

Wolfgang Weiss, *Pandemic and Administrative EU Soft Law: Persistent Challenges to the Rule of Law in the EU and Possible Solutions* (Pandemiczne i administracyjne unijne prawo miękkie: trwałe wyzwania dla rządów prawa w UE i możliwe rozwiązania), „Review of European Administrative Law” 2022, vol. 15, no. 1, pp. 7–28, <https://doi.org/10.7590/187479822X16484711705972>

Truizmem jest obecnie stwierdzenie, że pandemia COVID-19 pociągnęła za sobą wielorakie zmiany w różnych obszarach życia społecznego oraz że zmiany te stały się przedmiotem licznych badań i opracowań z dziedziny nauk społecznych. Autor prezentowanego artykułu również podejmuje tego rodzaju refleksję, odnosząc ją do fundamentalnych wartości, na jakich zbudowana została Unia Europejska. Artykuł poświęcony jest wyzwaniom dla demokracji i praworządności, jakie niesie ze sobą powszechne stosowanie unijnego *soft law* w celu zarządzania sytuacją kryzysową związaną z COVID-19.

Autor ujmując *soft law* (miękkie prawo) tradycyjnie: jako pewne zasady postępowania odnoszące się do sfery przestrzegania prawa lub mające inny praktyczny wymiar, które jednak nie są z formalnego punktu widzenia prawnie wiążące ani egzekwowalne. *Soft law* w takim ujęciu nie stanowi samo w sobie żadnej nowości: jak wskazuje Autor „jest wykorzystywane przez UE od dziesięcioleci do raczej nieformalnego kierowania stosowaniem jej prawa przez organy krajowe w jej wielopoziomym systemie”.

W kluczowej części artykułu Autor omawia dotychczasową rolę instrumentów *soft law*. Wskazuje, w jaki sposób Komisja Europejska ukierunkowuje za ich pomocą interpretację prawa unijnego przez organy i sądy krajowe, a następnie przechodzi do omówienia specyfiki sytuacji związanej z pandemią COVID-19. Po niespodziewanym wybuchu pandemii na początku roku 2020 pojawiło się mnóstwo rozmaitych pytań dotyczących sposobu stosowania i interpretacji przepisów UE w zaistniałym „stanie quasi-nadzwyczajnym”. Z oczywistych względów nie było dostępnych precedensów, które pomogłyby znaleźć odpowiedzi na rodzące się pytania. Równocześnie, dynamicznie zmieniająca się sytuacja wymagała szybkiej reakcji ze strony organów wykonawczych państw członkowskich. W odpowiedzi na te wątpliwości Komisja Europejska wydała bardzo liczne instrumenty prawa miękkiego w obszarze rozmaitych polityk. Autor wskazuje najpierw korzyści płynące z tych działań w zarządzaniu pandemiczną sytuacją kryzysową, w aspekcie pewności, szybkości i elastyczności przyjmowanych rozwiązań. Następnie analizuje wyzwania i zagrożenia, poczynając od refleksji nad tym, czy wydając rozmaite akty miękkiego prawa, Komisja zawsze działa w zakresie kompetencji unijnych wynikających z Traktatów. Konkluduje, że w większości przypadków, pandemiczne *soft law* Komisji pozostaje w granicach kompetencji UE, jednak niekiedy „rozciąga granice kompetencji UE, a czasami może być postrzegane jako wykraczające poza nie” [„stretches the limits of EU competences and sometimes might be seen to go beyond”]. W dalszej części Autor referuje zagrożenia dla praworządności, jak zaburzenie równowagi sił w tradycyjnym trójpodziale władz na korzyść władzy wykonawczej, pomijanie czy minimalizowanie roli konsultacji z zainteresowanymi

stronami lub nawet państwami członkowskimi itp. Wskazuje, że w sytuacjach nadzwyczajnych wzmocnienie roli egzekutywy nie jest niczym niezwykłym, jednak w tym przypadku może pojawiać się swego rodzaju przyzwyczajenie do narzędzi zarządzania kryzysowego. To z kolei grozi ryzykiem podważania lub obchodzenia prawnych zabezpieczeń zwykłych procedur stanowienia prawa w UE.

Ostatnia, obszerna część rozważań dotyczy propozycji środków zaradczych i pewnych rozwiązań, które pozwoliłyby nadal korzystać z benefitów, jakie niesie możliwość tworzenia *soft law*, a równocześnie uniknąć zagrożeń dla demokracji i rządów prawa. Przede wszystkim, zdaniem Autora, powinny powstać ogólne ramy prawne dla przyjmowania unijnego prawa miękkiego. Fundamentalną zasadą powinna być subsydiarność *soft law* względem instrumentów prawnych mających oparcie w prawie traktatowym. Należy również określić minimalne wymogi proceduralne (kontrola, konsultacje), wymogi dotyczące przejrzystości i uzasadniania, w tym w odniesieniu do skutków krajowych. W przypadkach pilnych należy przewidzieć mniej restrykcyjne wymogi. W opinii Autora wciąż oczekujący na przyjęcie projekt procedur administracyjnych byłby odpowiednią okazją do uwzględnienia propozycji sformułowanych artykule.

Agnieszka Narożniak*

DOI: 10.14746/spp.2022.4.40.10

* Agnieszka Narożniak, dr, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, e-mail: agnieszka.narozniak@wsb.poznan.pl, <https://orcid.org/0000-0002-3091-9849>.

