

---

# 1. WPROWADZENIE

## 1.1. CELE I ZAŁOŻENIA PRACY

Współpraca międzynarodowa jest tradycyjnie zarezerwowana dla tych organów administracji publicznej, które – mając mandat polityczny – kreują w mniejszym lub w większym zakresie politykę międzynarodową państwa. W większym stopniu dotyczy to tych podmiotów, które legitymują się bezpośrednim mandatem, np. prezydenta, ale równie istotną rolę odgrywają te podmioty, których mandat jest wynikiem wyboru przez reprezentację polskiego suwerena, czyli rządu oraz jego poszczególnych ministrów. Skutkiem tych działań są umowy międzynarodowe lub inne międzyrządowe porozumienia wdrażane następnie przez aparat administracyjny państwa. Co się z tym wiąże, większość polskich organów administracji publicznej spełnia swoją służebną funkcję wobec obywateli bez konieczności wchodzenia w żadne relacje międzynarodowe, które wpływałyby na ich jurysdykcję administracyjną. Ten tradycyjny obraz aktywności polskiej administracji zaczął się jednak powoli zmieniać wraz z pojawieniem się i rozwojem ponadnarodowych sieci organów administracji, a także coraz szerszym uczestnictwem polskich organów administracji publicznej w tych strukturach.

W przełomowej pracy poświęconej zjawisku sieci zauważono, że ponadnarodowe sieci administracyjne stają się wzorcem strukturalnym dla tworzenia nowego porządku światowego<sup>1</sup>. Sieci te, choć istniejące już w różnych formach od XIX w.<sup>2</sup>, dopiero w ostatnich dekadach gruntownie zmieniły kształt stosunków międzynarodowych i w dużym stopniu zaczynają wpływać na krajowe struktury administracji publicznej. Zmiany ilościowe w tym zakresie idą w parze ze zmianami jakościowymi – w ostatnich latach ponadnarodowe sieci organów

---

<sup>1</sup> A.-M. Slaughter, *A New World Order*, Princeton University Press, Princeton 2004, s. 23.

<sup>2</sup> Ch. Tietje, *History of Transnational Administrative Networks* [w:] O. Dilling, M. Herberg, G. Winter (red.), *Transnational administrative rule-making. Performance, legal effects, and legitimacy*, Hart, Oxford 2011, s. 27 i n.

administracji rozwijają się bardzo intensywnie i zaczynają przybierać coraz bardziej sformalizowane struktury. Szczególnie widoczny jest rozwój sieci organów ochrony konkurencji, ochrony konsumentów czy regulatorów sektorowych, np. energetycznego, telekomunikacyjnego, kolejowego czy finansowego. Widać również, że projekty intensyfikacji międzynarodowej współpracy organów administracji i powołania sieci pojawiają się w kolejnych sferach, np. w dziedzinie ochrony danych osobowych, ochrony środowiska, zamówień publicznych, nie wspominając o stosunkowo dawno powstałej, ale wciąż rozwijanej współpracy organów administracji bezpieczeństwa oraz służb skarbowych. Pokazuje to, że proces rozszerzania powiązań sieciowych polskich organów administracji postępuje i, co więcej, ma perspektywy dalszego nasilenia. Istotnym rysem tego rozwoju jest jego różnorodność i brak jednego wzorca sieci. Ponadnarodowe sieci organów administracji nie mają bowiem charakteru jednolitego. Mogą mieć one status formalny, jak np. Europejska Sieć Konkurencji (European Competition Network – ECN), albo też być wirtualną platformą współpracy, jak np. Międzynarodowa Sieć Konkurencji (International Competition Network – ICN). Mogą mieć charakter luźnej kooperacji, jak w przypadku Regionalnego Stowarzyszenia Regulatorów Energetyki (Energy Regulators Regional Association – ERRA), lub też tworzyć trwale struktury organizacyjne, tak jak Rada Europejskich Regulatorów Energii (Council of European Energy Regulators – CEER). Ponadnarodowe sieci organów administracji posługują się w swoich nazwach różnymi określeniami: „sieć”, „forum”, „inicjatywa”, „komitet”, „grupa”. Bez względu jednak na niuanse semantyczne sieci takie są zawsze formą ponadnarodowej kooperacji między krajowymi organami administracji polegającej na wzajemnym wpływie na kreowanie przez nie polityki administracyjnej i – coraz częściej – na sprawowanie przez swoich członków jurysdykcji administracyjnej. Bez względu bowiem na status poszczególnych sieci polskie organy administracji publicznej angażują się w ich funkcjonowanie, co przekłada się, z różną intensywnością, na praktykę administracyjną oraz krajowy porządek prawny.

Ponadnarodowe sieci stają się skutecznymi i ważnymi formami europejskiej przestrzeni administracyjnej czy zarządzania światowego (ang. *global governance*)<sup>3</sup>. Co więcej, na gruncie teorii zarządzania światowego uznaje się, że ponadnarodowe sieci stanowią ważną alternatywę dla wyścigu regulacyjnego stawiającego albo na centralizację, albo decentralizację tego zarządzania<sup>4</sup>. Ponadnarodowe

---

<sup>3</sup> A.-M. Slaughter, D. Zaring, *Networking Goes International. An Update*, „Annual Review of Law & Social Science” 2006, vol. 2, s. 219.

<sup>4</sup> D.C. Esty, D. Geradin, *Regulatory Co-opetition*, „Journal of International Economic Law” 2000, vol. 3, no. 2, s. 242.

sieci zastępują wyścig regulacyjny współpracą w znacznym stopniu nieformalną, ale wiodącą do wypracowania wspólnych standardów i zbliżenia sposobu postępowania w podobnych sprawach<sup>5</sup>. Warto też zauważyć, że nawet krytycy ponadnarodowych sieci zgadzają się, że choć ich znaczenie nie jest uniwersalne, to jednak w pewnych sferach odgrywają one wiodącą rolę w procesie zarządzania światowego. Przykładem mogą być tutaj sieci organów konkurencji, w ramach których tworzące je organy mają faktycznie lub prawnie gwarantowaną niezależność od czynników politycznych i wdrażają bardzo zbliżone regulacje prawne oparte na wspólnie przyjmowanych wartościach kulturowych<sup>6</sup>. Równie istotne jest to, że w świetle koncepcji zarządzania światowego chodzi nie tyle o stworzenie administracji światowej, ile o wypracowanie procedur i dostosowanie do nich istniejących instytucji w celu rozwiązywania problemów o charakterze globalnym.

Rozwój ponadnarodowych sieci organów administracji publicznej pokazuje, że prawo administracyjne przestaje być domeną czysto krajową – wewnętrznym produktem polskiego parlamentu i organów administracji upoważnionych przezeń w drodze ustawowej do stanowienia aktów wykonawczych. Na rozwój polskiego prawa administracyjnego i jego otwarcie na przestrzeń ponadkrajową wpływ mają m.in.:

- integracja europejska – *acquis communautaire* przyjęte po przystąpieniu do Unii Europejskiej w sposób istotny zmieniło polskie prawo administracyjne;
- organizacje międzynarodowe – w wielu dziedzinach regulacji organizacje międzynarodowe lub inne fora współpracy międzynarodowej wprowadzają regulacje oddziałujące lub wręcz zastępujące regulacje krajowego prawa administracyjnego;
- współpraca międzynarodowa – globalizująca się gospodarka, integracja regionalna kładą kres autarkii administracyjnej i wzmagają współpracę międzynarodową na wielu poziomach, nie ograniczając jej do formalnych kontaktów wyłącznie na szczeblu rządowym.

Zjawiska te skutkują tworzeniem i zachęcaniem do przyjęcia (lub narzuceniem) wspólnych standardów międzynarodowych w wielu dziedzinach życia. Standardy te, przyjęte przez ustawodawców krajowych, często stają się potem częścią krajowych regulacji prawnych<sup>7</sup>. W istotnym stopniu inkubatorem zmian

<sup>5</sup> A.-M. Slaughter, D. Zaring, *Networking...*, op. cit., s. 217.

<sup>6</sup> M. Pollack, G. Shaffer, *Transatlantic Governance in the Global Economy*, Rowman & Littlefield, Lanham 2001, s. 298–299.

<sup>7</sup> Niestety często towarzyszy temu brak krytycznej refleksji wobec podejmowanych regulacji, co może pogłębiać dysfunkcjonalność rozwiązań prawnych w wielu sferach regulacji administracyjnoprawnej i wypaczać sens przyjmowanych regulacji lub nawet czynić z nich martwe prawo.

są ponadnarodowe sieci organów administracji i to one ułatwiają przejmowanie standardów międzynarodowych przez prawo krajowe.

Co ważne, ponadnarodowe sieci organów administracji nie ograniczają swojej aktywności do kwestii legislacyjnych, ale w istotnym stopniu wpływają też na kreowanie polityki administracyjnej, a nawet jurysdykcji administracyjnej swoich członków. Powoduje to, że w miarę rozwoju sieci zaczynają wytwarzać własne reguły postępowania, które – choć często mają charakter nieformalny – bez wątpienia realnie wpływają na postępowanie krajowych organów administracji publicznej będących członkami sieci, a także mogą oddziaływać na pozycję adresatów czynności organów administracji publicznej. Jednocześnie należy mieć świadomość, że na obecnym etapie rozwoju prawo regulujące współpracę między różnymi zagranicznymi organami administracji nie stanowi nowej formy prawa, ale jest zbiorczą kategorią dla aktów z różnych poziomów prawa, np. krajowego i europejskiego prawa administracyjnego<sup>8</sup>. Nie można jednak zaprzeczyć, że nawet obecny dorobek ponadnarodowych sieci organów administracji daje asumpt do twierdzenia, że może się on stać w przyszłości istotną częścią globalnego czy transnarodowego prawa administracyjnego, stanowiącego nową, odrębną gałąź prawa.

Celem prezentowanych w tej książce rozważań jest wyjaśnienie charakteru prawnego ponadnarodowych sieci organów administracji publicznej, dokonanie ich prawnej klasyfikacji oraz określenie wpływu sieci na krajowy porządek prawny i funkcjonowanie polskiej administracji publicznej. Umożliwi to wszechstronna analiza powstania, funkcjonowania i ewolucji ponadnarodowych sieci organów administracji ze szczególnym uwzględnieniem tworzących je polskich organów. Z uwagi na niezwykle szeroki zakres badanego tematu oraz brak opracowania tego zagadnienia w polskiej literaturze przedmiotu zjawisko ponadnarodowych sieci organów administracji zostanie pokazane przez pryzmat funkcjonowania ponadnarodowych sieci organów ochrony konkurencji. Uwzględnienie większej grupy sieci w szczegółowej analizie zbyt rozszerzyłoby proces badawczy i groziło jego rozproszeniem. Tymczasem prawo konkurencji oraz współpraca w tej dziedzinie właściwych organów administracji publicznej z różnych krajów wydaje się szczególnie trafnym wyborem przypadku do studiowania funkcjonowania ponadnarodowych sieci. Podkreśla się, że wyrażenie „prawo konkurencji” i przymiotnik „międzynarodowy” nigdy nie były tak ściśle związane, jak teraz. Choć wdrażanie reguł konkurencji pozostaje kwestią krajową, to materialne prawo konkurencji odzwierciedla prawie stuprocentowy globalny konsensus co

---

<sup>8</sup> E. Schmidt-Assmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 494.

do korzyści płynących z wolnych i konkurencyjnych rynków. Taki stan rzeczy pozwala na intensyfikację procesu harmonizacji materii i procedury krajowych reguł konkurencji. Harmonizacja ta przybiera wielorakie formy i w różnym stopniu dotyka poszczególne instytucje prawa konkurencji<sup>9</sup>, przy czym warunkiem harmonizacji prawa jest współpraca międzynarodowa organów administracji, bez której nigdy nie będzie ona ani pełna, ani skuteczna. Współpraca ta najlepiej rozwija się w ramach ponadnarodowych sieci organów administracji. Jej wymiernym skutkiem jest postępująca konwergencja przepisów krajowych oraz postępujące ich umiędzynarodowienie. Świadczy o tym także fakt, że polityka konkurencji została określona jako „pierwsza w pełni ponadnarodowa polityka” Unii Europejskiej<sup>10</sup>, ECN stała się zaś wzorem dla innych europejskich sieci administracyjnych. Jak zwięźle ujęto to w literaturze przedmiotu, jeżeli przyjmujemy, że „usieciowienie” administracji (ang. *networking*) jest przejawem nowego porządku światowego, to prawo antymonopolowe jest tego najlepszym przykładem<sup>11</sup>. Twierdzi się wręcz, że międzynarodowe prawo konkurencji jest charakteryzowane przez klasyczną formę zarządzania, czyli (ponadnarodową) sieć<sup>12</sup>. Prawo konkurencji (krajowe i międzynarodowe) oraz współpraca organów antymonopolowych w bardzo dużym stopniu zawdzięczają to właśnie ponadnarodowym sieciom, tj. OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)<sup>13</sup>, UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development)<sup>14</sup> czy ECN<sup>15</sup>

<sup>9</sup> A. Ezrachi, *Setting the scene. The scope and limits of 'international competition law'* [w:] idem (red.), *Research Handbook on International Competition Law*, Edward Elgar, Cheltenham–Northampton 2012, s. 3.

<sup>10</sup> L. McGowan, S. Wilks, *The first supranational policy in the European Union. Competition policy*, „European Journal of Political Research” 1995, vol. 28, iss. 2, s. 141.

<sup>11</sup> E.M. Fox, *Linked-In. Antitrust and the Virtues of a Virtual Network* [w:] P. Lugard (red.), *The International Competition Network At Ten. Origins, Accomplishments and Aspirations*, Intersentia, Cambridge–Antwerp–Portland 2011, s. 105.

<sup>12</sup> I. Maher, A. Papadopoulos, *Competition agency networks around the world* [w:] A. Ezrachi (red.), *Research Handbook...*, op. cit., s. 60.

<sup>13</sup> Szerzej zob. M. Błachucki, *The role of the OECD in development and enforcement of competition law*, „e-Pública – Revista Eletrónica de Direito Público” 2016, vol. 3, no. 3, s. 169 i n.

<sup>14</sup> I. Lianos, *The Contribution of the United Nations to the Emergence of Global Antitrust Law*, „Tulane Journal of International & Comparative Law” 2007, vol. 15, no. 2, s. 48 i n.

<sup>15</sup> O. Danielsen, K. Yesilkagut, *The Effects of European Regulatory Networks on the Bureaucratic Autonomy of National Regulatory Authorities*, „Public Organization Review” 2014, vol. 14, iss. 3, s. 353 i n.; I. Berit, J. Capiiau, D. Dalheimer, V. Juknevičute, P. Krenz, E. Rikkers, A. Sinclair, *Developments in and around the European Competition Network and Cooperation in Competition Enforcement in the EU. An Update* [w:] V. Marques de Carvalho, C.E. Joppert Ragazzo, P. Burnier da Silva (red.), *International Cooperation and Competition*

i ICN<sup>16</sup>. Wybór sieci organów antymonopolowych jako przykładów do studiowania ponadnarodowych sieci organów można spotkać w wielu pracach naukowych<sup>17</sup>, co dowodzi, że uważane są one za reprezentatywne dla badanego zjawiska. Skupienie się przede wszystkim na ponadnarodowych sieciach organów ochrony konkurencji jest zasadne także dlatego, że struktury te pozostały „sieciowe” w swojej istocie, w przeciwieństwie do np. niektórych ponadnarodowych sieci organów regulacyjnych, gdzie doszło do stworzenia odrębnych agencji lub urzędów wspomagających lub zastępujących w części działalność sieci<sup>18</sup>. Ponadto podkreśla się także, że dynamiczne rozprzestrzenianie się ustawodawstw antymonopolowych oraz powstawanie organów ochrony konkurencji spowodowało, że zinstytucjonalizowana współpraca międzynarodowa krajowych organów antymonopolowych stała się jedną z kluczowych sfer aktywności każdego organu ochrony konkurencji<sup>19</sup>. Znaczenie tej współpracy dla wykonywania przez krajowe organy antymonopolowe ich jurysdykcji administracyjnej jest tym, co wyróżnia je szczególnie wśród innych organów krajowej administracji publicznej. Należy oczywiście mieć świadomość, że ponadnarodowe sieci organów antymonopolowych nie wyczerpują problemu badawczego, choć są dobrym i reprezentatywnym przykładem, który daje możliwość wyprowadzania ogólnych i uniwersalnych wniosków. Godzi się jednak podkreślić, że w sytuacji, kiedy bę-

---

*Enforcement. Brazilian and European Experiences from the Enforcers' Perspective*, Wolters Kluwer, The Hague 2014, s. 33 i n.

<sup>16</sup> H.M. Hollman, W.E. Kovacic, *The International Competition Network. Its Past, Current and Future Role* [w:] P. Lugard (red.), *The International Competition...*, op. cit., s. 67 i n.

<sup>17</sup> Np. W. Kerber, J. Wendel, *Regulatory Networks, Legal Federalism, and Multi-level Regulatory Systems*, „MACIE Paper Series” 2016, no. 13, [http://www.uni-marburg.de/fb02/makro/forschung/magkspapers/index\\_html%28magks%29](http://www.uni-marburg.de/fb02/makro/forschung/magkspapers/index_html%28magks%29) (dostęp 13 czerwca 2016); P.-H. Verdier, *Transnational Regulatory Networks and Their Limits*, „The Yale Journal of International Law” 2009, vol. 34, iss. 1, s. 114 i n.; K. Raustiala, *The Architecture of International Cooperation. Transgovernmental Networks and the Future of International Law*, „Virginia Journal of International Law” 2002, vol. 43, s. 2 i n.; w literaturze polskiej: J. Supernat, *Koncepcja sieci organów administracji publicznej* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 207 i n.; I. Lipowicz, *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 1, s. 11 i n.; R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Stowarzyszenie Absolwentów WPiA UW, Warszawa 2011, s. 104 i n.

<sup>18</sup> Przykładami mogą być europejskie agencje, tj. ACER lub EUAR.

<sup>19</sup> A. Italianer, *A Move Forward on International Cooperation* [w:] V. Marques de Carvalho, C.E. Joppert Ragazzo, P. Burnier da Silva (red.), *International Cooperation...*, op. cit., s. xxiii.

dzie to uzasadnione tokiem wyводу i dążeniem do przedstawienia pełnego obrazu ponadnarodowych sieci, pojawiają się odwołania do innych funkcjonujących ponadnarodowych sieci organów administracji publicznej. Co jednak ważne, inne ponadnarodowe sieci będą wykorzystywane jedynie ilustracyjnie. Dodatkowym argumentem przemawiającym za możliwością incydentalnego przywoływania innych rodzajów sieci jest okoliczność, że całkowite uniknięcie szerszych porównań jest bardzo trudne, zważywszy, że wiele organów ochrony konkurencji pełni równocześnie funkcje regulacyjne czy funkcje ochrony konsumentów i jednocześnie należy do wielu rodzajów ponadnarodowych sieci. W ostatnim czasie w Europie nasila się tendencja do tworzenia zintegrowanych organów regulacyjnych i antymonopolowych<sup>20</sup>. Prowadzi to do sytuacji, w której ten sam organ, ale sprawujący wiele funkcji, jest jednocześnie członkiem wielu różnych przedmiotowo ponadnarodowych sieci organów administracji publicznej.

## 1.2. UZASADNIENIE WYBORU TEMATU

Rozwój ponadnarodowych sieci i coraz bardziej zaawansowane reguły współdziałania w ich ramach krajowych organów administracji publicznej powodują, że wzrasta złożoność tego zjawiska. Jedynie niektóre z powstających ponadnarodowych sieci organów administracji mają jasną podstawę prawną oraz określone formy prawne działania. Rosnąca liczba ponadnarodowych sieci skutkuje wzrostem ich aktywności, co szczególnie widoczne jest w liczbie uchwalanych dokumentów *soft law* oraz będącej często ich skutkiem bieżącej współpracy administracyjnej zawierającej element ponadnarodowy. Dokumenty te stają się w nieformalny i trudny do zauważenia sposób częścią krajowych zasad regulujących funkcjonowanie organów administracji publicznej. Jednocześnie w odróżnieniu od funkcjonowania krajowych reguł prawnych działalność sieci jest w dużym stopniu nieprzejrzysta i wymyka się kontroli społecznej czy formalnej. Nie do końca jest jasne, kto i w jaki sposób może kontrolować działalność ponadnarodowych sieci organów administracji.

Istnienie oraz formy działania ponadnarodowych sieci organów stanowią wyzwanie dla doktryny polskiego prawa administracyjnego. Dotychczasowa koncepcja porozumień administracyjnych nie wydaje się adekwatna do opisu tej

---

<sup>20</sup> Np. Hiszpania, Holandia czy Zjednoczone Królestwo. Wcześniej model zintegrowanego organu regulacyjnego i antymonopolowego wprowadziły Estonia i Dania. Godzi się jednak zauważyć, że wciąż w wielu europejskich krajach organy antymonopolowe pozostają odrębne od organów regulacyjnych czy organów ochrony konsumentów.

formy międzynarodowych porozumień różnych krajowych organów administracji. Jednocześnie ponadnarodowe sieci zaczynają tworzyć własne reguły postępowania oraz służą jako fora przyjmowania uzgodnionych praktyk uczestników sieci (np. w postaci wytycznych, dobrych praktyk, uzgodnień czy modelowych rozwiązań), które wpływają następnie na sposób prowadzenia spraw administracyjnych. Wskazane formy aktywności sieci i ich członków tylko w niewielkim stopniu mają swoje odzwierciedlenie w formach prawnych działania organów administracji czy w systemie źródeł prawa w Polsce. Ponadto, uczestnicząc w ponadnarodowych sieciach, polskie organy administracji stają się częścią europejskiej czy światowej administracji publicznej, co tworzy interesujące zagadnienia o charakterze ustrojowym. Pojawiają się bowiem istotne kwestie związane ze stosunkami hierarchicznymi oraz problem pogodzenia kontroli sprawowanej przez właściwe organy krajowe i ponadnarodowe w stosunku do uczestników sieci. Kompleksowa analiza tego zjawiska powinna pomóc w zrozumieniu jego istoty oraz włączyć je do głównego nurtu rozważań o ustrojowym prawie administracyjnym w Polsce.

Rozwój ponadnarodowych sieci organów administracji przyczynia się więc do stawiania pytań o podstawowe instytucje polskiego prawa administracyjnego, tj. o kwestię hierarchii źródeł prawa, form prawnych działania organów, kompetencji i właściwości międzynarodowej organów administracji czy wreszcie wykonywania suwerenności i odpowiedzialności polskiej administracji przed polskim suwerenem. Trudna do jednoznacznej oceny jest tendencja do przeobrażania się ponadnarodowych sieci organów administracji w ponadnarodowe organy administracji europejskiej lub światowej (co jest szczególnie widoczne w regulacjach energetycznych). W związku z tym rodzi się pytanie, czy jest to pewien wzór rozwoju innych sieci, czy jedynie odosobniony przypadek. Zaprezentowane w tej książce rozważania zmierzają do wyjaśnienia wskazanych wyżej zagadnień.

Istnienie i funkcjonowanie ponadnarodowych sieci wywołuje zatem interesujące zjawiska w każdej gałęzi prawa administracyjnego, tj. prawie ustrojowym, proceduralnym i materialnym<sup>21</sup>. Ta wieloaspektowość badanego zagadnienia powoduje, że konieczna jest jego kompleksowa analiza. Omawiane instytucje znajdują się w fazie rozwoju, dlatego zrozumienie ich istoty i wypracowanie ram do ich analizy umożliwi wskazanie dalszych obszarów badawczych dla nauki prawa administracyjnego. Podjęcie projektowanych badań jest także zgodne

---

<sup>21</sup> O podstawach wyróżniania prawa administracyjnego i jego gałęziach zob. B. Majchrzak, *Problem delimitacji regulacji administracyjnoprawnej w systemie prawnym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo UKSW, Warszawa 2015, s. 29 i n.



z jedną z reguł metodologicznych sformułowanych w doktrynie prawa administracyjnego, tj. preferowania jako obiektu badań zjawisk nowych, będących dopiero w stanie rozwoju<sup>22</sup>.

Przedkładana monografia zmierza do poszerzenia dotychczasowego dorobku nauki prawa administracyjnego. Jak zauważono wcześniej, w literaturze z zakresu tego działu prawa brakuje całościowego opracowania zjawiska ponadnarodowych sieci organów w kontekście ich wpływu na krajowy porządek prawny. Prezentowane badania powinny być także istotne na tle ogólnej teorii prawa administracyjnego, gdyż dotychczasowe analizy z zakresu globalnego lub europejskiego prawa administracyjnego koncentrowały się raczej na problematyce ponadnarodowych sieci organów z punktu widzenia ich aktywności międzynarodowej jako części wyłaniającego się systemu europejskiego lub globalnego zarządzania. Tymczasem prezentowane badania skupiają się na perspektywie krajowej i wpływie sieci na krajowy porządek prawny i system administracji publicznej.

Zainteresowanie sieciami na gruncie prawa administracyjnego ma wymiar znacznie szerszy niż tylko kontekst rozwoju międzynarodowych form współpracy administracyjnej. Pojawiają się bowiem postulaty zmiany rozumienia prawa administracyjnego ustrojowego, w szczególności poprzez odejście od rozumienia go jako prawa regulującego spod znaku sztywnego i hierarchicznego systemu prawa administracji publicznej na rzecz prawa, które służy stworzeniu wielopłaszczyznowej sieci odpowiedzialności za sprawy administracyjne, w której uczestniczą organy administracji publicznej oraz podmioty prywatne. Oznacza to odejście od rozumienia prawa administracyjnego jako reguł stosowanych przez urzędników w służbie publicznej w ramach organów administracji publicznej na rzecz reguł określających zakres odpowiedzialności demokratycznie umocowanych funkcjonariuszy publicznych, sądów oraz partnerów społecznych traktowanych jako elementy sieci odpowiedzialności za sprawy administracyjne<sup>23</sup>. Na ile te postulaty nowego rozumienia prawa administracyjnego są zasadne – trudno w tym miejscu przesądzać, ale jednocześnie można mieć nadzieję, że niniejsza praca będzie stanowiła głos w tej dyskusji.

---

<sup>22</sup> Z. Rybicki, *Zainteresowania badawcze w nauce prawa administracyjnego* [w:] K. Sobczak (red.), *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*. Materiały ze zjazdu specjalistów z zakresu prawa administracyjnego, Wydawnictwo UŚ, Katowice 1976, s. 12.

<sup>23</sup> F. Bignami, *From Expert Administration to Accountability Network. A New Paradigm for Comparative Administrative Law*, „Jean Monnet Working Paper” 2010, no. 1, <http://jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/100101.pdf> (dostęp 7 sierpnia 2018), s. 4.

Rozwój ponadnarodowych sieci organów administracji to także wyzwanie dla polskiej administracji. Dotychczasowa praktyka organów administracji w zakresie przystępowania do ponadnarodowych sieci i uczestnictwa w nich cechuje się przypadkowością. W bieżącej praktyce organów administracji nie ma długofalowych celów, którym współpraca ta ma służyć. Z tego względu brakuje też przemyślanej polityki wewnętrznej koordynującej uczestnictwo w tych sieciach, którą realizowaliby pracownicy urzędów. Co równie istotne – brakuje też jakiegokolwiek refleksji ze strony naczelnych organów administracji, w jaki sposób „okiełznać” aktywność międzynarodową poszczególnych organów administracji oraz zapewnić spójność polityki rządu. Prezentowane wyniki badań mają na celu wyjaśnienie, dlaczego taka refleksja jest konieczna i jak należy wprowadzić mechanizmy nadzoru i koordynacji uczestnictwa poszczególnych krajowych organów administracji publicznej w ponadnarodowych sieciach organów. Wyniki badań powinny także przyczynić się do wzmożenia społecznej świadomości korzyści i zagrożeń wynikających z rozwoju ponadnarodowych sieci organów administracji. Korzyści te są odczuwalne głównie dla polskich przedsiębiorców. Zagrożenia powinny być rozpatrywane w kontekście zmniejszenia transparentności funkcjonowania organów administracji publicznej w Polsce oraz zmniejszenia społecznej kontroli nad administracją publiczną. Przeniesienie przez organy administracji publicznej aktywności oraz części procesu decyzyjnego na poziom międzynarodowy może właśnie pogłębić te zagrożenia. Przeprowadzone badania pozwoliły zidentyfikować sposoby zapobiegania negatywnym skutkom tych zagrożeń.

### 1.3. TEZA I PYTANIA BADAWCZE PRACY

Rozwój ponadnarodowych sieci organów konfrontuje polską naukę prawa administracyjnego oraz polską administrację z zupełnie nowym zjawiskiem, które tworzy nowe pola analizy oraz przeobraża tradycyjne myślenie o administracji publicznej jako hierarchicznej strukturze o ściśle określonych kompetencjach, zamkniętej w krajowych ramach prawnych i organizacyjnych. Jak zauważono wcześniej, zjawisko to powoduje interesujące przeobrażenia w każdej gałęzi prawa administracyjnego, tj. w prawie ustrojowym, proceduralnym i materialnym. Aby więc uporządkować prowadzone badania, sformułowana została podstawowa teza badawcza oraz pytania badawcze wiodące do jej zweryfikowania.

Podstawową hipotezą badawczą jest założenie, że choć ponadnarodowe sieci organów administracji publicznej, mimo swego zróżnicowanego charakteru prawnego, wywierają w coraz większym stopniu wpływ na funkcjonowanie organów administracji w nie zaangażowanych, co prowadzi do zmian ustrojowych,

materialnoprawnych i procesowych w polskiej administracji publicznej i polskim porządku prawnym, to jednocześnie polski porządek prawny jedynie w niewielkim stopniu rozpoznaje i reguluje istnienie i funkcjonowanie ponadnarodowych sieci organów administracji publicznej. W toku analizy nastąpi weryfikacja sformułowanych wstępnie pytań badawczych:

- Jaki jest charakter ponadnarodowych sieci organów administracji i z jakimi typami sieci można się spotkać w praktyce współpracy zagranicznej krajowych organów administracji?
- Czy tradycyjne teorie administracyjnoprawne dotyczące form prawnych działania administracji, więzi ustrojowych w aparacie administracyjnym oraz koncepcje prawnomiędzynarodowe dotyczące formy współpracy międzypaństwowej są wystarczające do zrozumienia istnienia i funkcjonowania ponadnarodowych sieci organów?
- Jakie jest znaczenie ponadnarodowych sieci organów ochrony konkurencji dla rozwoju współpracy międzynarodowej organów antymonopolowych i prawa antymonopolowego?
- Czy krajowe organy administracji publicznej zaangażowane w działalność ponadnarodowych sieci organów wykazują jakieś charakterystyczne cechy w zakresie ustroju lub jurysdykcji?
- W jaki sposób ponadnarodowe sieci organów administracji oddziałują na sprawowanie jurysdykcji administracyjnej i funkcjonowanie polskich organów administracji publicznej w nie zaangażowanych?
- Jakie są konsekwencje faktu, że ponadnarodowe sieci organów administracji publicznej są jednocześnie częścią administracji krajowej, ponadnarodowej (europejskiej) i światowej?
- Czy, a jeżeli tak, to w jakim stopniu, działanie ponadnarodowych sieci i krajowych organów administracji w nie zaangażowanych poddane jest kontroli lub – w szerszym zakresie – jest rozliczalne oraz na jakim poziomie (krajowym, europejskim, światowym) ma to miejsce?
- W jakim zakresie krajowe prawo administracyjne może oddziaływać na funkcjonowanie ponadnarodowych sieci organów, czyniąc ich działalność oraz zaangażowanych w nie organów administracji publicznej prawnie uregulowaną, przewidywalną oraz rozliczalną?

## 1.4. METODOLOGIA BADAŃ

Nauka prawa stanowi wyodrębnioną dyscyplinę badawczą, która wypracowała swoją metodologię. W wielu aspektach jest ona jednak zbliżona do metod innych

dyscyplin badawczych<sup>24</sup>. Powoduje to, że w naukach prawnych stosuje się wiele metod badawczych, czerpiących z różnych dyscyplin. Cel pracy determinuje zastosowaną metodologię badań. Jest to zgodne z poglądami doktryny, w której podkreśla się, że wybór metod badawczych winien być funkcją celów, jakie dana praca sobie stawia<sup>25</sup>. W doktrynie prawa wyróżnia się kilka metod badawczych. Najczęściej wskazuje się na metody: historyczną<sup>26</sup>, prawnoporównawczą<sup>27</sup>, formalno-dogmatyczną<sup>28</sup> lub właściwiej logiczno-językową<sup>29</sup>, socjologiczną<sup>30</sup>, psychologiczną<sup>31</sup>, ekonomicznej analizy prawa<sup>32</sup>, statystyczną<sup>33</sup>, krytycznej analizy prawa<sup>34</sup>, empiryczną<sup>35</sup>, cybernetyczną<sup>36</sup> czy nurt prawa i literatury<sup>37</sup>. Metoda wykorzystywana w pracy naukowej stanowi więc świadomy i planowy wybór

---

<sup>24</sup> M. Van Hoecke, *Legal Doctrine. Which Method(s) for What Kind of Discipline?* [w:] idem (red.), *Methodologies of Legal Research. Which Kind of Method for What Kind of discipline?*, Hart, Oxford 2011, s. 17.

<sup>25</sup> K. Sobczak, *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego* [w:] idem (red.), *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*. Materiały ze zjazdu specjalistów z zakresu prawa administracyjnego, Wydawnictwo UŚ, Katowice 1976, s. 26–27.

<sup>26</sup> H. Olszewski, *Podejście historyczne w prawoznawstwie* [w:] A. Łopatka (red.), *Metody badania prawa*, Wydawnictwo PAN, Wrocław 1973, s. 11 i n.

<sup>27</sup> M. Rybicki, *Badania prawnoporównawcze. Ich znaczenie dla rozwoju nauk prawnych i dla praktyki* [w:] A. Łopatka (red.), *Metody badania...*, op. cit., s. 28 i n.

<sup>28</sup> E. Jarra, *Ogólna teoria prawa*, Gebethner i Wolff, Warszawa 1922, s. 16 i n.

<sup>29</sup> J. Wróblewski, *Metody logiczno-językowe w prawoznawstwie* [w:] A. Łopatka (red.), *Metody badania...*, op. cit., s. 47 i n.

<sup>30</sup> M. Borucka-Arctowa, *Podejście socjologiczne* [w:] A. Łopatka (red.), *Metody badania...*, op. cit., s. 76 i n.

<sup>31</sup> Eadem, *Podejście psychologiczne* [w:] A. Łopatka (red.), *Metody badania...*, op. cit., s. 92 i n.

<sup>32</sup> N.L. Georgakopoulos, *Principles and Methods of Law and Economics. Enhancing Normative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, s. 23 i n.

<sup>33</sup> Z. Rogoziński, *Metody statystyczne w prawoznawstwie* [w:] A. Łopatka (red.), *Metody badania...*, op. cit., s. 108; idem, *Metody statystyczne w prawoznawstwie*, PWN, Warszawa 1976.

<sup>34</sup> P. Minkinen, *Critical legal 'method' as attitude* [w:] D. Watkins, M. Burton (red.), *Research methods in law*, Routledge, London–New York 2017, s. 146 i n.

<sup>35</sup> W. Sokolewicz, S. Zawadzki, *Podejście empiryczne w badaniu prawa* [w:] A. Łopatka (red.), *Metody badania...*, op. cit., s. 136 i n.

<sup>36</sup> F. Studnicki, *Ujęcie cybernetyczne w dziedzinie prawa* [w:] A. Łopatka (red.), *Metody badania...*, op. cit., s. 162 i n.

<sup>37</sup> J. Gaakeer, *Law, Language and Literature. Their Interrelations in Law and Literature* [w:] B. van Klink, S. Taekema (red.), *Law and Method. Interdisciplinary Research into Law*, Mohr Siebeck, Tübingen 2011, s. 251 i n.

odpowiedniego sposobu działania. Prawo administracyjne, w przeciwieństwie do innych działów prawa, np. cywilnego, charakteryzuje się wzrastającą samodzielnością poszczególnych swoich dziedzin i tworzeniem równoległych nurtów badawczych<sup>38</sup>.

Z uwagi na to, że celem pracy była analiza powstawania i funkcjonowania ponadnarodowych sieci organów administracji publicznej i ich wpływu na krajowy porządek prawny i praktykę organów administracji publicznej, jako podstawowa metoda badawcza została obrana metoda formalno-dogmatyczna. Metoda ta, biorąc za podstawę prawo pozytywne, wykląda je systematycznie, to jest w porządku logicznego ugrupowania materiału prawnego, usuwa ewentualne luki i sprzeczności, tłumaczy istotne znaczenia przepisów, tworzy definicje pojęć prawnych oraz za pomocą uogólnień doprowadza do ustalenia zasad, wytycznych, przenikających dane prawodawstwo<sup>39</sup>. Metoda ta systematyzuje więc badane reguły prawne w spójną całość i ocenia trendy w legislacji i judykaturze, rekonstruuje na ich podstawie dogmatykę prawa. Oznacza to, że metodę dogmatyczną cechują dwa poziomy analizy: deskryptywny i normatywny. Poziom deskryptywny ma na celu przedstawienie aktualnego stanu prawa i jego interpretacji w literaturze przedmiotu. Poziom normatywny ma na celu ocenę prawa. Może on przybierać formy od krytycznej analizy istniejących przepisów aż po postulaty zmian prawnych<sup>40</sup>. Z uwagi na to, że przedmiotem badania w tej pracy są przede wszystkim przepisy, to metoda formalno-dogmatyczna stanowi w tym zakresie najlepsze instrumentarium badawcze. Podobnie metoda ta daje znakomite rezultaty przy badaniu form prawnych działania organów, w tym wydanych przez nie decyzji administracyjnych, aktów prawa miękkiego czy zawieranych porozumień administracyjnych. Istotą metody dogmatycznej jest dwustopniowy proces, w trakcie którego najpierw identyfikuje się właściwe źródła prawa, a następnie je analizuje i interpretuje. Metoda dogmatyczna wymaga również krytycznej analizy literatury przedmiotu, aby pokazać istniejący stan badań oraz zagadnienia wciąż wymagające zgłębienia<sup>41</sup>.

Posiłkowo wykorzystywana była metoda historyczna, która pozwoliła na ukazanie rozwoju ponadnarodowych sieci organów administracji, co niewątpliwie

---

<sup>38</sup> J. Borkowski, *Głos w dyskusji* [w:] K. Sobczak (red.), *Problemy metodologiczne...*, op. cit., s. 100.

<sup>39</sup> E. Jarra, *Ogólna teoria...*, op. cit., s. 17.

<sup>40</sup> S. Taekema, *Relative Autonomy. A Characterisation of the Discipline of Law* [w:] B. van Klink, S. Taekema (red.), *Law and Method...*, op. cit., s. 34–35.

<sup>41</sup> T. Hutchinson, *Doctrinal research. Researching the jury* [w:] D. Watkins, M. Burton (red.), *Research methods...*, op. cit., s. 18.

ułatwiło zrozumienie składu podmiotowego sieci, form prawnych ich działania oraz sfer aktywności poszczególnych sieci. Badając zjawiska prawne o charakterze transnarodowym, nie sposób było uciec od zastosowania metody prawnoporównawczej. W literaturze zauważa się bowiem, że badanie ponadnarodowych sieci organów dobrze wpisuje się w zakres badawczy porównawczego prawa administracyjnego. Podkreśla się, że w działalności sieci widoczna jest realizacja podstawowych funkcji prawa porównawczego, czyli funkcji poznawczej, co jednak nie wyklucza realizacji pozostałych funkcji prawa porównawczego, tj. interpretacyjnej, unifikacyjnej i prawotwórczej<sup>42</sup>. Co więcej, działalność sieci dostarcza przykładów praktycznego zastosowania prawa porównawczego oraz materiału do badań porównawczych i reinterpretacji prawa krajowego poprzez ukazanie tradycyjnej płaszczyzny porównawczej – analizy i oceny zjawiska prawnego w systemach dwóch lub większej liczby państw<sup>43</sup>. Metoda prawnoporównawcza stanowiła więc skuteczne narzędzie do analizy polskich rozwiązań prawnych związanych z funkcjonowaniem ponadnarodowych sieci organów przez ich porównanie do odpowiednich rozwiązań w ustawodawstwach obcych. Niewątpliwie metoda prawnoporównawcza daje dobre wyniki przy odkodowywaniu aksjologii i kontekstu tworzenia ponadnarodowych standardów przyjmowanych w formach aktów prawa miękkiego przez ponadnarodowe sieci organów.

Podkreśla się, że właściwie wszystkie metody lub tzw. płaszczyzny badawcze prawoznawstwa powstały poza organicznym kręgiem norm prawnych i zostały do tego kręgu zapożyczone z innych dyscyplin, a następnie zaadaptowane i rozwinięte<sup>44</sup>. Te silne związki między prawoznawstwem a innymi dziedzinami prawa i związana z nimi wielość metod badawczych przekształcają się w postulat wielopłaszczyznowego badania prawa<sup>45</sup>. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, w dziedzinach szczególnych prawa administracyjnego konieczne jest podejmowanie badań interdyscyplinarnych. Badania te dotyczą sytuacji, kiedy operuje się metodami zaczerpniętymi z różnych dziedzin nauki, ale dostosowanymi do

---

<sup>42</sup> B. Kowalczyk, *„Europa bez granic wewnętrznych” jako przestrzeń dla porównań prawa* [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 189.

<sup>43</sup> Ibidem, s. 190.

<sup>44</sup> T. Langer, *O pewnych aspektach stosowania modeli w prawoznawstwie* [w:] *Studia Prawnoadministracyjne. W 30-lecie pracy naukowej Profesora dra Waława Dawidowicza*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji. Prace Instytutu Administracji i Zarządzania”, nr 5–6, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1982, s. 24.

<sup>45</sup> K. Opalek, *Przedmiot prawoznawstwa a problem tzw. płaszczyzn badania prawa*, „Państwo i Prawo” 1969, z. 6, s. 983 i n.

badania administracji państwowej, np. dotyczy to metody empirycznoprawnej<sup>46</sup>. Konieczność badań interdyscyplinarnych z wykorzystaniem metod właściwych dla innych dziedzin nauki znalazła akceptację wśród przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego<sup>47</sup>. Podkreśla się również, że poszczególne metody badawcze powinny się wspierać i uzupełniać<sup>48</sup>. Nie ulega wszakże wątpliwości, że wykorzystując metody badawcze właściwe dla innych dziedzin nauki, należy pamiętać, iż badania prowadzone są w ramach nauki prawa administracyjnego i to ona ma decydujące znaczenie.

Prezentowana książka stanowi rezultat wielopłaszczyznowej analizy, co zderminowane zostało charakterem badanego zjawiska. Mimo to główny nurt badawczy osadzony został przede wszystkim na gruncie nauki prawa administracyjnego. Oryginalność prezentowanych dociekań wynika z podejścia badawczego zakładającego spojrzenie na ponadnarodowe sieci „od dołu”, czyli z punktu widzenia krajowego (wewnętrznego) porządku prawnego. W tym względzie badania opierały się w dużym stopniu na spostrzeżeniu, że poszczególne zachowania kooperacyjne administracji państw członkowskich uczestniczących w sieciach, bez ujemy dla ich podstaw prawnych, pozostają zachowaniami prawa narodowego. Są takimi także wtedy, kiedy opierają się na prawie europejskim i oddziałują na stosunki prawne w innych państwach członkowskich. Bynajmniej nie stają się one wówczas aktami prawa ponadnarodowego<sup>49</sup>. Z tego względu w najszerszym możliwym stopniu przeanalizowano wpływ funkcjonowania ponadnarodowych sieci organów administracji na normy prawa administracyjnego ustrojowego, materialnego i procesowego. Do tej pory wpływ ten był bardzo słabo zbadany, a w wielu przypadkach nawet nieuświadomiony. Powodowało to, że konieczne było osadzenie głównego nurtu badań w nauce prawa administracyjnego. Rzecz jasna prezentowane badania prowadzone były z wykorzystaniem dorobku także innych dziedzin prawa, w tym przede wszystkim prawa międzynarodowego publicznego. Doktryna prawa międzynarodowego publicznego jako pierwsza podjęła trud analizy zjawiska sieci. To również na gruncie tej dziedziny prawa zrodziła się kon-

---

<sup>46</sup> K. Sobczak, *Metody badawcze...*, op. cit., s. 35.

<sup>47</sup> Tak Z. Leoński, *Kooperacja interdyscyplinarna w badaniach nad administracją oraz rola prawników w tym zakresie* [w:] K. Sobczak (red.), *Problemy metodologiczne...*, op. cit., s. 46 i n. oraz T. Rabska, *Kooperacja interdyscyplinarna w badaniach nad administracją oraz rola prawników w tym zakresie* [w:] K. Sobczak (red.), *Problemy metodologiczne...*, op. cit., s. 54 i n.

<sup>48</sup> K. Sobczak, *Metody badawcze...*, op. cit., s. 35.

<sup>49</sup> E. Schmidt-Assmann, *Ogólne prawo...*, op. cit., s. 495.

cepcja „prawa transnarodowego”<sup>50</sup> (ale nie międzynarodowego) oraz stosunków transnarodowych (ang. *transgovernmentalism*), do której w dużej mierze zalicza się obecnie zjawisko ponadnarodowych sieci organów (gdy analizuje się to zjawisko „od góry”). Nie są to jednak wszystkie nauki, których ustalenia były pomocne w prowadzeniu badań. Niezwykle istotną rolę należy przypisać nauce studiów międzynarodowych. Jej ustalenia zostały wykorzystane, aby zrozumieć, skąd w polityce międzynarodowej wzięły się struktury sieciowe oraz jaka jest ich rola w obecnych stosunkach międzynarodowych. Jednocześnie, odnosząc poczynione ustalenia do krajowej administracji publicznej, w istotnym stopniu zaczerpnięto z ustaleń nauki administracji, która najpełniej zajmuje się powiązaniem prawnymi i innymi wewnątrz aparatu administracyjnego. Co bardzo ważne, ustalenia z zakresu nauki administracji zostały odniesione nie tylko do systematyki krajowej administracji publicznej, ale również tej europejskiej i światowej.

## 1.5. ZAKRES PRZEDMIOTU BADAŃ

Badaniami objęte zostały ponadnarodowe sieci organów antymonopolowych. Z uwagi na założenie badawcze, zgodnie z którym rozważania mają obejmować nie tylko funkcjonowanie ponadnarodowych sieci organów konkurencji, lecz także wpływ sieci na krajowy porządek prawny, szczególnie pogłębiona analiza dotyczy będzie tych sieci, w których udział bierze Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Z tego względu badaniami zostały objęte sieci o zasięgu światowym działające zarówno samodzielnie, np. ICN, jak i w ramach istniejących organizacji międzynarodowych, np. OECD, UNCTAD czy WTO (World Trade Organization), te o zasięgu kontynentalnym, w tym przede wszystkim europejskim, np. ECN i w mniejszym stopniu ECA (European Competition Authorities), oraz sieci regionalne, np. CECI (Central European Competition Initiative), Marchfeld Forum i w ograniczonym zakresie Współpraca Nordycka. Ponadto badaniami objęto inne sieci kontynentalne i regionalne organów antymonopolowych w zakresie, w jakim wnoszą one nowe zagadnienia do przedmiotu badań. Poza obszarem zainteresowania pozostały organy organizacji międzynarodowych i międzyrządowych pełniące funkcje organów antymonopolowych, np. Komisja Europejska w Unii Europejskiej, Komisja ds. Konkurencji w COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa) czy Organ ds. Konkurencji Wspólnoty

---

<sup>50</sup> Na temat pojęcia prawa transnarodowego zob. P. Zumbansen, *Transnational Law*, „CLPE Research Paper” 2008, vol. 4, no. 2 czy R. Cotterrell, *What is transnational law?*, „Law & Social Inquiry” 2012, vol. 37, iss. 2.



Wschodnioafrykańskiej. Podmioty te nie mają charakteru ponadnarodowych sieci organów antymonopolowych, ale są organami regionalnych związków państw i/lub ich gospodarek. Co więcej, są to podmioty, które samodzielnie wydają decyzje w imieniu swoich organizacji w ramach własnej wyłącznej jurysdykcji. Ilustracyjnie omówione zostały inne ponadnarodowe sieci, np. Afrykańskie Forum Konkurencji, Międzyrządowa Rada ds. Polityki Antymonopolowej, Luzofońska Sieć Konkurencji czy Sieć Krajowych Organów Ochrony Konkurencji Krajów Ameryki Środkowej.

Analizując wpływ sieci na krajowy porządek prawny, wzięto pod uwagę całościowość dostępnych materiałów badawczych, tj. informacje prasowe UOKiK i badanych sieci, sprawozdania z konferencji, seminariów czy warsztatów, oświadczenia oraz stanowiska polskiego organu antymonopolowego i badanych sieci, a także ich wytyczne i decyzje. Badania objęły podstawy prawne działania sieci oraz prawne i faktyczne formy ich działalności. Przeanalizowane zostały odpowiednie przepisy prawne oraz akty *soft law*, a także inne dokumenty będące efektem działalności sieci. W toku badań zebrane i rozważone zostały przepisy krajowe będące podstawą uczestnictwa polskiego organu antymonopolowego w pracach ponadnarodowych sieci. Oprócz tego polskie akty prawa powszechnie obowiązującego oraz wyjaśnienia i wytyczne opracowane przez Prezesa UOKiK zostały zbadane pod kątem ich zgodności i odzwierciedlenia ustaleń podjętych przez Prezesa UOKiK w ramach ponadnarodowych sieci. Szczególna uwaga zostanie poświęcona uzasadnieniom tych aktów, które odsłaniają polityczne przesłanki przyświecające ustawodawcy i organowi antymonopolowemu. W celu zweryfikowania istnienia rzeczywistego wpływu uczestnictwa w ponadnarodowych sieciach w zakresie wykonywania jurysdykcji administracyjnej, czy to bezpośrednio (w ramach czynności procesowych), czy pośrednio (poprzez stosowanie wytycznych), analizie poddana została praktyka orzecznicza organu antymonopolowego.

Z uwagi na interdyscyplinarny charakter znacznej części badań w ich toku wykorzystany został zarówno dorobek doktryny publicznego prawa międzynarodowego, jak i dorobek nauki globalnego i europejskiego prawa administracyjnego. Równie użyteczne były wnioski płynące z analiz z zakresu nauk politycznych i ekonomicznych dotyczące powstania i funkcjonowania ponadnarodowych sieci organów.

## 1.6. WSKAZÓWKI BIBLIOGRAFICZNE

Istnienie ponadnarodowych sieci organów nie doczekało się w polskiej literaturze przedmiotu kompleksowego opracowania. Pionierem badań w tym zakresie wydaje się ośrodek wrocławski. Warte odnotowania są artykuły J. Supernata:

- *Koncepcja sieci organów administracji publicznej* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007;
- *Administrowanie przez sieć* [w:] A.M. Sosnowski (red.), *Administracja publiczna. Obywatel, społeczeństwo, państwo*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania „Copernicus” we Wrocławiu, Wrocław 2006;
- *Europejska przestrzeń administracyjna* [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2005;
- *Globalna administracja i globalne prawo administracyjne. Informacja przed władztwem* [w:] *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i dominium*, TNOiK, Rzeszów 2012;

czy M. Szydło dotyczące regulacji sektorów infrastrukturalnych w prawie UE:

- *Relacje pomiędzy Komisją Europejską a krajowymi organami regulacyjnymi. Czy nowy model administracji europejskiej?* [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2005;
- *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, WPIPG, Warszawa 2005;

a także monografia R. Grzeszczaka:

- *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Stowarzyszenie Absolwentów WPIA UW, Warszawa 2011 (szczególnie podrozdział 4.2 dotyczący europejskich sieci administracyjnych).

Rozważania o ponadnarodowych sieciach organów administracji znajdziemy również w dwóch tomach *Systemu Prawa Administracyjnego* pod redakcją R. Hausera, A. Wróbla i Z. Niewiadomskiego, tj. tomie 6 – *Podmioty administrujące*, C.H. Beck, Warszawa 2011 i tomie 4 – *Europeizacja prawa administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2014.

Zagadnienia szczegółowe z zakresu współpracy międzynarodowej organów antymonopolowych i międzynarodowego prawa i polityki konkurencji były z pewnością omawiane częściej. Z szerokiej literatury można wskazać tutaj prace:

- S. Dudzik, *Współpraca Komisji Europejskiej z organami ochrony konkurencji w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010;
- B. Michalski, *Międzynarodowa koordynacja polityki konkurencji*, Difin, Warszawa 2009;
- R. Molski, *Prawo antymonopolowe w obliczu globalizacji*, Branta, Bydgoszcz–Szczecin 2007;

a także krótsze opracowania, np.:

- S. Józwiak, *Europejska Sieć Konkurencji – model. Struktura i współpraca oraz kompetencje decyzyjne członków*, UOKiK, Warszawa 2011;
- M. Błachucki, *Umiejdzynarodowienie procesów kontroli koncentracji przedsiębiorców* [w:] B. Polszakiewicz, J. Boelhke (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne we współczesnej gospodarce. Część II*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2012.

Natomiast zjawisko ponadnarodowych sieci organów administracji doczekało się wielu opracowań w literaturze zagranicznej. Jako punkt wyjścia do dalszych lektur należy traktować pracę

- A.-M. Slaughter, *A New World Order*, Princeton University Press, Princeton 2004.

Z opracowań całościowych, które dotyczą zjawiska sieci, wskazać można ogólne podręczniki do europejskiego prawa administracyjnego, np.:

- J. Schwarze, *European Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London 2006;
- P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford 2012;

jak i prace dotyczące globalnego prawa administracyjnego, np.:

- B. Kingsbury, N. Krisch, R.B. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law*, „Law and Contemporary Problems” 2005, vol. 68, no. 3–4;
- S. Cassese (red.), *Research Handbook on Global Administrative Law*, Edward Elgar, Cheltenham–Northampton 2016;
- S. Cassese, B. Carotti, L. Casini, E. Cavalieri, E. MacDonald, *Global Administrative Law. The Casebook. Third Edition*, IRPA, IILJ, Rome–Edinburgh–New York 2012.

Z opracowań monograficznych dotyczących europejskich sieci administracyjnych na uwagę zasługują prace:

- M. Zinzani, *Market Integration through ‘Network Governance’. The Role of Networks of Regulators*, Intersentia, Cambridge–Antwerp–Portland 2012;
- M. De Visser, *Network-Based Governance in EC Law. The Example of EC Competition and EC Communications Law*, Hart, Oxford–Portland 2009.

Bardziej szczegółowe zagadnienia dotyczące ponadnarodowych sieci organów administracji publicznej są analizowane w wielu artykułach, z których warto wskazać przede wszystkim:

- A.-M. Slaughter, *Global Government Networks, Global Information Agencies, and Disaggregated Democracy*, „Michigan Journal of International Law” 2003, vol. 24, iss. 4;
- S. Picciotto, *Networks in International Integration. Fragmented States and the Dilemmas of Neo-Liberalism*, „Northwestern Journal of International Law and Business” 1997, vol. 17, iss. 1;

- D. Zaring, *International Law by Other Means. The Twilight Existence of International Financial Regulatory Organizations*, „Texas International Law Journal” 1998, vol. 33, no. 2;
- P.-H. Verdier, *Transnational Regulatory Networks and Their Limits*, „The Yale Journal of International Law” 2009, vol. 34, iss. 1;
- K. Raustiala, *The Architecture of International Cooperation. Transgovernmental Networks and the Future of International Law*, „Virginia Journal of International Law” 2002, vol. 43;
- E. Mastebroek, D. Sindbjerg Martinsen, *Filling the gap in the European administrative space. The role of administrative networks in EU implementation and enforcement*, „Journal of European Public Policy” 2018, vol. 25, iss. 3;
- I. Maher, A. Papadopoulos, *Competition agency networks around the world* [w:] A. Ezrachi (red.), *Research Handbook on International Competition Law*, Edward Elgar, Cheltenham–Northampton 2012.

Na koniec tego krótkiego przeglądu warto jeszcze zwrócić uwagę na monograficzne opracowania dotyczące międzynarodowego prawa konkurencji, np.:

- O. Budzinski, *The Governance of Global Competition. Competence Allocation in International Competition Policy*, Edward Elgar, Cheltenham–Northampton 2008;
- A.S. Papadopoulos, *The International Dimension of EU Competition Law and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2010;
- P. Lugard (red.), *The International Competition Network At Ten. Origins, Accomplishments and Aspirations*, Intersentia, Cambridge–Antwerp–Portland 2011;
- M.H. Dabbah, *International and Comparative Competition Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2010;
- B. Zanettin, *Cooperation between Antitrust Agencies at the International Level*, Hart, Oxford–Portland 2002;
- D.J. Gerber, *Global Competition. Law, Markets, and Globalization*, Oxford University Press, Oxford 2010.

Powyższe wskazówki powinny być traktowane jedynie jako pewien wprowadzający i subiektywny wybór podstawowej literatury przedmiotu, przydatnej na pierwszym, rozpoznawczym etapie zapoznawania się z badaną tematyką. Zestaw ten może być podstawą do samodzielnych studiów nad zagadnieniem ponadnarodowych sieci organów. Pełen wykaz wykorzystanej literatury znajduje się na końcu książki. Ponadto poszczególne pozycje są na bieżąco przywoływane przy omawianiu poszczególnych zagadnień.

## 1.7. UWAGI TERMINOLOGICZNE I TECHNICZNE

Prezentowana praca ma po części charakter interdyscyplinarny, choć niewątpliwie należy ją umiejscowić przede wszystkim w ramach rozważań prawnoadministracyjnych. Interdyscyplinarność rozprawy wynika głównie z tego, że na gruncie prawoznawstwa problematyka ponadnarodowych sieci organów administracji została po raz pierwszy rozpoznana i opisana przez naukę prawa międzynarodowego publicznego. Dodatkowo istotna część literatury poświęconej ponadnarodowym sieciom może być zaliczana do międzynarodowego prawa administracyjnego czy globalnego prawa administracyjnego, które to kierunki badawcze w o wiele większym stopniu bazują na prawnomiędzynarodowym niż prawnoadministracyjnym podejściu do badanych zagadnień. Z tego też powodu nomenklatura i stojące za nią koncepcje dotyczące ponadnarodowych sieci w dużej mierze opierają się na literaturze z tego właśnie zakresu. Nie oznacza to jednak, że dorobek ten jest przejmowany bezkrytycznie i całościowo. Interdyscyplinarność pracy przejawia się także w próbie pogodzenia oraz dostosowania nomenklatur prawa administracyjnego i prawa międzynarodowego publicznego niezbędnych do opisu ponadnarodowych sieci organów administracji publicznej. Dodatkową niewątpliwą trudnością jest konieczność przeniesienia terminologii anglojęzycznej na grunt polskiego języka prawniczego.

Podstawowym zagadnieniem terminologicznym, na które należy zwrócić uwagę, jest problem zakresu pojęciowego określeń „międzyrządowy” – „ponadrządowy” – „ponadnarodowy” (ang. *intergovernmental [interstate] – transgovernmental – transnational*). Na gruncie literatury prawnomiędzynarodowej można spotkać się z poglądem, że określenie „międzyrządowy” zarezerwowane jest dla relacji dyplomatycznych między jednorodnymi i suwerennymi państwami reprezentowanymi przez szefów rządów lub ministrów spraw zagranicznych przybierających formę traktatów i często odbywających się w ramach organizacji międzynarodowych. Relacje ponadrządowe dotyczą stosunków między jednostkami subpaństwowymi należącymi do rozmaitych rządów krajowych bazujących na nieformalnych i niewiążących umowach i formach współpracy<sup>51</sup>. Natomiast relacje ponadnarodowe obejmują formy współpracy podmiotów pozarządowych (organizacji, przedsiębiorców, a nawet osób prywatnych) z różnych krajów odbywające się niezależnie od rządów tych krajów<sup>52</sup>. Przyjmując te ustalenia,

<sup>51</sup> R. Keohane, J.S. Nye, *Transgovernmental Relations and International Organizations*, „World Politics” 1974, vol. 27, iss. 1, s. 329 i n.

<sup>52</sup> M. Eilstrup-Sangiovani, *Varieties of Cooperation. Government Networks in International Security*, „EUI RSCAS Working Paper” 2007, no. 24, s. 3; D. Bach, *Varieties of cooperation*.

nie należy utożsamiać określeń „ponadrządowy” (ang. *transgovernmental*) oraz „ponadnarodowy” (ang. *transnational*). W świetle tego rozróżnienia stosunki ponadnarodowe odnoszą się bowiem do relacji między pozarządowymi podmiotami z różnych krajów, tymczasem stosunki ponadrządowe to relacje między organami administracji publicznej niewchodzącymi w skład rządu (rozumianego ściśle politycznie lub w myśl doktryny *common law*), zachodzące ponad granicami krajowymi<sup>53</sup>. Trudno jednak uznać, że w zakresie tym panuje pełna zgoda doktryny, wobec czego można się spotkać z wymiennym stosowaniem tych określeń<sup>54</sup>.

Jakkolwiek przedstawione rozróżnienie jest czytelne na gruncie części doktryny prawa międzynarodowego publicznego, zwłaszcza literatury anglojęzycznej, to wydaje się, że w polskiej nomenklaturze może ono budzić pewne wątpliwości. Szczególnie określenie „ponadrządowy”, jako wyjątkowo mało intuicyjne, wzbudza wątpliwości znaczeniowe. Także używane w niektórych publikacjach tłumaczenie tego wyrazu jako „pozapaństwowy”<sup>55</sup> lub „transgraniczny”<sup>56</sup> może pogłębiać konfuzję znaczeniową. W tej sytuacji, aby uniknąć nieporozumień co do tego, o jakie relacje chodzi i jakie struktury są badane, używany jest termin „ponadnarodowe sieci organów administracji publicznej”. Pozwala to zaakcentować zarówno ponadgraniczny wymiar relacji, jak i ich zakres podmiotowy<sup>57</sup>. Co więcej, z takimi sformułowaniami możemy się spotkać w obcej literaturze przedmiotu<sup>58</sup>. W kontekście ponadnarodowych sieci organów administracji czasem

---

*The domestic institutional roots of global governance*, „Review of International Studies” 2010, vol. 36, iss. 3, s. 564 i n.

<sup>53</sup> M. Savino, *The Role of Transnational Committees in the European and Global Orders*, „Global Jurist Advances” 2006, vol. 6, iss. 3, s. 4.

<sup>54</sup> K. Yesilkagut, O.A. Danielsen, *National competition regulators between regulatory autonomy and political control. The case of networked competition governance in the European Union*, paper prepared for EGPA Conference, Toulouse 2010, study-group „Temporalities, Public Administration and Public Policy”, [https://soc.kuleuven.be/io/egpa/org/2010Toul/Papers/Yesilkagit\\_danielsen\\_EGPA%202010.pdf](https://soc.kuleuven.be/io/egpa/org/2010Toul/Papers/Yesilkagit_danielsen_EGPA%202010.pdf), s. 2 (dostęp 3 maja 2018).

<sup>55</sup> J. Supernat, *Prawo administracyjne w przestrzeni globalnej* [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie...*, op. cit., s. 149.

<sup>56</sup> B. Fischer, *Transgraniczność prawa administracyjnego na przykładzie przekazywania danych osobowych z Polski do państw trzecich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 15.

<sup>57</sup> Szerzej na temat przyjętej definicji ponadnarodowych sieci organów administracji publicznej zob. rozdział 2.

<sup>58</sup> Np. F. Bignami, *Individual rights and transnational networks* [w:] S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth (red.), *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, Cheltenham–Northampton 2010; X. Fernández-i-Marín, J. Jordana, *The emergence of regulatory regionalism. Transnational networks and the diffusion of regulatory agencies within regions*, „Contemporary Politics” 2015, vol. 21, iss. 4, DOI: 10.1080/13569775.2015.1010776; A. Hamann, H.R. Fabri, *Trans-*

używa się pojęcia ponadnarodowych (szczególnie europejskich) sieci regulacyjnych, obejmując nim również sieci organów ochrony konkurencji<sup>59</sup>. W tym kontekście należy podkreślić, że pojęcie ponadnarodowej sieci organów administracji jest szersze od pojęcia ponadnarodowej sieci regulacyjnej, gdyż obejmuje ono współdziałanie organów administracji krajowej, która nie jest administracją regulacyjną, np. organów ochrony konsumentów czy konkurencji. Co więcej, rodzaj organów tworzących ponadnarodową sieć nie wydaje się mieć kluczowego znaczenia dla jej charakteru czy form działania. Jednocześnie jednak należy zaznaczyć, że – wbrew pojawiającym się poglądom prezentującym niezwykle ekstensywną definicję organu regulacyjnego – traktowanie organów antymonopolowych jako organów regulacyjnych nie wydaje się możliwe, co wynika z innego zakresu właściwości, form i celów podejmowanych działań<sup>60</sup>. Z tego powodu, choć kluczowe na gruncie systematyki administracji publicznej, różnice między organami antymonopolowymi i regulacyjnymi nie mają podstawowego znaczenia przy omawianiu ponadnarodowego współdziałania organów. Jednakże dla przejrzystości toku wyводу rozważania będą konstruowane wokół współpracy organów antymonopolowych rozumianych jako odrębna kategoria organów w stosunku do organów regulacyjnych. Podobnie używane bardzo często w literaturze anglosaskiej<sup>61</sup> lub

---

*national networks and constitutionalism*, „International Journal of Constitutional Law” 2008, vol. 6, no. 3–4.

<sup>59</sup> Np. O. Danielsen, K. Yesilkagut, *The Effects of European...*, op. cit.; S. Lavrijssen, L. Hancher, *Networks on Track. From European Regulatory Networks to European Regulatory „Network Agencies”*, „Legal Issues of Economic Integration” 2009, no. 2; S. Salvador Iborra, A. Saz-Carranza, X. Fernández-i-Marín, A. Albareda, *The Governance of Goal-Directed Networks and Network Tasks. An Empirical Analysis of European Regulatory Networks*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2018, vol. 28, no. 2.

<sup>60</sup> Szerzej na temat rozróżnienia organów regulacyjnych i antymonopolowych zob. rozdział 7.

<sup>61</sup> Wskazuje się, że niezależne agencje to podmioty, które sprawują jurysdykcję administracyjną, ale nie są hierarchicznie podporządkowane bezpośrednio lub pośrednio wybranym politykom. Niezależne agencje zajmują się przede wszystkim tworzeniem zasad, oceną w ich świetle zachowań rynkowych oraz nakładaniem sankcji za nieprzestrzeganie stworzonych zasad – M. Thatcher, A. Stone Sweet, *Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions*, „West European Politics” 2002, no. 25(1), s. 2. Ponadto agencja, stanowiąc część administracji rządowej, jest zasadniczo niezależna w wykonywaniu swoich funkcji i prawnie umocowana do podejmowania ostatecznych i wiążących aktów administracyjnych określających sytuację prawną osób trzecich, poprzedzonych postępowaniem administracyjnym – G. Majone, M. Everson, *Institutional Reform. Independent Agencies, Oversight, Coordination and Procedural Control* [w:] O. De Schutter, N. Lebessis, J. Paterson (red.), *Governance in the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2001, s. 129.

europejskiej<sup>62</sup> pojęcie agencji jest w przedstawianej pracy traktowane jako tożsame z pojęciem organu administracji publicznej, przy czym w samej pracy termin „agencja” nie jest zasadniczo stosowany (z wyłączeniem cytatów). Wynika to z faktu, że specyficzny zakres znaczeniowy pojęcia „agencja” funkcjonujący w literaturze anglosaskiej (rozumianego jako niezależny organ administracji publicznej, odrębny od politycznego rządu, i w tym kontekście przeciwstawiany ministerstwu) nie odpowiada zakresowi znaczeniowemu tego pojęcia funkcjonującemu w polskiej nomenklaturze administratywistycznej<sup>63</sup>.

Podsumowując dotychczasowe rozważania terminologiczne, należy wskazać, że każdy element budujący pojęcie „ponadnarodowe sieci organów administracji” ma swoje znaczenie. Element „ponadnarodowy” zawiera w istocie dwie cechy. Pierwsza to okoliczność, że członkowie sieci pochodzą z różnych krajów. Druga dotyczy tego, że ponadnarodowość rozumiana jest jako swoista „ponadrządowość” (ang. *transgovernmentalism*) oznaczająca, że współpraca dotyczy wyspecjalizowanych organów administracji bezpośrednio współpracujących ze swoimi odpowiednikami bez żadnego albo z niewielkim nadzorem ze strony minister-

---

<sup>62</sup> Na gruncie europejskim przez agencję rozumie się podmiot regulowany przez prawo europejskie, który jest odrębny od instytucji unijnych (Rady, Komisji czy Parlamentu) i ma własną osobowość prawną. Agencje tworzone są na podstawie wtórnego prawa europejskiego w celu wypełnienia szczególnych zadań technicznych, naukowych czy zarządczych w ramach pierwszego filaru UE – E. Chiti, R.A. Wessel, *The emergence of international agencies in the global administrative space. Autonomous actors or state servants?* [w:] R. Collins, N.D. White (red.), *International Organizations and the Idea of Autonomy. Institutional Independence in the International Legal Order*, Routledge, London 2011, s. 149.

<sup>63</sup> Szczególnie że w polskim prawie administracyjnym i literaturze przedmiotu można się spotkać z pojęciem agencji rządowej, które – jak się wydaje – nie musi się pokrywać znaczeniowo z pojęciem agencji w rozumieniu anglosaskim. Przykładowo agencje rządowe definiuje się jako podmioty zaliczane do systemu administracji publicznej ze względu na realizację zadań o charakterze publicznym. Z uwagi na sposób wykonywania tych zadań (zazwyczaj zarząd majątkiem publicznym, podejmowanie czynności cywilnoprawnych, których przedmiotem jest mienie publiczne) agencje rządowe posiadają osobowość prawną, nadawaną z mocy ustawy powołującej do życia daną agencję – *Agencje rządowe* [w:] A. Powałowski, *Leksykon prawa gospodarczego publicznego. 100 podstawowych pojęć*, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 1. Ponadto wskazuje się, że szczególność tych podmiotów wiąże się z tym, iż są one państwowymi osobami prawnymi, które realizują zadania publiczne o specyficznym zakresie przedmiotowym i korzystają przy tym z publicznoprawnych oraz prywatnoprawnych form działania – P. Bieś-Srokosz, *Tworzenie agencji rządowych – odpowiedź ustawodawcy na potrzeby społeczeństwa* [w:] M. Giełda, R. Raszevska-Skałecka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2015, s. 27.



stwa spraw zagranicznych<sup>64</sup>. Element „sieci” oznacza, że współpraca bazuje na luźnej i zasadniczo niehierarchicznej strukturze instytucjonalnej rozwijanej przez bezpośrednie, liczne i różnorodne kontakty zaangażowanych i tworzących ją podmiotów, a nie na oficjalnych negocjacjach międzypaństwowych. Ostatni element składowy pojęcia dotyczy „organów administracji publicznej”. To polskie tradycyjne pojęcie nie w pełni oddaje istotę zagadnienia i – podobnie zresztą jak używany w anglosaskiej i europejskiej nomenklaturze termin „agencja” – może budzić wątpliwości znaczeniowe na gruncie polskiej nauki prawa administracyjnego. Bez względu jednak na możliwe konfuzje, ilekroć będzie mowa o „organach administracji publicznej” jako elemencie transnarodowych sieci, tylekroć termin ten będzie odnoszony do wyspecjalizowanych organów administracji publicznej dysponujących dużym zakresem niezależności, które nie wchodzą w skład ściśle rozumianego rządu ani też nie są formą reprezentacji wspólnot terytorialnych, czy to o charakterze samorządowym, czy autonomicznym.

Należy też dodać, że pojęcie współpracy administracyjnej czy współpracy organów administracji będzie odnosiło się do wszelkich relacji prawnych i faktycznych o zasadniczo niehierarchicznym i niewładczym charakterze, w które organy administracji publicznej wchodzi z innymi organami administracji publicznej (zarówno krajowej, transnarodowej, jak i zagranicznej), wykonując swoje kompetencje. Próby nadawania temu pojęciu wymiaru normatywnego, zawężania go do sfery wewnętrznej administracji publicznej należy uznać za pozbawione podstaw<sup>65</sup>. Ustawodawca, szczególnie unijny, czasem posługuje się pojęciem współpracy, ale ponieważ nie niesie ono treści normatywnej, to jego znaczenie musi być za każdym razem rekonstruowane poprzez określenie, jakie regulowane prawnie czynności administracji organy administracji publicznej mogą podejmować i w odniesieniu do kogo. Co więcej, nawet podstawowy akt prawny dla działania polskiej administracji publicznej, czyli kodeks postępowania administracyjnego, posługuje się pojęciem współdziałania, a nie współpracy<sup>66</sup>. Nie oznacza to, że nie należy posługiwać się pojęciem współpracy organów administracji, ale trzeba mieć świadomość, że samo w sobie nie niesie ono treści normatywnej i odnosi się do opisu zewnętrznych zachowań organów i ich stosunków z innymi organami administracji publicznej. Pojęcie współpracy odnosi się zatem do relacji prawnych i faktycznych między organami stanowiących spoiwo dla istnienia złożonej

<sup>64</sup> K. Raustiala, *The Architecture of International...*, op. cit., s. 5.

<sup>65</sup> M. Kawecki, *Reforma ochrony danych osobowych. Współpraca administracyjna w świetle ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 37 i n.

<sup>66</sup> Zob. art. 7b, 106 i 106a k.p.a.

struktury, jaką jest ponadnarodowa sieć organów administracji. W tym też znaczeniu pojęcie to jest stosowane w prezentowanej pracy.

Pojęcie jurysdykcji używane jest w podwójnym znaczeniu w zależności od kontekstu wypowiedzi. Często używa się go w literaturze anglojęzycznej, w związku z czym trudno jest – relacjonując wywody nauki obcej albo rozwijając je na gruncie polskiej administratywistyki – zarzucić nomenklaturę, która już zadomowiła się w literaturze przedmiotu. Z tego względu, po pierwsze, termin „jurysdykcja” rozumiany jest jako jurysdykcja administracyjna, ale w szerokim znaczeniu obszaru, na jaki rozciągają się kompetencje danego organu administracji publicznej<sup>67</sup>. W przypadku badań prowadzonych nad zjawiskiem ponadnarodowych sieci organów administracji i transnarodowego prawa administracyjnego wąskie rozumienie pojęcia jurysdykcji administracyjnej, jako stosowania prawa administracyjnego w formie indywidualnego aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej)<sup>68</sup>, poza przedmiotem badań pozostawia całą sferę aktywności organów administracji na szczeblu ponadnarodowym i międzynarodowym. Po drugie, pojęcie jurysdykcji używane jest na oznaczenie jurysdykcji krajowej, czyli kompetencji władz określonego państwa w ich relacjach z zagranicą<sup>69</sup>. W zależności od kontekstu termin „jurysdykcja” pojawia się w pracy w jednym z tych dwóch znaczeń.

Kończąc uwagi terminologiczne, należy zauważyć, że wyrażenie „sąd antymonopolowy” jest nazwą zwyczajową sądu, który zajmuje się rozpatrywaniem spraw antymonopolowych. Ilekroć w pracy mowa jest o sprawach antymonopolowych, tylekroć chodzi o całą prawnie nieobojętną aktywność organu antymonopolowego podejmowaną w sferze publicznoprawnej ochrony konkurencji na warunkach i w formach określonych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów oraz odpowiednich przepisach prawa unijnego. Podobnie wyrażenia „organ antymonopolowy”, „organ ochrony konkurencji”, jeżeli nic innego nie wynika z kontekstu, używane są zamiennie z nazwami oficjalnymi: Prezes Urzędu Antymonopolowego (Prezes UA) oraz Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Prezes UOKiK). Służy to także podkreśleniu, że pomimo ciągłej rozbudowy zakresu działania Prezesa UOKiK praca tego organu koncentruje się jedynie na

---

<sup>67</sup> Takie rozumienie w odniesieniu do jurysdykcji sądowej zaprezentował M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu*, Gebethner i Wolff, Warszawa 1947, s. 36.

<sup>68</sup> J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1996, s. 20.

<sup>69</sup> M. Szydło, *Jurysdykcja krajowa w transgranicznych sprawach upadłościowych w Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 17.

publicznoprawnej ochronie konkurencji, którą tradycyjnie zajmują się organy antymonopolowe. Również zamiennie używane są sformułowania „ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów” oraz „ustawa antymonopolowa”. Jeżeli nie wynika to z kontekstu, brak daty, kiedy mowa jest o ustawie antymonopolowej, oznacza odwołanie się do obecnie obowiązującego aktu. W przypadku odwoływania się do aktów archiwalnych zawsze wskazywany jest rok uchwalenia uchylonej ustawy. Mimo pewnych różnic znaczeniowych wyrażenia „prawo konkurencji” i „prawo antymonopolowe” również używane są zamiennie.

## 1.8. STRUKTURA PRACY

Struktura pracy odzwierciedla kolejność etapów przeprowadzonych badań. Ich plan został podzielony na cztery główne etapy. Etap pierwszy (rozdziały 1–4) służy objaśnieniu teoretycznego pojęcia sieci organów administracji, jakie funkcjonuje w literaturze prawniczej polskiej i zagranicznej, oraz wskazaniu, jakie przepisy prawne regulują funkcjonowanie sieci. Dodatkowo rozważania te wzbogacone zostały o prezentację ujęcia ponadnarodowych sieci w świetle ustaleń politologicznych i ekonomicznych. Ustalenia te zostały skonfrontowane z polską dogmatyką prawa administracyjnego oraz prawa międzynarodowego publicznego – w szczególności analizie poddane zostały tradycyjne formy współpracy organów administracji w kontekście rozwoju ponadnarodowych sieci organów administracji oraz relacja międzynarodowej współpracy krajowych organów administracji publicznej do tradycyjnych stosunków międzypaństwowych. Na tym tle przeprowadzono prezentację i analizę form międzynarodowej aktywności organu antymonopolowego. Co istotne, analiza ta objęła zarówno aktywność regulowaną przez powszechnie obowiązujące przepisy prawa, jak i współpracę faktyczną prowadzoną przez ten organ. Ponadto przeprowadzona analiza pozwoliła na ustalenie, jaki zakres międzynarodowej aktywności polskiego organu antymonopolowego jest realizowany w ramach ponadnarodowych sieci organów administracji.

W części drugiej (rozdziały 5–6) analizie poddane zostały poszczególne rodzaje sieci wybrane jako przedmiot badań. W pierwszej kolejności badaniami zostały objęte ponadnarodowe sieci, które łączą organy ochrony konkurencji i Prezesa UOKiK. Każda z sieci została scharakteryzowana indywidualnie przez pryzmat: motywów i podstaw prawnych powstania sieci, jej organizacji oraz członkostwa, przedmiotu działania, form działania oraz uczestnictwa w niej polskiego organu antymonopolowego. Główny nacisk został położony na analizę tych ponadnaro-

dowych sieci, których członkiem jest Prezes UOKiK. Pozostałe przykłady sieci organów ochrony konkurencji zostały przywołane ilustracyjnie, m.in. w celu ukazania, jak taka zinstytucjonalizowana współpraca przebiega w odniesieniu do pozostałych krajowych organów antymonopolowych. Jako uzupełnienie drugiego etapu badań została przeprowadzona analiza przykładowych innych rozwiązań instytucjonalnych, proceduralnych i materialnoprawnych zastosowanych przy powstaniu i funkcjonowaniu innych wybranych sieci ponadnarodowych w innych obszarach regulacji. Wybór ten ograniczył się jedynie do pewnych przykładów ponadnarodowych sieci organów wprowadzających nowe rozwiązania w stosunku do zaprezentowanych wcześniej oraz ukazujących inne sposoby i formy rozwoju. Kryterium wyboru stanowiły te aspekty działania różnych sieci, które były relewantne z punktu widzenia celu podjętych badań i które zostały omówione w dalszych rozdziałach książki. Poczynione ustalenia ukazały również, na ile ponadnarodowe sieci organów konkurencji stanowią typowy przykład sieci, a w jakim zakresie wyróżniają się na tle ponadnarodowej współpracy organów w innych sferach regulacji.

Trzecia część książki (rozdziały 7–10) ma na celu gruntowną analizę poszczególnych zagadnień przeprowadzoną na postawie uogólnień dokonanych po zbadaniu ponadnarodowych sieci organów konkurencji i innych przykładów sieci. Po pierwsze, w toku badań przeprowadzona została analiza ustroju i jurysdykcji administracyjnej polskiego organu ochrony konkurencji oraz wybranych organów antymonopolowych, które uczestniczą z nim w ponadnarodowych sieciach organów konkurencji. Ukazana została ewolucja historyczna pozycji ustrojowej i właściwości polskiego organu antymonopolowego wraz z uzasadnieniem i oceną jego obecnej sytuacji prawnej. Pozycja ustrojowa Prezesa UOKiK została także skonfrontowana z innymi rozwiązaniami ustrojowymi w odniesieniu do centralnych organów administracji rządowej zaangażowanych w międzynarodową współpracę sieciową stosowanymi w administracji polskiej oraz zaprezentowana na tle porównawczym zagranicznych organów ochrony konkurencji. Po drugie, na podstawie analizy poszczególnych ponadnarodowych sieci organów ochrony konkurencji zostały poczynione pewne uogólnienia w zakresie ich funkcjonowania. Na tym etapie nastąpiła klasyfikacja i analiza form współpracy krajowych organów administracji publicznej w ramach transnarodowych sieci. Klasyfikacja ta nie ma charakteru czysto porządkującego, ale służy ukazaniu etapów postępującej współpracy i pogłębiania zaangażowania organów konkurencji w działania sieci i zwiększającego się wpływu współpracy sieciowej na sprawowanie jurysdykcji administracyjnej przez krajowe organy administracji publicznej. Oznacza to, że w pierwszej kolejności przeanalizowana została współpraca „miękka” organów antymonopolowych, działających w ramach sieci organów, obejmująca wymianę

doświadczeń w trakcie konferencji, spotkań i seminariów czy wymianę informacji ogólnodostępnych i praktyki administracyjnej. Następnie omówiona została współpraca związana z ustanawianiem wspólnych dla członków sieci celów legislacyjnych, standardów działania czy uzgadnianiem praktyki procesowej dzięki przyjmowaniu dokumentów *soft law*, tj. rekomendacji, najlepszych praktyk, wytycznych i innych uzgodnionych zasad działania. Następnie analiza objęła współpracę związaną z wykonywaniem jurysdykcji administracyjnej przez uczestników sieci organów, która dotyczy informowania o wszczęciu postępowania, wymiany informacji jawnych dotyczących postępowania, wymiany informacji i dowodów za zgodą stron, informowania o czynnościach procesowych w innym państwie czy nieformalnej lub formalnej pomocy prawnej. Ostatnim zagadnieniem omówionym w tej części była analiza wzmocnionej współpracy związanej z wykonywaniem jurysdykcji administracyjnej przez uczestników sieci organów, która może obejmować wspólne prowadzenie postępowań administracyjnych, koordynację rozstrzygnięć administracyjnych czy wzajemne uznawanie aktów administracyjnych. Dokładna analiza form współpracy między organami antymonopolowymi w ramach transnarodowych sieci pozwoliła zidentyfikować obszary tej współpracy, które mogą oddziaływać na krajowy porządek prawny, a w szczególności na prawa i obowiązki organów administracji i ich klientów. Kolejnym krokiem trzeciego etapu badań była analiza transnarodowych sieci organów administracji publicznej jako elementu systemów administracji publicznej na poziomie globalnym, europejskim i polskim. Szczególnie istotna była analiza dwóch pierwszych wymiarów. Sieci transnarodowe bowiem ze swej istoty funkcjonują w obrębie systemów o wymiarze ponadnarodowym. Równie istotna jest analiza wymiaru polskiego istnienia ponadnarodowych sieci, która przede wszystkim miała na celu ukazanie, w jaki sposób istnienie sieci i udział w nich polskich organów może wpływać na wykonywanie zadań wynikających z ustawodawstwa krajowego. Ostatnim elementem trzeciego etapu badań była analiza tego, na ile powstanie i funkcjonowanie ponadnarodowych sieci organów oraz uczestnictwo w nich krajowych organów administracji podlega jakiegokolwiek kontroli oraz – ujmując to szerzej – jest rozliczalne (ang. *accountable*). Punktem wyjścia dla rozważań było zbadanie, czy organy administracji publicznej, a przez ich uczestnictwo same sieci, są legitymowane do podejmowania działań, a jeżeli tak, to w jakiej sferze. Praktycznym aspektem tego zagadnienia był zakres kontroli administracyjnej, sądowej i parlamentarnej aktywności organów administracji publicznej działających w ramach ponadnarodowych sieci oraz działań samych sieci.

Czwarta część pracy (rozdziały 11–12) jest poświęcona zebraniu wniosków płynących z wcześniejszych trzech części. W szczególności przeprowadzona

została konfrontacja ustaleń teoretycznoprawnych z części pierwszej z konkluzjami płynącymi z dwóch kolejnych etapów badań. Pozwoliło to na wzbogacenie polskiej doktryny prawa administracyjnego o nowe wnioski dotyczące ponadnarodowych sieci organów administracji. Dodatkowo pokazane zostały perspektywy rozwoju sieci ponadnarodowych i perspektywy możliwych konsekwencji tego rozwoju dla krajowego porządku prawnego i praktyki administracyjnej w przypadku braku jakichkolwiek zmian obecnego stanu prawnego. Na podstawie wniosków płynących z wcześniejszych części zostały zidentyfikowane dalsze obszary badawcze leżące przed doktryną prawa administracyjnego. *Last but not least* przedstawione zostały uwagi *de lege ferenda* pod adresem ustawodawcy w zakresie ujawnionych braków legislacyjnych, obszarów dysfunkcjonalności obecnego polskiego systemu administracji publicznej oraz możliwych praktycznych rozwiązań zidentyfikowanych problemów.