

**EXECUTIVE AGENCIES.
IN SEARCH OF THE NEW MANAGEMENT
GOVERNANCE TOOLS OF THE INTEGRATION
IN THE EUROPEAN UNION**

**AGENCJE WYKONAWCZE.
W POSZUKIWANIU NOWYCH NARZĘDZI
ZARZĄDZANIA (GOVERNANCE) INTEGRACJĄ
W UNII EUROPEJSKIEJ**

ABSTRACT

The civilization changes have forced the implementation of new forms of organization and functioning of public administration, defined as governance, that serve to intensify the European integration. The government agencies are one form of greater integration through the decentralization of the public administration. There were initiated in the UK. In the European Economic Community, such agencies were established in the seventies of the twentieth century. In 2003, the special kind of agency, called the executive agencies were created in the framework of the European Union. Their duty is to perform technical tasks in the field of execution of Union management tasks, including such areas as science, culture, health, transport, consumer protection. In total, six such agencies currently operates in the EU. The organization and functioning of the executive agencies were standardized in the Council Regulation (EC) No 58/2003 of 19 December 2002 – laying down the statute of executive agencies. The ten-year period of the functioning of executive agencies should be assessed fairly well. The problem area that needs some adjustment is the question of the coherence of activities done by executive agencies with those done by the appropriate national agencies of the Member States, in order to develop and unify the standards of operation.

STRESZCZENIE

Zmiany cywilizacyjne wymusiły wprowadzenie nowych form organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, określane jako *governance*, które służą do zintensyfikowania integracji europejskiej. Jedną z form większej integracji poprzez decentralizację administracji publicznej są agencje rządowe, zapoczątkowane w Wielkiej Brytanii. W Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej takie agencje zaczęły powstawać w latach 70. XX w. W ramach Unii Europejskiej w 2003 r. powstał zaś szczególnie rodzaj agencji, zwanych agencjami wykonawczymi, które wykonują zadania techniczne w zakresie wykonywania unijnych zadań zarządczych, m.in. w obszarze nauki, kultury, zdrowia, transportu, ochrony konsumentów. W sumie obecnie funkcjonuje sześć takich agencji. Organizacja i zasady funkcjonowania agencji wykonawczych zostały ujednolicone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiającym statut agencji wykonawczych. Dziesięcioletni okres funkcjonowania agencji wykonawczych należy ocenić dość dobrze. Obszarem problemowym, który wymaga pewnych korekt, jest kwestia większej spójności działań podejmowanych przez agencje wykonawcze z odpowiednimi agencjami krajowymi państw członkowskich, w celu wypracowania i ujednolicenia głównych celów działania.

KEYWORDS: *executive agencies, public administration, European Union, governance, EU law*

SŁOWA KLUCZOWE: *agencje wykonawcze, administracja publiczna, Unia Europejska, governance, prawo unijne*

WPROWADZENIE

Unia Europejska wraz ze wzrostem liczby państw członkowskich, a tym samym problemów związanych z finansowaniem wspólnotowych działań w różnych krajach i regionach, stanęła przed problemem zwiększenia stopnia integracji poprzez większą efektywność wydawanych środków finansowych oraz zarządzania nimi. Stąd zostały powołane do życia agencje wykonawcze, których celem jest zarządzanie programami unijnymi, a także zintensyfikowanie integracji w wybranych obszarach polityk unijnych (Hix, 1998, s. 38–65; Rouet, Terem, 2008, s. 60; Modrzejewski, 2012, s. 33–56). Sama idea wykonywania pewnych zadań administracji wspólnotowej poprzez agencje powstała już w latach 70. ub. w. Realizują zadania techniczne, naukowe i zarządcze. Niezależnie od powierzonych zadań, agencje posiadają osobowość prawną i podobną strukturę organizacyjną.

Agencje wykonawcze są to nowe, zdecentralizowane organy Unii Europejskiej, powołane do życia na podstawie rozporządzenia w 2003 r. Mają charakter techniczny, a wykonywane przez nie zadania realizowane są w trybie zlecenia na zewnątrz. Ich powołanie oraz przydzielone im zadania należy widzieć w perspektywie decentralizacji zadań Unii, które nie mają charakteru politycznego, a ponadto wymagają specjalistycznej i fachowej wiedzy. Agencje te podejmują działania w imieniu Unii i są powoływane na podstawie odrębnych aktów prawnych. Z reguły są one tworzone na ujednoczonych zasadach prawnych, realizując wyznaczone im cele i zadania. Agencje mają dużą autonomię w odróżnieniu od dyrekcji generalnych (DG) Komisji Europejskiej. Celem ich powołania jest odformalizowanie działalności organów Unii i uczynienie ich bardziej elastycznymi (Pollitt, Bouckaert, 2004, s. 34).

Początków agencji wykonawczych należy szukać w systemie reformy administracji publicznej wprowadzanej w życie w latach 80. w Wielkiej Brytanii, zwanej programem kolejnych kroków (*Next Steps Programme*). Była to koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego (NPM – *New Public Management*), której celem stało się przekazanie określonych zadań administracji centralnej jednostkom administracji zdecentralizowanej (Marchewka-Bartkowiak, 2008, s. 2).

Wzorem brytyjskim, w celu dostosowania organizacji i działania administracji publicznej do nowych standardów zarządzania (*governance*) powołano do życia agencje wykonawcze w Unii Europejskiej oraz w niektórych krajach członkowskich, w tym m.in. w Polsce (Barbieri, Ongaro, 2008, s. 395–420). W latach 90. powstały liczne agencje rządowe, najczęściej w formie spółek akcyjnych. Jednak krytyka ich działalności sprawiła, że w 2009 r. na podstawie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240) uporządkowano zasady funkcjonowania agencji rządowych i zwiększono przejrzystość finansów publicznych. Obecnie w Polsce działa dziewięć agencji wykonawczych, jako jednostki sektora finansów publicznych, m.in. Agencja Mienia Wojskowego czy Agencja Rynku Rolnego (Marchewka-Bartkowiak, 2011, s. 2).

Przedmiotem badań są agencje wykonawcze Unii Europejskiej, ich organizacja i funkcjonowanie w perspektywie nowych standardów zarządzania administracją publiczną (*governance*) oraz sektorowego zwiększania skuteczności integracji europejskiej. Prowadzone badania w niniejszym opracowaniu

cowaniu zmierzają w kierunku omówienia kwestii ogólnych i szczególnych dla każdej z agencji wykonawczych, ich wewnętrznych struktur oraz metod działania. W tym celu w artykule zostały wykorzystane informacje znajdujące się na stronach internetowych poszczególnych agencji oraz w aktach założeń, którymi są decyzje Komisji Europejskiej. Warto też zaznaczyć, że kwestia organizacji i działania agencji wykonawczych jest stosunkowo słabo opracowana w literaturze polskiej i światowej.

FUNKCJONOWANIE AGENCJI WYKONAWCZYCH JAKO ELEMENT INTEGRACJI EUROPEJSKICH

Agencje wykonawcze odgrywają bardzo istotną rolę w procesie sektorowej integracji europejskiej. Ich rolę w procesie ingerencyjnym wzmacnia fakt rozmieszczenia siedzib poszczególnych agencji w krajach członkowskich. Agencje wykonawcze, którym miały zostać powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania wspólnotowymi programami, zostały wprowadzone na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003 z 19 grudnia 2002 r. ustanawiającego statut agencji wykonawczych (treść rozporządzenia: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:01:04:32003R0058:PL:PDF>, dostęp: 11.11.2011). Podstawą prawną tej regulacji jest art. 308 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który stanowi, że: „Jeżeli działanie Wspólnoty okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, jednego z celów Wspólnoty, a niniejszy Traktat nie przewidział kompetencji do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednogłośnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, podejmuje właściwe działania”. Przy tworzeniu przedmiotowego rozporządzenia uwzględniono wniosek Komisji (Dz.U. C 120 E z 24.04.2001 r., s. 89 oraz Dz.U. C 103 E z 30.04.2002 r., s. 253). Zgodnie z art. 2 Decyzji Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji decyzje w sprawie powołania agencji wykonawczej powinny być przyjęte zgodnie z decyzją 1999/468/WE oraz opinią Parlamentu Europejskiego (opinia wydana 5 lipca 2001 r.) i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (Dz.U. C 345 z 6.12.2001 r., s. 1). Zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 58/2003 aktem wewnętrznym Komitetu Sterującego jest regulamin wewnętrzny.

Agencje wykonawcze powoływane są przez Komisję Europejską na czas określony, a ich siedziba, zgodnie z art. 5 rozporządzenia nr 58/2003, znajduje się przy Komisji Europejskiej, czyli w Brukseli lub Luksemburgu (http://europa.eu/agencies/index_pl.htm, dostęp: 5.07.2015). Organem kontrolującym i prowadzącym zarazem wobec agencji wykonawczych jest Komisja Europejska, która ma prawo do podejmowania decyzji o utworzeniu oraz likwidacji agencji, wyznaczenia członków Komitetu Sterującego dla każdej z nich oraz dyrektora.

Komisja powołując agencję wykonawczą i za każdym razem przekazując pewne swoje prerogatywy na rzecz agencji, nie zrzeka się jednak kontroli nad ich wykonywaniem. Działania agencji muszą być zgodne z programowaniem przyjętym przez Komisję w odniesieniu do programów wspólnotowych. Komisja zatwierdza roczny program prac agencji i posiada uprawnienia do nadzoru administracyjnego w zakresie kontroli przejrzystości i rzetelności zarządzania (Majone, 1997, s. 262–275).

Zlecenie przez Komisję pewnych działań na zewnątrz jest wyrazem konieczności efektywnego zarządzania większą liczbą programów wspólnotowych. Zarządzanie to może obejmować kierowanie całym projektem lub tylko pewnymi jego elementami. Agencje w powierzonym sobie zakresie gromadzą dane, przetwarzają je i przesyłają Komisji.

Aktualnie jest sześć agencji wykonawczych, tj.: Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych (REA), Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA), Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i Innowacji (EACI), Agencja Wykonawcza ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-EA), Agencja Wykonawcza ds. Zdrowia i Konsumentów (EAHC), Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (ERC).

Koordynacją pracy wszystkich agencji wykonawczych zajmuje się Komitet ds. Agencji Wykonawczych, który został utworzony przez Komisję Europejską. Komitet ten działa na podstawie decyzji 199 9/468/WE oraz regulaminu wewnętrznego (Keleman, 2002, s. 93–118).

Podstawowym zadaniem agencji wykonawczych jest realizacja zadań związanych z realizacją programów unijnych. Ponadto, zgodnie z art. 6 rozporządzenia nr 58/2003, do zadań, które są powierzane agencjom wykonawczym, zalicza się:

- 1) zarządzanie niektórymi lub wszystkimi etapami projektu w związku z poszczególnymi projektami, w kontekście wykonywania programu wspólnotowego oraz przeprowadzania niezbędnych w tym celu kontroli, poprzez przyjmowanie odpowiednich decyzji przy wykorzystaniu uprawnień przekazanych agencji przez Komisję,
- 2) przyjmowanie instrumentów wykonania budżetu w odniesieniu do dochodów i wydatków oraz prowadzenie wszystkich działań koniecznych do wykonania programu wspólnotowego na podstawie uprawnień przekazanych przez Komisję, w szczególności działań związanych z udzielaniem zamówień i przyznawaniem dotacji,
- 3) zbieranie, analizowanie i przekazywanie Komisji wszystkich informacji potrzebnych do kierowania wykonaniem programu wspólnotowego.

Zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 58/2003 agencja wykonawcza jest organem wspólnotowym i posiada osobowość prawną. Na terenie całej Unii Europejskiej posiada zdolność prawną, ale stosownie do prawa obowiązującego w tym zakresie w poszczególnych państwach członkowskich. Tym samym agencje te mogą nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchomości. Agencje mogą być stroną postępowania sądowego. Przedstawicielem agencji na zewnątrz jest zawsze dyrektor.

STRUKTURA ORGANIZACYJNA AGENCJI WYKONAWCZYCH

Organami agencji wykonawczych są Dyrektor i Komitet Sterujący. Zgodnie z art. 8 rozporządzenia nr 58/2003 Komitet Sterujący złożony jest z pięciu członków, którzy wyznaczani są przez Komisję Europejską. Kadencja członków Komitetu trwa dwa lata i wygasa w momencie ich zastąpienia. Mandat jest odnawialny. Na czele Komitetu stoi przewodniczący wybierany spośród członków (Talbot, 2000, s. 5).

Komitet Sterujący zbiera się na posiedzeniach co najmniej cztery razy w roku. Jego posiedzenia zwoływane są przez przewodniczącego lub na wniosek członków bądź dyrektora. Decyzje Komitetu zapadają zwykłą większością głosów, zaś w przypadku równej liczby głosów rozstrzygający głos ma przewodniczący.

Według rozporządzenia nr 58/2003 do zadań Komitetu Sterującego zalicza się następujące działania:

- 1) przyjęcie rocznego planu pracy agencji wykonawczej, zawierającego szczegółowe cele i wskaźniki realizacji. Projekt rocznego planu pracy przygotowywany jest przez dyrektora i zatwierdzany przez Komisję Europejską. Plan może być poprawiany w ciągu roku, zgodnie z sugestiami Komisji Europejskiej. Do planu dołącza się oszacowanie niezbędnych wydatków;
- 2) uchwalenie budżetu administracyjnego agencji;
- 3) uzyskanie zgody od Komisji do podjęcia decyzji o przyjęciu darowizn, zapisów i dotacji ze źródeł innych niż unijne;
- 4) decydowanie o organizacji departamentów agencji wykonawczej;
- 5) ustalenie reguł do wykonania prawa dostępu do dokumentów agencji;
- 6) przygotowanie sprawozdania z działalności agencji. Sprawozdanie przygotowane jest zgodnie z art. 60 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1605/2002 i musi być gotowe do 31 marca każdego roku, a przedkłada się je Komisji. Sprawozdanie to zawiera wykonanie środków operacyjnych odpowiadających programowi zarządzanemu przez agencję oraz informacje finansowe;
- 7) przyjęcie i stosowanie środków mających na celu zwalczanie nadużyć finansowych i nieprawidłowości.

Drugim organem agencji wykonawczych jest dyrektor wyznaczany przez Komisję Europejską. Procedura powołania dyrektora jest określona rozporządzeniem Rady (EWG, Euratom, Europejska Wspólnota Węgla i Stali – EWWiS) nr 259/68, potocznie traktowanym jako „regulamin pracownicy” (Dz.U. L 56 z 4.03.1968 r., s. 1). Rozporządzenie zmieniono rozporządzeniem (Wspólnota Europejska, EWWiS, Euratom) nr 490/2002 (Dz.U. L 77 z 20.03.2002 r., s. 1). Dyrektor powoływany jest na okres czterech lat, z możliwością odnowienia mandatu. W szczególnych przypadkach jego kadencja może zostać skrócona przez Komisję po zasięgnięciu opinii Komitetu Sterującego. Do zadań dyrektora należy zaliczyć:

- 1) reprezentowanie agencji na zewnątrz oraz zarządzanie nią;
- 2) przygotowanie pracy Komitetu Sterującego, ale bez prawa głosu podczas posiedzeń Komitetu;
- 3) przygotowanie rocznego programu pracy agencji;

- 4) zapewnienie wykonania rocznego programu pracy;
- 5) opracowanie sprawozdania dotyczącego dochodów i wydatków. Jako intendent dyrektor wykonuje budżet administracyjny agencji;
- 6) przygotowanie i opublikowanie sprawozdań, szczególnie rocznych, które agencja przedstawia Komisji;
- 7) zawieranie umowy o pracę z pracownikami agencji. Dyrektor zarządza personelem agencji;
- 8) ustanowienie systemu kontroli zarządczej i kontroli wewnętrznej. Kontrola ta musi być dostosowana do zadań powierzonych agencji i obejmuje ona legalność działań oraz ich skuteczność.

FINANSE AGENCJI

Agencja wykonawcza działa na podstawie własnego budżetu przeznaczanego na funkcjonowanie agencji, zwanego budżetem operacyjnym. Środki operacyjne przeznaczone na realizację programów wspólnotowych, a których dysponentami są agencje wykonawcze, zgodnie z art. 274 (Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską), pozostają częścią ogólnego budżetu Unii Europejskiej. Zatem koszty realizacji poszczególnych zadań obciążają bezpośrednio unijny budżet. Wszelkie operacje bankowe muszą być przeprowadzane zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE, Euroatom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248 z 16.09.2002 r., s. 1) oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 1653/2004 z dnia 21 września 2004 r. w sprawie typowego rozporządzenia finansowego dla agencji wykonawczych, na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003 określającego status agencji wykonawczych, odpowiedzialnych za niektóre czynności dotyczące obsługi programów wspólnotowych (Dz.U. L 297 z 22.09.2004 r., s. 6). Rozporządzenie zmieniono rozporządzeniem (WE) nr 1821/2005 (Dz.U. L 293 z 9.11.2005 r., s. 10).

Podstawową zasadą, na której opierają się finanse agencji, jest zasada przejrzystości, która przejawia się w:

- 1) zasobach co do środków oraz miejsc pracy koniecznych do funkcjonowania agencji,
- 2) planowanych delegacjach służbowych urzędników Komisji do agencji wykonawczej,

- 3) zasobach administracyjnych uwolnionych poprzez przekazywanie zadań służb Komisji agencji wykonawczej oraz ponownym rozdzielaniu uwolnionych zasobów administracyjnych.

Podstawą stworzenia budżetu własnego agencji jest przygotowanie prognozy wszystkich dochodów i wydatków agencji, które muszą się bilansować. Rok budżetowy odpowiada rokowi kalendarzowemu. Zgodnie z art. 12 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 58/2003 w budżecie znajdują się etaty pracowników agencji wraz z określeniem liczby, stopnia i kategorii pracowników zatrudnianych w danym roku budżetowym. Budżet operacyjny jest publikowany w załączniku do sekcji III ogólnego budżetu Unii Europejskiej. Budżet agencji obejmuje subwencję przewidzianą w ogólnym budżecie Unii Europejskiej (Bovens, 2007, s. 104–120).

Projekt budżetu przygotowuje dyrektor i zawiera w nim bieżące koszty funkcjonowania agencji na rok następny. Projekt jest uchwalany przez Komitet Sterujący do 1 marca każdego roku, ale nie może zostać uchwalony przed przyjęciem ogólnego budżetu Unii Europejskiej.

Za realizację budżetu odpowiedzialny jest dyrektor agencji wykonawczej. Zgodnie z art. 14 rozporządzenia (WE) nr 58/2008 w sprawie wykonania budżetu dyrektor składa sprawozdania finansowe, zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 127 i 128 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1605/2002 oraz z następującymi warunkami:

- 1) każdego roku dyrektor przedstawia tymczasowe szczegółowe sprawozdania dotyczące wszystkich dochodów i wydatków za ubiegły rok budżetowy Komitetowi Sterującemu, który przesyła je, najpóźniej do 1 marca, księgowemu Komisji i Trybunałowi Obrachunkowemu,
- 2) końcowe sprawozdania finansowe przesyłane są księgowemu Komisji i Trybunałowi Obrachunkowemu najpóźniej do 1 lipca następnego roku.

Agencja każdego roku występuje o absolutorium, które udzielane jest przez Trybunał Obrachunkowy, najpóźniej do 29 kwietnia następnego roku. Jego udzielenie jest powiązane z absolutorium odnoszącym się do wykonania ogólnego budżetu Unii Europejskiej (Curtin, 2007, s. 523–541).

DOBÓR PRAWNIKÓW WEDŁUG KRYTERIÓW INTEGRUJĄCYCH UNIĘ EUROPEJSKĄ

Dobór pracowników do pracy w agencjach wykonawczych odbywa się na zasadach odpowiadających procesowi integracji europejskiej. Jedną z nich jest zachowanie właściwej proporcji pracowników do liczebności poszczególnych państw oraz zachowanie parytetów, zwłaszcza mężczyzn i kobiet. W ten sposób agencje odpowiadają na aktualne potrzeby społeczne i przyczyniają się do intensyfikacji procesu integracyjnego.

W agencjach wykonawczych są dwie kategorie pracowników. Pierwszą stanowią urzędnicy, którzy są jednocześnie pracownikami wspólnotowymi, oddelegowanymi przez unijne instytucje na stanowiskach kierowniczych w agencjach. Oddelegowanie ich ma charakter czasowy, czyli na okres egzystencji danej agencji. Drugą grupę stanowią pracownicy zatrudnieni bezpośrednio przez agencję. Ich zatrudnienie dokonuje się na podstawie umowy o pracę i ma charakter czasowy. Zawierane umowy muszą być zgodne z regulaminem pracowniczym oraz obecnym ustawodawstwem krajowym. Oddelegowanie urzędnika pracy w agencji wykonawczej nie powoduje wygaśnięcia jego dotychczasowego stanowiska. Na wakujące stanowisko nie dokonuje się naboru. Komitet Sterujący może, w razie konieczności, wydać niezbędne przepisy wykonawcze dotyczące zarządzania personelem w ramach agencji wykonawczej.

Stosownie do art. 19 rozporządzenia (WE) nr 58/2003 pracownicy agencji wykonawczych cieszą się przywilejami i immunitetami, o których jest mowa w Protokole z dnia 8 kwietnia 1965 r. w sprawie przywilejów Wspólnot Europejskich. Podlegają oni również regulaminowi pracowniczemu.

KONTROLA, NADZÓR I ODPOWIEDZIALNOŚĆ

W świetle art. 25 rozporządzenia nr 58/2003 (WE) agencje wykonawcze zobowiązane są do przeprowadzenia autokontroli czy oceny swojej działalności. W ramach autokontroli agencje muszą składać roczne sprawozdania z działalności oraz przekazywać Komisji końcowe sprawozdania finansowe. Są to tak zwane środki tymczasowe.

Zgodnie z art. 255 TWE dokumenty agencji wykonawczych są dostępne do opinii publicznej. Oznacza to, że podstawą nadzoru nad działalnością agencji wykonawczych jest kontrola obywatelska i instytucjonalna. Dostęp

do dokumentów agencji wykonawczych reguluje rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145 z 31.05.2001 r., s. 43). Jednak członkowie Komitetu Sterującego, dyrektor oraz pracownicy, jak również wszystkie osoby uczestniczące w działalności agencji wykonawczej zobowiązani są, nawet po zaprzestaniu pełnienia swoich funkcji, do nieujawniania takich informacji, które objęte są tajemnicą zawodową (Morten, Trondal, 2011, s. 868–887).

Nadzór nad agencjami wykonawczymi sprawuje Komisja Europejska poprzez wewnętrznego rewidenta. To oni wykonują powierzone im zadania przez Komisję. Zgodnie z art. 25 rozporządzenia nr 58/2003 Komisja sporządza zewnętrzne sprawozdanie dotyczące pierwszych trzech lat funkcjonowania każdej agencji wykonawczej i przedkłada je Komitetowi Sterującemu agencji wykonawczej, Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Trybunałowi Obrachunkowemu. Sprawozdanie to zawiera analizę kosztów i korzyści. Taka ocena jest powtarzana co trzy lata. W przypadku gdy ze sprawozdania wynika negatywna ocena, Komisja może podjąć decyzję o jej likwidacji.

Ponadto nadzór sprawuje Europejskie Biuro ds. Zwalczenia Nadużyć Wewnętrznych (OLAF), które działa na podstawie decyzji Komisji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom z dnia 28 kwietnia 1999 r. (Dz.U. L 136 z 31.05.1999 r., s. 20). Uprawnienia Biura do przeprowadzenia działań z zakresu nadzoru wynikają z porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 25 maja 1999 r. zawartego pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską (Dz.U. L 136 z 31.05.1999 r., s. 15). Na podstawie art. 285 TWE uprawnienia kontrolne posiada również Trybunał Obrachunkowy w odniesieniu do sprawozdań agencji wykonawczych. W ramach działań kontrolnych mogą być przeglądane wszystkie dokumenty wykonawców i podwykonawców, którzy otrzymali wspólnotowe środki finansowe, w tym w pomieszczeniach beneficjentów.

Odpowiedzialność agencji wykonawczych może mieć charakter umowny i pozaumowny. Zgodnie z art. 21 rozporządzenia (WE) nr 58/2003 w przypadku odpowiedzialności pozaumownej agencja wykonawcza zobowiązana jest do naprawienia wszelkich szkód spowodowanych przez agencję lub jej pracowników przy wykonywaniu ich obowiązków. Organem właściwym do

rozpatrywania tego rodzaju spraw jest Trybunał Sprawiedliwości. Odpowiedzialność mogą ponosić również pracownicy agencji. Odpowiedzialność osobista pracowników wobec agencji wykonawczej określona jest regułami mającymi zastosowanie do pracowników (Christenses, Legried, 2006, s. 8 i n.).

Odpowiedzialność agencji wykonawczej ogranicza się przede wszystkim do aktów agencji, które wyrządzają szkodę osobie trzeciej. Zgłoszenie powstania takiej szkody może zostać zgłoszone przez każdą osobę zainteresowaną, bezpośrednio lub osobiście, albo przez państwo członkowskie. Podmioty te mogą zażądać sprawdzenia legalności tych aktów.

Zgodnie z art. 22 rozporządzenia (WE) nr 58/2003 kontrola legalności aktów agencji wykonawczych dokonuje się na drodze postępowania administracyjnego. Wszczyta się je w ciągu jednego miesiąca od dnia, w którym zainteresowana strona dowiedziała się o kwestionowanym dokumencie. W trakcie postępowania dokonuje się przesłuchania stron. Komisja musi podjąć decyzję w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Decyzja musi być pisemna z uzasadnieniem. W ramach postępowania dowodowego Komisja może dokonać przeglądu wszelkich aktów agencji wykonawczej.

Komisja swoją decyzją może zawiesić wykonanie aktu, którego to dotyczy, lub zarządzić środki tymczasowe. Komisja może też utrzymać w mocy akt agencji lub nakazać jego zmianę w całości bądź części.

PODSUMOWANIE

Zmiany cywilizacyjne, zwłaszcza w obszarze ekonomicznym, politycznym i społecznym, wymuszają na państwach i wspólnocie międzynarodowej wprowadzanie nowych form organizacji i funkcjonowania administracji publicznej. Decentralizacja wykonywania zadań publicznych realizowana jest od czasów powojennych w XX w. Powstała koncepcja nowego zarządzania zadaniami publicznymi, określaną jako *governance*. Nowe formy zarządzania są też przejawem nowej filozofii integracji europejskiej, nakierowane na tzw. integrację sektorową.

Jedną z takich form decentralizacji administracji publicznej są agencje rządowe, tworzone w poszczególnych państwach, w tym w Polsce, po 1990 r. Fakt rozmieszczenia ich siedzib w krajach członkowskich jest również wyrazem nie tylko sektorowej, ale też oddolnej integracji europejskiej.

W EWG takie agencje zaczęły powstawać w latach 70. XX w. W ramach Unii Europejskiej w 2003 r. powstał zaś szczególnie rodzaj agencji, zwanych agencjami wykonawczymi, które wykonują zadania techniczne w zakresie wykonywania unijnych zadań zarządczych, m.in. w obszarze nauki, kultury, zdrowia, transportu, ochrony konsumentów (Majer, 2011, s. 441–454; Bułajewski, 2011, s. 311–328; Breński, 2003, s. 21–28). W sumie obecnie funkcjonuje sześć takich agencji. Organizacja i zasady funkcjonowania agencji wykonawczych zostały ujednoczone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiającym statut agencji wykonawczych.

Dziesięcioletni okres funkcjonowania agencji wykonawczych należy ocenić dość dobrze. Pozytywnie należy ocenić też ich wkład w intensyfikację procesu integracji Unii Europejskiej. Obszarem problemowym, który wymaga pewnych korekt, jest kwestia większej spójności działań podejmowanych przez agencje wykonawcze z odpowiednimi agencjami krajowymi państw członkowskich, w celu wypracowania i ujednoczenia głównych celów działania.

Literatura

- Barbieri, D., Ongaro, E. (2008). *EU agencies: what is common and what is distinctive compared with national-level public agencies*, „International Review of Administrative Sciences” nr 74, z. 3, doi:10.1177/0020852316633513.
- Bovens, M. (2007). *New Forms of Accountability and EU-Governance*, „Comparative European Politics” nr 5. ISSN 1472-4790.
- Breński, W. (2003). *Rozwój usług transportowych*, „Informacja Poczta” nr 2.
- Bułajewski, S. (2011). *Powiatowa komisja bezpieczeństwa i porządku jako instytucja porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*. W: P. Majer, M. Sitek, *Jakość w działaniach na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego państw Grupy Wyszehradzkiej z perspektywy europejskiej*, Wydawnictwo WSGE, Józefów. ISBN 978-83-62753-14-7.
- Christenses, T., Legried, P. (2006). W: T. Christenses, P. Legried, (red.), *Autonomy and regulation. Coping with Agencies in the Modern State* University of Oslo, Oslo. ISBN 978-1845428594.
- Curtin, D. (2007). *Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account*, „European Law Journal”, nr 13, z. 4. ISSN 1468-0386.
- Hix, S. (1998). *The study of the European Union II: the ‘new governance’ agenda and its rival*, „Journal of European Public Policy” nr 5.1. ISSN 1466-4429.

- Keleman, D.R. (2002). *The Politics of 'Eurocratic' Structure and the New European Agencies*, „West European Politics” nr 25.4. ISSN 0140-2382.
- Majer, P. (2011). *Programy prewencyjne polskiej policji*. W: P. Majer, M. Sitek, (red.), *Jakość w działaniach na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego państw Grupy Wyszehradzkiej z perspektywy europejskiej*, Wydawnictwo WSGE, Józefów. ISBN 978-83-62753-14-7.
- Majone, G. (1997). *The new European agencies: regulation by information*, „Journal of European Public Policy” nr 4.2. ISSN 1466-4429.
- Marchewka-Bartkowiak, K. (2011). *Agencje Wykonawcze*, „Infos. Biuro Analiz Sejmowych. Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze” nr 17(109) z 18 sierpnia 2011 r.
- Marchewka-Bartkowiak, K. (2008). *Sovereign Portfolio Management Agency jako instytucja zarządzająca państwowymi portfelami finansowymi*, „Bank i Kredyt”, nr 11. ISSN 0137-5520.
- Mierzejewski, D.J. (2012). *Portals of selected international organizations and institutions for international security – the content and structure*, „Politické Vedy”, Rok. 15, z. 4, 2. ISSN 1335-2741.
- Morten, E., Trondal, J. (2011). *EU-level agencies: new executive centre formation or vehicles for national control?*, „Journal of European Public Policy”, nr 18, z. 6. ISSN 1466-4429.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford. ISBN 978-0199268498.
- Rouet, G., Terem, P. (2008). *Enlargement and European neighborhood policy*, „Etablissements Emile Bruylant”, Bruxelles.
- Talbot, C., i in. (2000). *The idea of agency. Researching the agencification of the (public service) world*, Paper for the American Political Studies Association Conference, Washington DC, August.