryż 2013, s. 283–307.

³ A. Wróbel, *Europeizacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym a autonomia proceduralna państw członkowskich Unii Europejskiej...*, s. 28–29.

Management), doprowadziła do opublikowania w latach 1998–1999 dwóch dokumentów, określających istotę EPA oraz wskazujących na możliwy kierunek jej rozwoju⁴. Jak wynikało z powyższych dokumentów:

- instytucje UE nie mogą być zastąpione przez organy krajowe, ale konieczna jest ich wzajemna współpraca;
- organy krajowe są zobowiązane do właściwego wdrażania i stosowania prawa europejskiego;
- organy krajowe muszą być rzetelne, transparentne oraz muszą funkcjonować w oparciu o demokratyczne zasady.

Dodatkowo, jak wskazywały KE i OECD, celem zapewnienia prawidłowego stosowania prawa europejskiego działalność organów administracji krajowej powinna opierać się na zasadach legalności, proporcjonalności, pewności prawa, zakazie dyskryminacji, zasadzie uzasadnionych oczekiwań, prawie do uczciwego procesu oraz prawie do odwołania. Wreszcie, co szczególnie istotne dla funkcjonowania i dalszego rozwoju EPA, KE i OECD podjęły próbę zdefiniowania europejskiej przestrzeni administracyjnej. Jak stwierdzono: „Europejska przestrzeń administracyjna to proces postępującej konwergencji pomiędzy krajowymi systemami prawa administracyjnego oraz zasadami stosowania prawa. Owa konwergencja jest powodowana przez wiele czynników, między innymi poprzez nacisk ekonomiczny ze strony jednostek i przedsiębiorstw, poprzez regularną i nieustanną wymianę poglądów i doświadczeń pomiędzy krajowymi organami administracyjnym, oraz w szczególności, poprzez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”⁵. Powyższa definicja wskazywała, że EPA to nieustanny proces, którego skuteczność zależy nie tylko od aktywności instytucji unijnych, ale przede wszystkim od woli państw członkowskich do ujednoczenia ich systemów krajowych.

Określenie przez KE i OECD ogólnych zasad funkcjonowania administracji krajowej oraz zdefiniowanie EPA, jako obszaru nieustannej konwergencji pomiędzy systemami prawa administracyjnego państw członkowskich, wskazywało na konieczność zbliżenia rozwiązań krajowych nie tylko w obszarze tworzenia prawa, ale także na poziomie jego stosowania. Stało się bowiem oczywiste, że celem zapewnienia jednolitości i pełnej efektywności prawa UE nie wystarczy zharmonizowanie lub ujednoczenie przepisów prawa materialnego, ale konieczne jest wdrożenie rozwiązań pozwalających na wyeliminowanie krajowych partykularyzmów również na poziomie jego wdrażania⁶.

⁴ OECD SIGMA/PUMA: *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, SIGMA Paper No. 23. 1998, oraz OECD SIGMA/PUMA: *European Principles for Public Administration*, SIGMA Paper No. 27. 1999.

⁵ OECD SIGMA/PUMA: *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, SIGMA Paper No. 23. 1998, s. 6.

⁶ A. Torma, *The European Administrative Space (EAS)*, „European Integration Studies” 2011, nr 9 (1), s. 151–152.

Podjmując próbę zapewnienia jednolitości stosowania prawa europejskiego, UE opowiedziała się za rozwiązaniem dwuwymiarowym. Z jednej strony potwierdziła, iż zasady organizacji administracji krajowej oraz procedury stosowania prawa europejskiego pozostają wyłączną kompetencją państw członkowskich. Z drugiej natomiast odwołała się do koncepcji EPA, będącej swoistym obszarem pozwalającym na zbliżanie rozwiązań krajowych i ich nieustanną konwergencję w kierunku modelu europejskiego. Charakterystyczne dla takiego podejścia było odwołanie się do pojęcia „wspólnej przestrzeni”, będącego koncepcją często wykorzystywaną przez UE dla stworzenia podstaw do współpracy pomiędzy organami państw członkowskich. Takim pojęciem posłużyła się bowiem UE tworząc podstawy „europejskiej przestrzeni sądowej”, będącej platformą współpracy pomiędzy sądami różnych państw członkowskich w ramach obszaru bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości, a także „europejskiej przestrzeni badawczej”, będącej głównym polem do współpracy i wymiany w ramach realizacji polityki naukowo-badawczej. Takie ujęcie EPA, jako swoistej przestrzeni ponadnarodowej, pozwoliło na objęcie przez nią dużej liczby podmiotów, procedur oraz systemów ich wzajemnych powiązań. Rezultatem takiego rozwiązania było natomiast stworzenie solidnych podstaw do ich zbliżania oraz tworzenia wspólnych mechanizmów w ramach owej przestrzeni⁷.

Utworzenie EPA, obejmującej swym zasięgiem terytorium Unii Europejskiej, stworzyło istotny punkt odniesienia dla państw aspirujących do wstąpienia w struktury unijne. Jak bowiem wynika z dokumentów opublikowanych przez KE i OECD w ramach projektu SIGMA, a także jak słusznie wskazuje część doktryny, EPA stanowi syntezę wartości i zasad uznawanych przez instytucje unijne oraz organy państw członkowskich, stając się tym samym swoistą częścią unijnego *acquis communautaire*⁸. W konsekwencji, państwa starające się o przystąpienie do UE zmuszone są do jej uznania i przyjęcia zasad i wartości funkcjonujących w ramach owej przestrzeni.

Opisywana geneza oraz istota EPA znajduje swoje potwierdzenie również w doktrynie. Początki tworzenia omawianej przestrzeni opisywane są przez wielu autorów jako proces nieustannej konwergencji krajowych modeli administracyjnych w kierunku rozwiązania europejskiego⁹, a jej dalszy rozwój określany jest jako postępująca instytucjonalizacja EPA. W ocenie wielu autorów przejawia się ona chociażby w postępującym roz-

⁷ F. Amoretti, F. Musella, *Toward the European administrative space: the role of e-government policy*, „European Political Science Review” 2011, nr 3 (1), s. 38.

⁸ A. Torma, *The European Administrative Space (EAS)*..., s. 149; J. Zoltán, *About the European Public Administrative Space*, „Magyar Közigazgatás” 2003, nr 12, s. 724–725.

⁹ J.P. Olsen, *Towards a European Administrative Space*, „Journal of European Public Policy” 2003, nr 10 (4), s. 506; H.C.H. Hofmann, A.H. Türk (red.), *EU administrative governance*, Cheltenham: Edward Edgar 2006, *passim*.

woju europejskich agencji¹⁰, wzmocnieniu funkcji wykonawczych Komisji Europejskiej¹¹, rosnącej roli komitetów działających w ramach KE¹², czy wreszcie tworzeniu różnego rodzaju sieci i systemów powiązań pomiędzy organami krajowymi oraz instytucjami europejskimi. W konsekwencji, EPA rozumiana pierwotnie jedynie jako obszar pozwalający na zbliżanie krajowej praktyki administracyjnej, staje się swoistym mechanizmem, tworzonym i rozwijanym w celu zwiększenia skuteczności stosowania prawa europejskiego. Jest to szczególnie widoczne w przypadku Europejskiej Sieci Konkurencji, która jak zostanie wyjaśnione poniżej, dzięki zacieśnianiu współpracy pomiędzy krajowymi organami antymonopolowymi a Komisją, prowadzi do wytworzenia nowatorskich instrumentów stosowania europejskiego prawa konkurencji, mających zapewnić jego większą skuteczność w ramach multipaństwowej struktury.

Koncepcja EPA, mimo że jej ramy nie zostały ściśle określone i w dalszym ciągu pozostaje rozwiązaniem, którego skuteczność zależy w dużej mierze od woli państw członkowskich i ich organów, jest istotnym krokiem w kierunku zapewnienia pełnej skuteczności prawa europejskiego. Dodatkowo jej konstrukcja, zakładająca silną współpracę pomiędzy krajowymi organami administracyjnymi, wymianę doświadczeń w ramach różnego rodzaju sieci i programów współpracy, czy wreszcie oparcie działań podejmowanych w procesie stosowania prawa europejskiego na jednolitych standardach, pozwala na stworzenie fundamentów do zbliżania rozwiązań krajowych, przy jednoczesnym poszanowaniu autonomii organizacyjnej i proceduralnej państw członkowskich. Stworzone rozwiązanie można określić jako próbę znalezienia równowagi pomiędzy koniecznością zapewnienia pełnej skuteczności prawa europejskiego, a swobodą działania krajowych organów administracyjnych¹³.

1.2. Europejska przestrzeń administracyjna – cele, założenia, konsekwencje funkcjonowania

Głównym celem funkcjonowania EPA jest zapewnienie konwergencji administracyjnej, czyli zbliżania, przenikania krajowych systemów administracyjnych celem stworzenia jednolitych rozwiązań¹⁴. Powyższa konwergencja jest niezbędna dla ukształtowania spójnego i jednolitego systemu

¹⁰ B. Rittberger, A. Vonka, *Introduction: agency governance in the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2011, nr 18 (6), s. 780–789.

¹¹ M. Egeberg, *Multilevel union administration*, Palgrave Macmillan, Londyn 2006.

¹² Å. Gornitzka, U. Sverdrup, *Access of experts: information of EU decision making*, „West European Politics” 2011, nr 34 (1), s. 48–70.

¹³ C. D’Orta, *What future for the European Administrative Space*, European Institute of Public Administration, Working Paper No. 2003/W/5, Rome 2003, pkt. 19.

¹⁴ J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna (zagadnienia wybrane)*, w: Z. Jan-ku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 78.

stosowania prawa europejskiego, który zapewni, że przepisy stanowiące na poziomie europejskim i wdrażane przez organy państw członkowskich, będą w pełni skuteczne.

Zgodnie z podziałem zaproponowanym przez Jerzego Supernata, konwergencja administracyjna może być realizowana na dwa sposoby¹⁵. Pierwszym z nich jest narzucenie określonych rozwiązań przez podmiot zewnętrzny (w kontekście europejskim narzucenie modelowych rozwiązań państwu członkowskiemu przez UE), drugim sposobem jest natomiast zbliżanie odmiennych systemów administracyjnych w sposób dobrowolny. W tym przypadku podstawą do ujednolicenia odmiennych rozwiązań jest najczęściej atrakcyjność danego modelu, który skłania inne systemy administracyjne do naśladowania rozwiązań postrzeganych jako najlepsze (w kontekście europejskim zbliżanie rozwiązań krajowych do modelu europejskiego bądź do rozwiązania funkcjonującego w jednym z państw członkowskich). Analizując funkcjonowanie EPA można stwierdzić, że jej głównym założeniem jest tzw. konwergencja dobrowolna, polegająca na wdrażaniu do krajowych porządków prawnych najbardziej efektywnych rozwiązań funkcjonujących na szczeblu unijnym. Jest to szczególnie widoczne na gruncie prawa konkurencji, gdzie szereg rozwiązań, jak chociażby polityka *leniency*, mechanizmy prywatnego wdrażania prawa konkurencji czy ekonomiczna analiza prawa antymonopolowego, zostały zainspirowane w oparciu o model unijny. Jednocześnie należy podkreślić, że z uwagi na specyfikę konstrukcji europejskiej, tj. szczególną rolę KE w systemie kontroli przestrzegania traktatów, oraz Trybunału Sprawiedliwości UE, w zakresie wykładni przepisów unijnych, znaczna grupa rozwiązań wypracowywanych na poziomie UE jest często wprost przyjmowana przez poszczególne systemy krajowe, nie pozostawiając państwu członkowskiemu miejsca na ewentualną swobodę decyzyjną. Przykładem mogą być tutaj stworzone przez Trybunał zasada efektywności i ekwiwalentności w zakresie stosowania prawa UE¹⁶ lub możliwość wzniesienia ostatecznych decyzji administracyjnych w sytuacji ich niezgodności z prawem UE¹⁷. Celem wskazanych rozwiązań, które częściowo ograniczają autonomię proceduralną państw członkowskich w zakresie stosowania prawa UE, jest zapewnienie większej jednolitości i skuteczności przepisom prawa europejskiego. Powyższe często skłania państwa członkowskie do opowiedzenia się wprost za rozwiązaniem zaproponowanym przez instytucje UE i jego bezpośrednim wdrożeniem do systemu krajowego.

¹⁵ Ibidem s. 80.

¹⁶ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z 16 grudnia 1976 r. w sprawie C-33/76 *Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, Zb. Orz. 1976, s. 1989 oraz w sprawie C-45/76 *Comet BV v. Produktschap voor Siergewassen*, Zb. Orz. 1976, s. 2043.

¹⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-453/00 *Kühne & Heitz NV v. Produktschap voor Pluimvee en Eieren*, Zb. Orz. 2004, s. I-837.

Konwergencja administracyjna w ramach EPA stanowi model mieszany, opierający się w głównej mierze na konwergencji dobrowolnej, ale również, dzięki aktywnej roli Komisji i Trybunału w zbliżaniu krajowych systemów administracyjnych, zawierający elementy tzw. konwergencji przez narzucenie.

Drugim zagadnieniem, istotnym z punktu widzenia konwergencji, jest kwestia istnienia podstaw do zbliżania krajowych systemów administracyjnych w ramach EPA. Zakładając bowiem dobrowolny charakter konwergencji administracyjnej, konieczne jest zagwarantowanie, że systemy prawne poszczególnych państw członkowskich będą skłonne do przyjmowania europejskiego modelu stosowania prawa. W tym kontekście wymienia się najczęściej trzy okoliczności, które w ocenie komentatorów można uznać za przesłanki konwergencji krajowych systemów administracyjnych¹⁸. Są nimi:

- wysoki stopień interakcji pomiędzy poszczególnymi systemami prawa administracyjnego;
- brak silnej tendencji do konwergencji globalnej;
- konieczność zapewnienia pełnej efektywności prawa europejskiemu i krajowemu.

Pierwsza ze wskazanych podstaw konwergencji administracyjnej jest ściśle związana ze specyfiką działania EPA. Jak bowiem uprzednio wskazywano, pojęcie przestrzeni administracyjnej zakłada nie tylko współpracę na etapie stosowania prawa, ale także wymianę doświadczeń pomiędzy poszczególnymi organami państw członkowskich celem tworzenia bardziej efektywnych rozwiązań. Jest to szczególnie widoczne w ramach sieci współpracy krajowych organów administracji publicznej, które często przyczyniają się do zbliżania modeli krajowych oraz tworzenia innowacyjnych rozwiązań na poziomie UE. Jako ich przykłady możemy wymienić Europejską Sieć ds. Administracji Publicznej lub Europejską Sieć Konkurencji, które mimo że oparte w głównej mierze na spotkaniach przedstawicieli krajowych organów administracji publicznej, to dzięki wymianie doświadczeń w zakresie wdrażania i egzekwowania prawa europejskiego, często przyczyniają się do zwiększenia jego efektywności oraz wypracowania modelowych rozwiązań¹⁹. Warto podkreślić, iż owa współpraca jest bardziej skuteczna w dziedzinach szczególnie wyspecjalizowanych, w których odpowiedzialność za wdrażanie przepisów prawa skupiona jest w rękach jednego organu, np. prawo konkurencji. W takim bowiem przypadku, wymiana doświadczeń i wypracowanie jednolitego stanowiska na poziomie UE często bezpośrednio wpływa na praktykę stosowania prawa europejskiego na poziomie krajowym.

¹⁸ J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna ...*, s. 83–84.

¹⁹ Podając przykład z działalności ESK możemy wskazać na wypracowanie w jej ramach *Modelowego Programu Leniency*, który został następnie przyjęty we wszystkich państwach członkowskich UE.

Kolejną okolicznością sprzyjającą konwergencji administracyjnej w ramach EPA jest brak silnej tendencji do konwergencji globalnej, tzn. zbliżenia krajowych systemów administracyjnych do modelu międzynarodowego. Jak bowiem podkreśla Adam Błaś, charakterystyczna dla konwergencji globalnej propozycja nowego modelu publicznego zarządzania, opartego na zorientowanej rynkowo menedżerskiej administracji, nie znajduje ogólnej akceptacji wśród państw członkowskich UE²⁰. Wynika to przede wszystkim z trudności w pogodzeniu standardów europejskiego modelu administracyjnego, silnie zakorzenionego w tradycji kontynentalnej, zakładającej dominującą rolę organów administracji państwowej we wdrażaniu i kontroli przestrzegania prawa, z modelem amerykańskim opowiadającym się za systemem administracji rynkowej, powierzającej liczne funkcje w dziedzinie stosowania prawa podmiotom prywatnym (np. dominująca rola *private enforcement* w obszarze wdrażania prawa antytrustowego).

Ostatnią okolicznością uzasadniającą konwergencję w ramach EPA jest konieczność zapewnienia pełnej skuteczności przepisom prawa europejskiego i krajowego. Wskazywana uprzednio jako podstawowy cel działania EPA, jest również rozpoznawana przez państwa członkowskie jako okoliczność uzasadniająca zbliżanie krajowych systemów administracyjnych w kierunku modelu unijnego. Jak bowiem wskazuje się w doktrynie, potrzeba właściwego stosowania i wdrażania przepisów prawa coraz częściej skłania państwa członkowskie do ograniczenia swej administracyjnej autonomii w imię zapewnienia wyższej skuteczności²¹. Wskazana tendencja jest szczególnie widoczna w obszarze prawa konkurencji, gdzie potrzeba zapewnienia należytej ochrony przed działaniami antykonkurencyjnymi coraz częściej skłania państwa członkowskie do przyjmowania rozwiązań pierwotnie obcych dla ich systemów prawnych, jak np. polityka *leniency*, mechanizmy *private enforcement* czy instytucja postępowań grupowych.

Obecny stan rozwoju prawa europejskiego oraz praktyki jego stosowania pozwalają stwierdzić istnienie silnych podstaw do konwergencji administracyjnej w ramach EPA. Jednocześnie możliwość wzajemnego zbliżenia krajowych systemów administracyjnych nie ma charakteru nieograniczonego. Wśród podstawowych przeszkód możemy bowiem wymienić: odmienności w tradycji administracyjnej poszczególnych systemów prawnych; autonomię organizacyjną i proceduralną państw członkowskich; brak wzorcowego modelu administracji publicznej na poziomie UE; ograniczone kompetencje Unii w dziedzinie administracji publicznej. Powyższe nie daje jednak podstaw do kwestionowania zjawiska konwergencji administracyjnej w ramach

²⁰ A. Błaś, *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, w: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 41 i n.

²¹ Zob. uwagi na temat „umiędzynarodowienia” struktur administracyjnych w: T. Rabska, *Wyzwania administracji publicznej w świetle integracji z Unią Europejską*, w: A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Białystok 2004, s. 56 i n.

UE, która jak wskazuje definicja cytowana na wstępie, jest ciągle ewoluującym procesem, w którym obszary spójności uzyskują stopniową przewagę nad dywergencją krajowych rozwiązań administracyjnych²².

Drugim celem funkcjonowania EPA, obok eliminowania rozbieżności pomiędzy krajowymi systemami administracyjnymi, jest tworzenie jednolitych standardów działania. Jak bowiem podkreśla się w doktrynie, pomimo braku formalnego *acquis communautaire* regulującego EPA, to wyłoniło się i istnieje *acquis* nieformalne²³. Obejmuje ono zasady powszechnie uznawane przez państwa członkowskie za stanowiące podstawy działania organów administracyjnych, które pomimo różnych tradycji prawnych i ustrojów administracyjnych, są jednolicie rozumiane i interpretowane we wszystkich europejskich systemach prawnych. Wśród wskazanych zasad możemy wymienić²⁴:

- zasadę praworządności,
- zasadę otwartości i transparentności,
- zasadę odpowiedzialności organów administracji publicznej wobec organów administracyjnych, ustawodawczych lub sądowych,
- zasadę efektywności w realizowaniu stawianych zadań.

W większości państw członkowskich wskazane zasady znajdują odzwierciedlenie w konstytucji lub regulacjach odnoszących się do procedury administracyjnej i postępowania sędziowskoadministracyjnego. Jednakże, również na poziomie UE, możemy zidentyfikować szereg zasad i standardów dotyczących działania administracji publicznej. Za takie należy niewątpliwie uznać możliwość kwestionowania decyzji administracyjnych wydawanych przez instytucje UE (art. 230 TFUE), obowiązek uzasadnienia wydawanych aktów (art. 296 TFUE) czy wreszcie zasady działania instytucji unijnych określone w kodeksie dobrej praktyki administracyjnej²⁵. Celem istnienia powyższych zasad jest zapewnienie, że działania podejmowane przez instytucje unijne oraz krajowe organy administracyjne będą opierać się na jednolitych podstawach. Dodatkowo, służą one zagwarantowaniu

²² C. Nizzo, *National Public Administration and European Integration*, OECD/SIGMA, Paris 2001.

²³ J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna...*, s. 86; A. Torma, *The European Administrative Space ...* s. 149–151.

²⁴ OECD SIGMA/PUMA: *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, SIGMA Paper No. 23. 1998, oraz OECD SIGMA/PUMA: *European Principles for Public Administration*, SIGMA Paper No. 27. 1999, por. także: F. Cardona, *Integrating national administrations into the European Administrative Space*, Conference on Public Administration Reform and European Integration, March 2009, s. 4, <http://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/42747690.pdf> (28.08.2013), oraz A.E. Cioclea, *Principles of the European Administrative Space and their impact on performance in public organizations*, s. 289, http://ceswp.uaic.ro/articles/CESWP2012_IV3_CIO.pdf (28.08.2013).

²⁵ Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r., <http://www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/code.faces#/page/1>.

równego poziomu ochrony jednostek w ramach UE oraz zapewnieniu pełnej skuteczności działań podejmowanych w ramach stosowania przepisów prawa europejskiego.

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że EPA jest konstrukcją niezwykle istotną z punktu widzenia stosowania prawa europejskiego. Poprzez odwołanie się do koncepcji „przestrzeni administracyjnej” pozwala na objęcie swym zakresem szerokiego spektrum organów administracyjnych. Dodatkowo, dzięki stworzeniu mechanizmów współpracy organów państw członkowskich oraz systemu ich wzajemnych powiązań, przyczynia się do postępu w rozwoju krajowej praktyki administracyjnej oraz coraz bardziej skutecznego wdrażania przepisów prawa unijnego. Jednocześnie jednak, wskazane ograniczenia w rozwoju EPA skłaniają do zastanowienia nad dalszymi kierunkami możliwych zmian. Jak bowiem coraz częściej podkreśla się w doktrynie, dalsza konwergencja, pozwalająca na zbliżenie rozwiązań krajowych do modelu europejskiego, nie będzie możliwa bez instytucjonalizacji na poziomie UE²⁶. Owa instytucjonalizacja miałaby bowiem zapewnić, że rozwiązania wypracowywane w ramach EPA uzyskiwałyby autonomiczny charakter. W konsekwencji prowadziłyby to do wykształcenia administracji europejskiej, która poprzez swoje niezależnienie się od systemów państw członkowskich byłaby w stanie zapewnić większą spójność i skuteczność prawa europejskiego. Takie rozwiązanie wymaga z pewnością czasu i konfrontacji z zasadą autonomii organizacyjnej i proceduralnej państw członkowskich, ale jak podkreśla część autorów, jest nieuniknioną konsekwencją rozwoju EPA²⁷.

2. Europejska Sieć Konkurencji jako mechanizm zwiększający efektywność europejskiego prawa antymonopolowego

2.1. Europejska Sieć Konkurencji – instrument europejskiej przestrzeni administracyjnej

2.1.1. Postawy prawne działania

Europejska Sieć Konkurencji (ESK) została utworzona na mocy Rozporządzenia Rady nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu²⁸. Celem jej powstania było zagwarantowanie rozwoju europejskiej kultury konkurencji oraz zapewnienie jednolitego stosowania europejskiego prawa

²⁶ J. Trondal, B.G. Peters, *The Rise of European Administrative Space*, ARENA Working Paper no. 1, February 2012, s. 1, <http://www.arena.uio.no> (5.09.2013).

²⁷ J. Trondal, B.G. Peters, *The Rise of European Administrative Space...*, s. 12; M. Schapiro, *The Institutionalization of European Administrative Space*, <http://econpapers.repec.org/paper/cdlcuorpo/qt4b839871.htm>. (8.09.2013).

²⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu, Dz.U. L 1 z 4.1.2003, s. 1–25.

antymonopolowego w ramach nowej, zdecentralizowanej struktury²⁹. Jak bowiem podkreślały Komisja i Rada: „Celem zapewnienia, że wspólnotowe reguły konkurencji będą stosowane w sposób efektywny i jednolity, Komisja Europejska i krajowe organy ochrony konkurencji tworzą sieć wzajemnej współpracy, dla wdrażania art. 81 i 82 Traktatu”³⁰. Zdaniem Komisji owa sieć miała stanowić platformę do wymiany doświadczeń krajowych organów antymonopolowych, pozwalającą ta tworzenie jednolitej kultury konkurencji w ramach UE³¹.

Powyższa konstrukcja idealnie wpisuje się w koncepcję EPA. Zakłada bowiem, że ESK, dzięki systemowi powiązań pomiędzy krajowymi organami ochrony konkurencji i Komisją, będzie zmierzać do budowy wspólnej przestrzeni dla stosowania przepisów prawa antymonopolowego. Ów cel ma być osiągnięty nie tylko poprzez istnienie formalnych mechanizmów współpracy (np. pomoc prawna, udzielanie dostępu do dowodów, przekazywanie postępowań pomiędzy Komisją a organami krajowymi), ale także poprzez wymianę doświadczeń pomiędzy organami antymonopolowymi poszczególnych państw członkowskich. W konsekwencji, „europeizacja” szczególnie zauważalna w obszarze tworzenia prawa konkurencji znajduje swoje odbicie na poziomie jego stosowania, zapewniając jednolitość i pełną skuteczność wdrażanych przepisów.

2.1.2. Organizacja

ESK składa się z 29 członków. Tworzą ją przedstawiciele organów antymonopolowych 28 państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej. Rozporządzenie 1/2003 nie przewiduje formalnej struktury dla organizacji pracy ESK. Sieć nie posiada osobowości prawnej, siedziby, władz czy struktury organizacyjnej. Dlatego też w doktrynie zgodnie podkreśla się, że Europejska Sieć Konkurencji stanowi przykład innowacyjnego modelu zarządzania, działającego w oparciu o zasadniczo mało sformalizowane struktury³².

Pomimo braku formalnych struktur, analiza przepisów Traktatu, Rozporządzenia 1/2003 oraz komunikatu Komisji dotyczącego współpracy pomiędzy krajowymi organami ochrony konkurencji w ramach ESK, wskazuje na dominującą rolę Komisji w ramach Sieci. Sam Traktat o funkcjonowaniu

²⁹ K. Dekeyser, M. Jaspers, *A New Era of ECN Cooperation. Achievements and Challenges with Special Focus on work in the Leniency Field*, „World Competition” 2007, nr 30 (1), s. 4.

³⁰ *Joint statement of the Council and the Commission on the functioning of the Network of Competition Authorities*, pkt. 2, http://ec.europa.eu/competition/ecn/joint_statement_en.pdf.

³¹ *Commission Notice on cooperation within the Network of Competition Authorities*, Official Journal of the European Union, 27/04/2004, p. 43–53, pkt. 1.

³² S. Józwiak, *Europejska Sieć Konkurencji – model: struktura i współpraca oraz kompetencje decyzyjne członków*, UOKiK 2011, s. 5; B. Zanettin, *Cooperation Between Anti-trust Agencies at the International Level*, Oxford 2000.

Unii Europejskiej (TFUE) w art. 105 podkreśla, że Komisja we współpracy z organami państw członkowskich czuwa nad prawidłowym stosowaniem art. 101 i 102 TFUE. Jak natomiast wynika z Rozporządzenia 1/2003 oraz cytowanego komunikatu, Komisja jest odpowiedzialna za gwarantowanie skuteczności oraz jednolitości w stosowaniu przepisów prawa europejskiego we wszystkich państwach członkowskich. W konsekwencji, w doktrynie często wskazuje się, że Komisja odgrywa rolę *primus inter pares* w ramach ESK³³. Takie rozumienie roli Komisji zdaje się również potwierdzać Trybunał Sprawiedliwości UE, który w orzeczeniu w sprawie T-339/04 France Télécom przeciwko Komisji stwierdził: „Rozporządzenie nr 1/2003 kładzie kres poprzedniemu scentralizowanemu systemowi i, zgodnie z zasadą pomocniczości, tworzy szerszą płaszczyznę współpracy krajowych organów ochrony konkurencji, uprawniając je w tym celu do wdrażania wspólnotowego prawa konkurencji. Jednakże systematyka rozporządzenia opiera się na ścisłej współpracy, która powinna się rozwijać pomiędzy Komisją a organami ochrony konkurencji państw członkowskich tworzącymi sieć, a na Komisji spoczywa zadanie określenia konkretnych warunków tej współpracy”³⁴.

Powyższy sposób organizacji ESK, bez sformalizowanej struktury, ale z dominującą rolą Komisji, budził wątpliwości komentatorów w momencie jej utworzenia. Wskazywano, iż przyznanie Komisji szczególnej roli w ramach zdecentralizowanego systemu stosowania prawa konkurencji będzie stanowiło potencjalne zagrożenie dla autonomii krajowych organów ochrony konkurencji³⁵. Jak jednak pokazuje praktyka działania ESK, początkowe obawy okazały się nieuzasadnione. Współpraca krajowych organów antymonopolowych koordynowana przez Komisję doprowadziła bowiem do zbliżenia rozwiązań funkcjonujących w różnych państwach członkowskich, w duchu akceptacji odmienności systemowych. Przykładem może być rozwój polityki *leniency* oraz modelowego programu w zakresie łagodzenia kar, które pomimo nowatorskiego charakteru, dzięki wzajemnej wymianie doświadczeń i dobrowolnej konwergencji administracyjnej, zostały wdrożone do poszczególnych porządków krajowych.

2.1.3. Mechanizmy

Aktywność ESK opiera się na wymianie doświadczeń pomiędzy organami ochrony konkurencji państw członkowskich, pracy w ramach grup ro-

³³ G. Bruzzone, M. Boccaccio, *Modernization after the start-up: a view from a Member State*, *World Competition* 2008, n° 1, s. 106.

³⁴ Orzeczenie Sądu w sprawie T-339/04 France Télécom SA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, *Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego* 2007, s. II-00521, pkt. 79.

³⁵ F. Cengiz, *The European Competition Network*, *EUI Working Papers*, MWP 2009 nr 5, s. 14; F. Cengiz, *Multi-Level Governance in Competition Policy: the European Competition Network*, *35 European Law Review*, October 2010, s. 663.

bocznych oraz współpracy administracyjnej pomiędzy KE a krajowymi organami antymonopolowymi. Powyższa formuła ma na celu, z jednej strony, zagwarantowanie poszanowania dla swobody krajowych organów ochrony konkurencji w zakresie stosowania przepisów prawa antymonopolowego, a z drugiej, zapewnienie większej elastyczności oraz skuteczności w funkcjonowaniu Sieci.

Mechanizmy współpracy w ramach ESK można podzielić na dwie grupy: pierwsza z nich dotyczy instrumentów pozwalających na jednolite stosowanie prawa europejskiego. Jest to szczególnie istotne w kontekście zapewnienia równego poziomu ochrony konkurencji w ramach UE oraz maksymalizacji efektywności działań podejmowanych przez krajowe i europejskie organy ochrony konkurencji. Wśród powyższych mechanizmów możemy wymienić:

- alokację spraw w obrębie Sieci, pozwalającą na przyznanie kompetencji do prowadzenia danego postępowania organowi najbardziej odpowiedniemu do jej rozstrzygnięcia;
- wymianę informacji pomiędzy krajowymi organami ochrony konkurencji i Komisją, która dzięki przekazywaniu danych we wczesnych stadiach postępowania ma służyć szybkiemu rozpoznaniu ewentualnych równoległych postępowań, ochronie przed naruszeniem zasady *ne bis in idem* oraz zapewnieniu spójności decyzyjnej w ramach Sieci;
- przekazywanie informacji w celach badania okoliczności sprawy;
- podejmowanie konsultacji z udziałem Komisji oraz przedstawicieli innych organów antymonopolowych;
- udzielanie pomocy w zakresie przeprowadzania kontroli i zbierania dowodów.

Druga grupa mechanizmów dotyczy rozwiązań pozwalających na zbliżanie krajowych systemów administracyjnych oraz tworzenie europejskiej kultury konkurencji. Wśród powyższych instrumentów możemy wymienić:

- spotkania szefów krajowych organów ochrony konkurencji oraz KE, pozwalające na wymianę doświadczeń w zakresie stosowania prawa konkurencji, określanie problemów wymagających podjęcia prac na szczeblu europejskim oraz nadawanie impulsów do dalszego rozwoju europejskiego prawa konkurencji;
- prace podejmowane w ramach grup roboczych, zmierzające do zaproponowania szczegółowych rozwiązań aktualnie pojawiających się trudności w dziedzinie prawa konkurencji;
- działania podejmowane w ramach Komitetu Konsultacyjnego, w ramach którego eksperci z dziedziny prawa konkurencji analizują określone postępowania, opiniują rozwiązania proponowane przez grupy robocze oraz podejmują ogólne problemy związane z wdrażaniem europejskiego prawa antymonopolowego.

2.2. Europejska Sieć Konkurencji a efektywność stosowania europejskiego prawa antymonopolowego

2.2.1. Alokacja spraw, wymiana informacji, zbieranie dowodów – maksymalizacja efektywności postępowania antymonopolowego

Pierwszym przejawem pozytywnego wpływu ESK na efektywność stosowania europejskiego prawa konkurencji jest usprawnienie systemu wzajemnej współpracy pomiędzy krajowymi organami ochrony konkurencji, a także pomiędzy krajowymi organami antymonopolowymi a Komisją. Jak podkreśla Krystyna Kowalik-Bańczyk: „Rozbudowana komunikacja wewnątrz sieci oraz wymiana informacji między urzędnikami organów ochrony konkurencji powoduje, że sieć działa oczywiście bardzo sprawnie i skutecznie”³⁶.

Jest to przede wszystkim rezultat alokacji spraw w ramach ESK. Właściwe określenie organu uprawnionego do rozstrzygnięcia sprawy w znacznej mierze przyczynia się do przyspieszenia postępowania, ograniczenia jego kosztów oraz zapewnienia, że rozstrzygnięcie będzie wydane przez organ najbliższy związany ze sprawą. W większości spraw organ otrzymujący wniosek o wszczęcie postępowania lub wszczynający postępowanie z urzędu jest właściwym do wydania rozstrzygnięcia. Jednakże, realokacja postępowania będzie możliwa, jeśli organ uzna się za niewłaściwy do wydania rozstrzygnięcia lub inny organ uzna się za uprawniony w tym zakresie. Również KE, wówczas gdy dane naruszenie będzie wpływać na konkurencję w więcej niż trzech państwach członkowskich, lub gdy sprawa będzie dotyczyć nowego zagadnienia związanego ze stosowaniem prawa konkurencji, będzie mogła być uznana za organ najbardziej odpowiedni do wydania rozstrzygnięcia. Powyższe zasady, których szczegółowe elementy zawarte są w art. 11 Rozporządzenia 1/2003 oraz rozdziale 2 obwieszczenia Komisji Europejskiej w sprawie współpracy w ramach sieci organów ochrony konkurencji, mają na celu zapewnienie, że w ramach zdecentralizowanego systemu stosowania prawa konkurencji wzajemna współpraca pomiędzy Komisją a krajowymi organami antymonopolowymi będzie zmierzać do zagwarantowania najwyższej skuteczności wdrażanych przepisów oraz spójności decyzyjnej w ramach UE.

Drugim mechanizmem ESK pozwalającym na zwiększenie efektywności prawa konkurencji jest wymiana informacji w celach badania okoliczności prowadzonych postępowań. Taką możliwość przewiduje art. 12 Rozporządzenia 1/2003, który stanowi, iż dane przekazywane pomiędzy organami ochrony konkurencji mogą być wykorzystywane w celach informacyjnych lub jako dowód w konkretnej sprawie. Niewątpliwie takie roz-

³⁶ K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych. W kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 524.

wiązanie znacznie rozszerza zakres informacji, jakie mogą być uzyskane przez organ prowadzący dane postępowanie i w konsekwencji zwiększa szanse na wydanie prawidłowego rozstrzygnięcia. Jak podkreśla się w doktrynie, uprawnienie do przekazywania i wykorzystywania informacji zgromadzonych przez inny organ antymonopolowy Sieci jest jedną z podstaw efektywnego wdrażania europejskiego prawa konkurencji³⁷.

Ostatnim z mechanizmów ESK mającym szczególnie istotne znaczenie z punktu widzenia efektywności stosowania prawa konkurencji jest pomoc udzielana przez organy poszczególnych państw członkowskich w ramach postępowań antymonopolowych. Powyższa pomoc obejmuje zarówno udział w dochodzeniach prowadzonych przez Komisję na terytorium poszczególnych państw członkowskich (art. 20 Rozporządzenia 1/2003) oraz prowadzenie dochodzeń na potrzebę organu ochrony konkurencji innego państwa członkowskiego (art. 22 Rozporządzenia 1/2003). Powyższe rozwiązanie niewątpliwie wpływa na zwiększenie szybkości prowadzonych postępowań, ograniczenie ich kosztów i zapewnienie większej skuteczności.

Mechanizmy współpracy istniejące w ramach ESK mogą w znaczący sposób przyczyniać się do podnoszenia efektywności działań krajowych organów ochrony konkurencji. Dodatkowo, przewidują one rozwiązania, które mogą okazać się szczególnie istotne w obecnym kontekście gospodarczym. Coraz bardziej intensywna wymiana ekonomiczna pomiędzy państwami członkowskimi, aktywność międzynarodowych koncernów oraz globalizacja transakcji handlowych, stwarzają ryzyko swoistego „rozproszania” negatywnych skutków naruszeń prawa konkurencji pomiędzy różnymi państwami członkowskimi. W konsekwencji, ewentualna współpraca w ramach ESK wydaje się być niezbędna dla ich właściwego wykrycia, zbadania i w końcu wydania prawidłowego rozstrzygnięcia.

2.2.2. Wdrażanie nowatorskich rozwiązań w systemach krajowych

Kolejną pozytywną konsekwencją działalności ESK jest tworzenie podstaw do wprowadzania nowych, bądź ulepszania istniejących rozwiązań w dziedzinie prawa antymonopolowego poszczególnych państw członkowskich. Wynika to przede wszystkim ze stworzonej w ramach Sieci platformy współpracy, pozwalającej na wymianę doświadczeń i poglądów pomiędzy krajowymi organami ochrony konkurencji oraz Komisją. Powyższe rozwiązanie zapewnia, że współpraca pomiędzy organami antymonopolowymi na szczeblu UE nie ogranicza się jedynie do kwestii proceduralnych związanych z aktualnie toczącymi się postępowaniami, ale dzięki regularnym spotkaniom oraz pracom podejmowanym w ramach grup roboczych, obejmuje również aktualne problemy stosowania prawa konkurencji.

³⁷ S. Józwiak, *Europejska Sieć Konkurencji – model: struktura i współpraca oraz kompetencje decyzyjne członków*, UOKiK 2011, s. 24.

Analiza zmian w dziedzinie prawa konkurencji na przestrzeni ostatnich lat pokazuje, że część z nich miała swoje źródło w działaniach podejmowanych przez KE oraz organy krajowe w ramach ESK. Jako przykład możemy podać rozwój polityki *leniency* na poziomie unijnym i krajowym. Idea obca dla krajowych systemów prawa konkurencji (zakorzeniona w systemie amerykańskiego prawa antytrustowego i stanowiąca istotne *novum* dla prawa europejskiego), nie była początkowo chętnie przyjmowana przez poszczególne państwa członkowskie. Pomimo że Komisja opublikowała pierwszy dokument dotyczący polityki *leniency* już w 1996 roku³⁸, to do 2002 r. zaledwie dwa państwa członkowskie stworzyły własne programy łagodzenia kar. Powyższe zmusiło KE do zmian w ramach omawianej polityki i dostosowania jej do realiów europejskich. W rezultacie, zmiany wprowadzone w latach 2002–2006³⁹, doprowadziły do wzrostu znaczenia polityki *leniency* i wdrożenia odpowiednich rozwiązań w tym zakresie w kolejnych 17 państwach członkowskich. Mimo szybkiego rozwoju polityki *leniency* na szczeblu krajowym, gwałtowność wdrażanych zmian przyczyniła się jednak do powstania licznych rozbieżności pomiędzy rozwiązaniami wprowadzonymi w poszczególnych systemach prawnych⁴⁰. Zróznicowanie rozwiązań krajowych, połączone ze słabą koordynacją programów *leniency* na poziomie europejskim, stworzyło ryzyko rozwoju praktyki *forum-shopping*, polegającej na wyborze przez europejskie przedsiębiorstwa najbardziej korzystnego systemu celem złożenia wniosku o złagodzenie kary⁴¹. Brak spójności w tym zakresie rodził również drugie istotne zagrożenie, tj. osłabienie efektywności krajowych programów łagodzenia kar. Powyższe względy skłoniły KE do podjęcia kolejnej inicjatywy, zmierzającej do odpowiedzi na wskazane problemy. Tym razem optymalnym rozwiązaniem okazało się wykorzystanie mechanizmów ESK, która jak już wcześniej wskazywano, była przestrzenią pozwalającą na zbliżanie rozwiązań krajowych przy jednoczesnym poszanowaniu autonomii państw członkowskich. Podjęte prace pozwoliły na stworzenie Modelowego Programu *Leniency*⁴², mającego stanowić wzór dla programów łagodzenia kar funkcjonujących w poszczególnych państwach członkowskich. Mimo że nie był to instrument wiążący, organy państw członkowskich w imię większej spójności i efektywności zdecydowały się na dostosowanie krajowych programów łagodzenia kar do modelu wypracowanego w ramach Sieci.

³⁸ *Commission Notice on the non-imposition or reduction of fines in cartel cases*, Official Journal C 207, 18/07/1996, s. 4–6.

³⁹ *Commission notice on immunity from fines and reduction of fines in cartel cases*, Official Journal C 045, 19/02/2002, s. 3–5; *Commission Notice on Immunity from fines and reduction of fines in cartel cases*, Official Journal C 298, 8/12/2006, s. 17–22.

⁴⁰ P. Billiet, *How lenient is the EC leniency policy? A matter of certainty and predictability*, „European Competition Law Review” 2009, nr 30 (1), s. 20.

⁴¹ M.C. Levenstein, V.Y. Suslow, *What Determines Cartel Success?*, „Journal of Economic Literature” 2006, nr 44, s. 43 i n.

⁴² *ECN Model Leniency Programme*, http://ec.europa.eu/competition/ecn/mlp_revised_2012_en.pdf.

Powyższy przykład ilustruje, że stworzenie rozwiązań modelowych na poziomie UE oraz zagwarantowanie mechanizmów do ich adaptacji w poszczególnych państwach członkowskich, może w znaczący sposób przyczynić się do podnoszenia poziomu efektywności stosowania prawa konkurencji. Dodatkowo, jak pokazuje przykład polityki *leniency*, wypracowanie określonych mechanizmów w ramach przestrzeni wzajemnej współpracy gwarantuje nie tylko ich lepsze dostosowanie do partykularyzmów krajowych, ale co równie istotne, maksymalną efektywność w momencie ich wdrożenia. Potwierdza to raport dotyczący konwergencji pomiędzy krajowymi programami *leniency*, w którym stwierdzono, iż: „Prace podjęte w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji były głównym katalizatorem dla skłonienia państw członkowskich i krajowych organów konkurencji do wprowadzenia i rozwoju w ramach ich porządków prawnych programów *leniency* oraz czynnikiem pozwalającym na ich wzajemną konwergencję”⁴³.

2.2.3. Zwiększanie przejrzystości prawa i wprowadzanie jednolitych standardów stosowania prawa konkurencji

Ostatecznie należy podkreślić, że działalność ESK pozwala również na „europeizację” w obrębie praktyki decyzyjnej organów stosujących przepisy prawa antymonopolowego. Dzięki wymianie informacji, udzielaniu pomocy prawnej, właściwej alokacji postępowań, czy w końcu wypracowywaniu wspólnych stanowisk w ramach prac Komitetu Konsultacyjnego, ESK zmierza do zapewnienia większej koherentności w praktyce decyzyjnej krajowych organów ochrony konkurencji. Dodatkowo, dzięki wprowadzaniu jednolitych rozwiązań prawnych, jak na przykład wspomniana polityka *leniency*, system stosowania europejskiego prawa konkurencji staje się bardziej przejrzysty, a krajowe organy antymonopolowe opierają swoją działalność na tożsamy konstrukcjach prawnych.

Powyższa konsekwencja działalności ESK jest szczególnie istotna z punktu widzenia przedsiębiorstw⁴⁴. Wprowadzenie jednolitych standardów stosowania prawa konkurencji przyczynia się bowiem do ograniczenia kosztów ich działalności. Konieczność szczegółowej analizy rozwiązań funkcjonujących w każdym z państw członkowskich zostaje zastąpiona przez jednolite standardy działania. Dodatkowo, ograniczona jest liczba wątpliwości interpretacyjnych, a działalność decyzyjna krajowych organów antymonopolowych staje się bardziej przewidywalna. Przyczynia się to również do lepszego zrozumienia zasad prawa konkurencji i w konsekwencji podejmowania działań w zgodzie z jego wymogami. Wreszcie, stworzenie jednolitego systemu i spójnej praktyki decyzyjnej zapobiega nierównemu traktowaniu przedsiębiorstw w różnych państwach członkowskich.

⁴³ ECN Model Leniency Programme – report on assessment of the state of convergence, pkt 63, http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_programme.pdf

⁴⁴ S. Józwiak, *Europejska Sieć Konkurencji – model: struktura i współpraca oraz kompetencje decyzyjne członków...*, s. 27.

Przykładem może być ujednoczenie rozwiązań krajowych oraz praktyki decyzyjnej organów w ramach Modelowego Programu *Leniency*. Takie rozwiązanie pozwala zapewnić, iż niezależnie od miejsca złożenia wniosku o złagodzenie kary z tytułu naruszenia prawa konkurencji, przedsiębiorstwa będą traktowane w sposób podobny.

Podsumowanie

Podsumowując rozważania dotyczące europejskiej przestrzeni administracyjnej należy stwierdzić, że powyższa konstrukcja stanowi idealną odpowiedź na pytanie zadane na wstępie. Pokazuje, że dopiero zbliżenie krajowych systemów administracyjnych i ujednoczenie zasad stosowania prawa, odbywające się w poszanowaniu autonomii organizacyjnej i proceduralnej państw członkowskich, może zapewnić pełną skuteczność prawa europejskiego. Jak ilustruje przykład europejskiego prawa konkurencji, jedynie koordynacja systemów państw członkowskich i oparcie działania krajowych organów administracyjnych o wspólne standardy mogą stanowić skuteczną odpowiedź na aktualne problemy globalnej gospodarki.

Jednocześnie, zastanawiając się nad podniesionym we wprowadzeniu zagadnieniem „europeizacji”, zasadne wydaje się stwierdzenie, iż konwergencja materialnoprawna w sposób nieunikniony musi zmierzać do zbliżenia krajowych systemów administracyjnych i procedur stosowania prawa europejskiego⁴⁵. Jak bowiem pokazuje przykład Europejskiej Sieci Konkurencji, rozpoznając potrzebę zapewnienia skuteczności podejmowanych działań, organy krajowe coraz częściej decydują się na przyjmowanie rozwiązań jednolitych, szczególnie pożądanym w kontekście globalnej ekonomii. Wskazuje na to Krystyna Kowalik-Bańczyk stwierdzając, że coraz bardziej intensywna współpraca krajowych organów antymonopolowych oraz Komisji w ramach ESK powodują „tendencję polegającą na dobrowolnej harmonizacji niektórych aspektów procedury krajowej”⁴⁶. Należy jednak pamiętać, że skuteczne mechanizmy współpracy administracyjnej, pozwalające na wymianę wiedzy i doświadczeń organów krajowych, muszą zapewnić nie tylko sprawne i spójne stosowanie prawa europejskiego, ale co także istotne w kontekście przedsiębiorców i konsumentów, przejrzyste funkcjonowanie całego systemu. Dlatego też coraz więcej autorów wskazuje, że kolejnym etapem rozwoju EPA powinno być ujednoczenie krajowych rozwiązań administracyjnych w ramach modelu europejskiego, a nawet instytucjonalizacja omawianej przestrzeni⁴⁷. Powyższe pozwoli-

⁴⁵ A. Torma, *The European Administrative Space...*, s. 161.

⁴⁶ K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych...*, s. 524.

⁴⁷ J. Trondal, B. G. Peters, *The Rise of European Administrative Space...*, s. 1; A. Torma, *The European Administrative Space...*, s. 161; F. Amoretti, F. Musella, *Toward the European administrative space: the role of e-government policy...*, s. 46–48.

łoby nie tylko nie zwiększenie skuteczności mechanizmu EPA, ale także na zagwarantowanie jego większej transparentności. Wskazany kierunek wydaje się mieć szczególnie uzasadnienie w przypadku Europejskiej Sieci Konkurencji, która pomimo niewątpliwych zalet w zakresie zwiększania skuteczności stosowania prawa konkurencji, jest niekiedy krytykowana z uwagi na brak przejrzystości w systemie funkcjonowania. Jak wskazuje Kowalik-Bańczyk stwierdzając, że: „Nieformalność relacji pomiędzy uczestnikami sieci i brak przejrzystości w wymianie informacji (nieostępność tych informacji dla osób znajdujących się poza siecią) może stanowić zagrożenie dla sprawiedliwego postępowania przed Komisją i przed krajowymi organami ochrony konkurencji”⁴⁸. Dlatego też zasadne wydaje się stwierdzenie wyrażone w doktrynie, iż dalszy rozwój EPA wymaga zmian proceduralnych wdrażanych na poziomie UE, mających na celu stworzenie skutecznego i przejrzystego systemu stosowania prawa europejskiego. Oczywiście na obecnym etapie trudno jednoznacznie określić czas i zakres, w jakim powyższe zmiany mogą nastąpić, ale jak słusznie podkreśliła Sonia Józwiak odnosząc się do działalności ESK: „Tak jak w momencie przyjmowania rozporządzenia nr 1/2003/WE nie przewidywano zakresu, w jakim Europejska Sieć Konkurencji później dowiodła, że jest efektywną platformą dyskusji nad ogólnymi kwestiami polityki konkurencji, tak obecnie nie sposób przewidzieć ani szczegółowych form ewolucji struktury Sieci, ani sposobów rozwoju współpracy organów antymonopolowych odbywającej się w jej ramach. Jakkolwiek ich kierunki, a mianowicie coraz ściślejsze zjednoczenie i współdziałanie – wydają się znane”⁴⁹.

Bibliografia

- Amoretti F., Musella F., *Toward the European administrative space: the role of e-government policy*, „European Political Science Review” 2011, nr 3 (1).
- Billiet P., *How lenient is the EC leniency policy? A matter of certainty and predictability*, „European Competition Law Review” 2009, nr 30 (1).
- Błaś A., *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, w: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
- Bruzzone G., Boccaccio M., *Modernization after the start-up: a view from a Member State*, „World Competition” 2008, nr 1.
- Cardona F., *Integrating national administrations into the European Administrative Space*, Conference on Public Administration Reform and European Integration, March 2009, <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/42747690.pdf>.
- Cengiz F., *Multi-Level Governance in Competition Policy: the European Competition Network*, „European Law Review”, October 2010, nr 35.

⁴⁸ K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych...*, s. 524.

⁴⁹ S. Józwiak, *Europejska Sieć Konkurencji – model: struktura i współpraca oraz kompetencje decyzyjne członków...*, s. 28.

- Cengiz F., *The European Competition Network*, EUI Working Papers, MWP 2009, nr 5.
- Cioclea A.E., *Principles of the European Administrative Space and their impact on performance in public organizations*, http://ceswp.uaic.ro/articles/CESWP_2012_IV3_CIO.pdf.
- Dekeyser K., Jaspers M., *A New Era of ECN Cooperation. Achievements and Challenges with Special Focus on work in the Leniency Field*, „World Competition” 2007, nr 30 (1).
- D’Orta C., *What future for the European Administrative Space*, European Institute of Public Administration, „Working Paper” nr 2003/W/5.
- Egeberg M., *Multilevel union administration*, Londyn 2006.
- Gornitzka Å., Sverdrup U., *Access of experts: information of EU decision making*, „West European Politics” 2011, nr 34 (1), s. 48–70.
- Hofmann H.C.H., Türk A.H. (red.), *EU administrative governance*, Cheltenham: Edward Edgar 2006.
- Józwiak S., *Europejska Sieć Konkurencji – model: struktura i współpraca oraz kompetencje decyzyjne członków*, UOKiK 2011.
- Kowalik-Bańczyk K., *Les défis d’eupéanisation du droit polonais de la concurrence pour la protection juridique des entreprises*, w: *Journées juridiques franco-polonaises : Le jeu des influences croisées du droit français, du droit européen et du droit des autres pays européens*, Paris 2013.
- Kowalik-Bańczyk K., *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych. W kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Levenstein M.C., Suslow V.Y., *What Determines Cartel Success?*, „Journal of Economic Literature” 2006, nr 44 (1), s. 43–95.
- Nizzo C., *National Public Administration and European Integration*, OECD/SIG-MA, Paris 2001, nr 33, s. 170–196.
- Olsen J.P., *Towards a European Administrative Space*, „Journal of European Public Policy” 2003, nr 10 (4).
- Rabska T., *Wyzwania administracji publicznej w świetle integracji z Unią Europejską*, w: A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Białystok 2004.
- Rittberger B., Vonka A., *Introduction: agency governance in the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2011, nr 18 (6).
- Schapiro M., *The Institutionalization of European Administrative Space*, na: <http://econpapers.repec.org/paper/cdlcuorpo/qt4b839871.htm>.
- Supernat J., *Europejska przestrzeń administracyjna (zagadnienia wybrane)*, w: Z. Jan-ku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Torma A., *The European Administrative Space (EAS)*, „European Integration Studies” 2011, nr 9 (1).
- Trondal J., Peters B.G., *The Rise of European Administrative Space*, „ARENA Working Paper” nr 1, February 2012, <http://www.arena.uio.no>.

Wróbel A., *Europeizacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym a autonomia proceduralna państw członkowskich Unii Europejskiej*, w: I. Rzucidło (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, Lublin 2011.

Zanettin B., *Cooperation Between Antitrust Agencies at the International Level*, Oxford 2000.

Zoltán J., *About the European Public Administrative Space*, „Magyar Közigazgatás” 2003, nr 12.

Orzecznictwo:

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-33/76 *Rewe-Zentralfinanz eG i Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, Zb. Orz. 1976, s. 1989.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-45/76 *Comet BV v. Produktschap voor Siergewassen*, Zb. Orz. 1976, s. 2043.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-453/00 *Kühne & Heitz NV v. Produktschap voor Pluimvee en Eieren*, Zb. Orz. 2004, s. I-837.

Orzeczenie Sądu w sprawie T-339/04 *France Télécom SA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. orz. Trybunału Europejskiego 2007, s. II-521.

Akty prawne i dokumenty:

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu, Dz.U. L 1 z 4.1.2003, s. 1–25.

Commission Notice on cooperation within the Network of Competition Authorities, Official Journal of the European Union 27/04/2004, s. 43–53.

Commission notice on immunity from fines and reduction of fines in cartel cases, Official Journal C 045, 19/02/2002, s. 3–5.

Commission Notice on Immunity from fines and reduction of fines in cartel cases, Official Journal C 298, 08/12/2006, s. 17–22.

Commission Notice on the non-imposition or reduction of fines in cartel cases, Official Journal C 207, 18/07/1996, s. 4–6.

ECN Model Leniency Programme – report on assessment of the state of convergence, na: http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_programme.pdf

ECN Model Leniency Programme, http://ec.europa.eu/competition/ecn/mlp_revised_2012_en.pdf

Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r., <http://www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/code.faces#/page/1>

Joint statement of the Council and the Commission on the functioning of the Network of Competition Authorities, pkt. 2, http://ec.europa.eu/competition/ecn/joint_statement_en.pdf

OECD SIGMA/PUMA: *European Principles for Public Administration*. SIGMA Paper No. 27. 1999.

OECD SIGMA/PUMA: *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, SIGMA Paper No. 23. 1998.

Europejska przestrzeń administracyjna jako mechanizm zwiększający efektywność stosowania prawa europejskiego – analiza na przykładzie Europejskiej Sieci Konkurencji

Streszczenie

Analiza rozwoju prawa Unii Europejskiej w ciągu ostatnich dekad ukazuje ciągłe zbliżanie się krajowych porządków prawnych do europejskiego modelu. Jest to szczególnie widoczne w obszarze krajowego prawa materialnego, gdzie za pomocą środków unifikujących i harmonizujących rozwiązania prawne rozwijane na poziomie Unii Europejskiej są wprowadzane do systemów prawnych państw członkowskich. Choć proces „europeizacji” prowadzi do ustanowienia wspólnych standardów prawnych i instytucji w różnych systemach krajowych, to należy jeszcze zastanowić się, czy gwarantuje on pełną skuteczności prawu unijnemu? Innymi słowy, czy „europeizacja” krajowego prawa materialnego zapewnia spójne i efektywne stosowanie prawa UE przez organy administracji i sądy? W celu odpowiedzi na to pytanie, w artykule odniesiono się do koncepcji europejskiej przestrzeni administracyjnej. Analizując podstawowe zasady jej funkcjonowania starano się ustalić, czy współpraca między krajowymi organami administracyjnymi jest niezbędnym uzupełnieniem „europeizacji” krajowego prawa materialnego. Ponadto, przez analizę funkcjonowania Europejskiej Sieci Konkurencji, będącej przykładem europejskiej przestrzeni administracyjnej w dziedzinie prawa konkurencji, artykuł ma na celu określenie praktycznych konsekwencji konwergencji administracyjnej i jej wpływu na efektywność stosowania europejskiego prawa konkurencji.

słowa kluczowe: europeizacja, konwergencja, europejska przestrzeń administracyjna, Europejska Sieć Konkurencji

The European Administrative Space as a mechanism to increase the effectiveness of European law enforcement: an analysis based on the European Competition Network

Abstract

The development of EU law over the last decades indicates the ongoing approximation of the national legal systems towards the European model. It is particularly visible in the area of national substantive law, where by the means of unification and harmonisation legal constructions developed at the EU level are introduced into the legal systems of different Member States. While the “Europeanisation” process leads to the establishment of common legal standards and institutions in different national jurisdictions, it is still necessary to analyse whether it guarantees the full effectiveness of European legislation. In other words, does the “Europeanisation” of national substantive laws ensure a coherent and efficient application of EU law by national courts and administrative authorities? In order to answer the abovementioned question the following article refers to the notion of the European Administrative Space. Through an analysis of the main principles of its functioning, the author seeks to determine if the cooperation between national administrative authorities is a necessary complement of the “Europeanisation” of national substantive laws. Moreover, by analysing the functioning of the European Competition Network, an example of the European Administrative Space in the area of competition law, the author aims to define the practical consequences of such administrative convergence and its impact on the efficiency of European competition law enforcement

Keywords: Europeanisation, convergence, European Administrative Space, European Competition Network.

Adnotacja: Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/N/HS5/00666.