

Barbara KOWALCZYK*

Wielopostaciowość administracji Unii Europejskiej

„Zmieniają się cele administracji, jej zadania, formy i metody działania, struktury organizacyjne, zasięg regulacji prawem, ludzie, a nawet nazwy. Nie ma nic trwałego z wyjątkiem niej samej”¹. I choć administracja Unii Europejskiej nie ma tak odległych tradycji jak administracja państwowa² i pod wieloma względami różni się od niej znacząco³, stwierdzenie to jako prawdziwe można odnieść także do niej (przynajmniej tak długo, jak długo będzie trwała Unia Europejska).

* Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, e-mail: barbara.kowalczyk@uwr.edu.pl.

¹ J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 8.

² Należy zwrócić uwagę, że do czasu Traktatu z Lizbony w prawie pierwotnym nie było w ogóle mowy o administracji UE. Traktat zmienił ten stan, stanowiąc w art. 298 o „otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej” oraz stwarzając ramowe podstawy współpracy administracyjnej (art. 197), która jest przedmiotem wspólnego zainteresowania państw członkowskich. Przepis ten jest uzupełnieniem zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE). Upoważnia on UE do wspierania wysiłków państw w celu poprawy ich zdolności administracyjnej. Kompetencja Unii ma charakter fakultatywny, a korzystanie przez państwa ze wsparcia Unii jest dobrowolne. Ponadto przepis jasno stanowi, że korzystanie z tego prawa następuje z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich, co potwierdza obowiązywanie zasady autonomii instytucjonalnej. Niemniej w literaturze podkreśla się jego istotne znaczenie symboliczne, choć jednocześnie odmawia się mu autonomicznego charakteru. Zob. J. Schwarze, *European administrative law in the light of the Treaty of Lisbon*, „European Public Law” 2012, vol. 18, No. 2, s. 294.

³ Oczywiście należy podkreślić, że administracja publiczna w poszczególnych państwach różni się znacznie, choć dostrzega się także dominujące wzorce. Niezależnie od zróżnicowania i konwergencji administracji krajowych administracja Unii Europejskiej *sensu stricto* pozostaje specyficzna. Zob. dziewięć charakterystycznych cech wskazanych przez S. Cassese’a, *The administrative state in Europe*, [w:] *The Max Planck handbooks in European public law. The administrative state*, eds. A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese, vol. 1, Oxford 2017, s. 78–87.

Dzisiejsza administracja unijna nie przypomina swej oryginalnej postaci⁴. Wyjściowy traktatowy model administracji europejskiej jako administracji o charakterze niewykonawczym⁵ uległ z czasem zmianie, co wiązało się z oczekiwaniem zwiększenia zdolności administracyjnej⁶ w obliczu szeregu politycznych, społecznych i gospodarczych wyzwań, a co za tym idzie – ze stałym wzrostem nowych zadań i kompetencji Unii⁷. Znaczące były także kolejne rozszerzenia geograficznego i kulturowego obszaru administracyjnego określanego dzisiaj mianem europejskiej przestrzeni administracyjnej, a to z racji akcesji do UE państw o różnych tradycjach konstytucyjnych i zakorzenionych w nich systemach administracyjnych⁸. O cechach systemu administracyjnego Unii Europejskiej decydowało też uczestniczenie przez administrację europejską w globalnym procesie reform w duchu *good governance* i pojawienie się nowych form administrowania. Procesowi rozszerzania pod względem zadań i obszaru towarzyszył proces fragmentaryzacji i dezagregacji, UE podążała za globalnym trendem przekazywania i dzielenia zarządzania w różnych kierunkach⁹. Proces zróżnicowania widoczny jest także w: budowaniu „Unii różnych prędkości”, korzystaniu przez państwa z klauzul *opt-outs*, częściowym uczestnictwie w niektórych politykach, a z drugiej strony – włączaniu w nie państw spoza UE¹⁰. Tworzone są relacje w ramach wybranej grupy państw członkowskich UE/EOG, bez angażowania lub włączenia na specjalnych zasadach pozostałych (np. strefa Schengen).

H.C.H. Hoffman wskazuje na fazowość rozwoju administracji europejskiej, a każdy etap tego rozwoju dodawał charakterystyczną warstwę do istniejącej rzeczywistości¹¹. Pierwotnie administracja wspólnotowa rozu-

⁴ Przy tej okazji warto podkreślić, że europejski *governance* jest zdecydowanie administracyjny, a nie konstytucyjny, zob.: P.L. Lindseth, *Power and legitimacy: Reconciling Europe and the nation-state*, Oxford 2010, s. 1; M.P. Chiti, *Forms of European administrative action*, „Law and Contemporary Problems” 2004, winter, vol. 68, No. 1, s. 38–42, <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1303&context=lcp> (26.11.2017).

⁵ Zob. np. S. Cassese, *op. cit.*, s. 78.

⁶ Zob. J. Supernat, *Zdolność administracyjna europejskiego systemu administracji*, [w:] *Inteligentna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich*, red. S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak, Warszawa 2017, s. 131 i n.

⁷ P.L. Lindseth, *op. cit.*, s. 2.

⁸ C. Harlow, G. della Cananea, P. Leino, *Introduction: European administrative law – a thematic approach*, [w:] *Research handbook on EU administrative law*, eds. C. Harlow, P. Leino, G. della Cananea, Cheltenham–Northampton 2017, s. 2; C. Harlow, R. Rawlings, *Process and procedure in EU administration*, Oxford 2014, s. 53–55.

⁹ C. Harlow, R. Rawlings, *op. cit.*, s. 42–43.

¹⁰ H.C.H. Hoffman, *European administration: nature and developments of a legal and political space*, [w:] *Research handbook...*, s. 31.

¹¹ *Ibidem*, s. 23.

miana była jako organizacja dwupoziomowa (*split-level analysis*) i określana modelowo jako administracja bezpośrednia (*direct administration*) i pośrednia (*indirect administration*); bezpośrednie administrowanie przez instytucje i organy (Wspólnoty) Unii miało miejsce wyjątkowo i tam, gdzie wyraźnie to przewidziano, regułą było zaś pośrednie administrowanie przez administrację państw członkowskich na ich terytorium. Źródłem pochodzenia takiego modelu administracji europejskiej było wertykalne otwarcie systemów prawnych państw członkowskich na prawo wspólnotowe, z jego zasadami pierwszeństwa i skutku bezpośredniego, co jeszcze wszak nie oznaczało zakwestionowania tradycyjnego modelu terytorialności ani krajowego modelu administracji¹². Ostatecznie wykonywanie władzy publicznej na europejskim poziomie pozostawało ograniczone do indywidualnego państwa członkowskiego i terytorialnego zasięgu jego suwerenności¹³. Zgodnie z zasadą autonomii instytucjonalnej państwa były odpowiedzialne za swoje systemy administracji publicznej. Prawo krajowe – z pewnymi ograniczeniami – rządziło procedurą administracyjną i sądową (zasada autonomii proceduralnej). Utrwalił się model zdecentralizowanego stosowania prawa wspólnotowego. Administracja bezpośrednia i pośrednia, w rzeczywistości dzielona (*shared*) albo mieszana (*mixed*), była relatywnie prostą strukturą o semifederalnej charakterystyce¹⁴. Ta podstawowa dwupoziomowa konstrukcja, w ramach której Unia szanuje równość państw członkowskich, ich tożsamość narodową, podstawowe struktury polityczne i konstytucyjne oraz podstawowe funkcje państwa¹⁵, przetrwała kolejne rozszerzenia UE i zmiany traktatów akcesyjnych, chociaż sposób działania zmienił się radykalnie na przestrzeni lat¹⁶.

Druga faza rozwoju administracji europejskiej, rozpoczęta w latach 70. ubiegłego wieku, związana jest z horyzontalnym otwarciem systemów prawnych i politycznych państw członkowskich. Istotnym narzędziem poszukiwania równowagi między potrzebą integracji (unitarności) a subsydiarnością stała się ogólna (z czasem) zasada wzajemnej uznawalności aktów administracyjnych (*mutual recognition*) i konstrukcja transnaro-

¹² *Ibidem*, s. 24–25.

¹³ *Ibidem*, s. 41.

¹⁴ C. Harlow, G. della Cananea, P. Leino, *op. cit.*, s. 2.

¹⁵ Art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13.

¹⁶ Zdaniem C. Harlow i R. Rawlingsa UE w obecnym kształcie jest pomyślana jako konfederacja 28 suwerennych państw narodowych, równych pod względem wartości, ale z wyraźnie odmiennymi tradycjami i kulturami konstytucyjnymi, w których zakorzenione są ich odpowiednie systemy administracyjne. Oczywiście wiele cech jest wspólnych. C. Harlow, R. Rawlings, *op. cit.*, s. 47.

dowego aktu administracyjnego¹⁷, stanowiąca paradygmat transnarodowego wykonywania prawa UE¹⁸. Wyprowadzona z zasady efektywności i lojalnej współpracy zasada wzajemnej uznawalności aktów administracyjnych stała się wyrazem przeniesienia władzy publicznej (administracyjnej) z jednego państwa na inne w sprawach indywidualnych¹⁹. Inaczej niż pozostałe zasady – ma wymiar horyzontalny i wyraża otwartość porządku prawnego jednego państwa członkowskiego UE na porządek prawny innego państwa. Horyzontalne wzajemne oddziaływanie porządków prawnych nie jest już wyłącznie wyrazem woli państw chcących chronić interesy prawne podmiotów prawa. Wzajemna otwartość porządków prawnych stanowi instrument kreowania europejskiej przestrzeni administracyjnej, która wyrasta na gruncie europejskiego prawa administracyjnego, nakazującego w określonych sytuacjach zaakceptować ekstraterytorialne skutki aktów stosowania prawa wydanych przez organy państwa członkowskiego UE. W miejsce zasady terytorialności państwa pojawia się wspólnotowa zasada terytorialności²⁰. Bez tego niemożliwe byłoby osiągnięcie wielu celów określonych w prawie unijnym, związanych ze swobodnym przepływem osób, towarów, usług i kapitału.

Trzecia faza to ruch w kierunku „zintegrowanej administracji” w Europie, który był reakcją na wymagania wertykalnej i horyzontalnej współpracy oraz wzajemnej pomocy. Zintegrowana administracja powstała z potrzeby stworzenia strukturalnych relacji krajowej administracji z administracją unijną, a także między państwami członkowskimi, żeby zwiększyć ich zdolność administracyjną. Początkowe zobowiązania *ad hoc* w tym zakresie przeobraziły się w bardziej wyrafinowane formy i instrumenty współpracy: obowiązek raportowania, wspólne struktury planowania, koordynację implementacji prawa przez komitety powstające na poziomie UE. Nastąpiła znacząca transformacja funkcji wykonywanych przez administratorów, obejmujących już nie tylko implementację przepisów, ale także bardziej aktywną rolę w ustalaniu priorytetów, planowaniu polityk i porządku legislacyjnego, tworzeniu delegowanego pra-

¹⁷ L. de Lucia, *Administrative pluralism, horizontal cooperation and transnational administrative acts*, „Review of European Administrative Law” 2012, vol. 5, No. 2, s. 42.

¹⁸ A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcia i konteksty*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2014, s. 22.

¹⁹ Zob. H. Wenander, *Recognition of foreign administrative decisions: Balancing international cooperation, national self-determination, and individual rights*, s. 756, http://www.zaoerv.de/71_2011/71_2011_4_a_755_786.pdf (28.11.2017).

²⁰ Zob. opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura przedstawiona w dniu 7 kwietnia 2005 r., Sprawa C-446/03 Marks & Spencer plc przeciwko David Halsey (HM Inspector of Taxes), ECLI:EU:C:2005:201.

wodawstwa i przepisów administracyjnych²¹. Jest to faza, w której struktura administracji w europejskiej przestrzeni administracyjnej zaczęła się rozbudowywać i różnicować, doprowadzając do stanu określanego w literaturze jako pluralizacja administracji europejskiej²². Trzecia faza charakteryzuje się także przesunięciem regulacyjnego podejścia z tradycyjnych administracyjnych organizacji i jednostronnych form działania w kierunku bardziej płynnych i mniej transparentnych struktur *governance*²³. Spoiwem łączącym poszczególne podmioty tej struktury są procesy i procedury ujęte szeroko, funkcjonalnie²⁴. Nie bez znaczenia dla rozwoju tego typu administracyjnego zarządzania i jego jakości jest rozwój technologii komunikacyjnych. Jak piszą C. Harlow i R. Rawlings, bez ICT administracja UE z pewnością wyglądałaby inaczej i inaczej działała²⁵.

Jedną z istotniejszych organizacyjnych innowacji było tworzenie agencji (*agencification*)²⁶. Szczególna rola przypada agencjom regulacyjnym, które pełnią kluczową rolę w procesie integracji i zapewnienia jednolitości stosowania unijnej polityki i prawa, zwłaszcza tam, gdzie pełna harmonizacja prawa nie jest możliwa czy pożądana. Jako widoczna i ważna część systemu administracji UE²⁷, bez której trudno dzisiaj wyobrazić sobie jego funkcjonowanie, agencje znajdują się pomiędzy instytucjami UE a państwami członkowskimi i nie pasują już do sztywnego podziału na bezpośrednią i pośrednią administrację UE. Relacje z państwami członkowskimi i ich organami są zbudowane na modelu sieciowym. Agencje są rodzajem *primus inter pares* wśród krajowych organów, nie są wobec nich hierarchicznie zwierzchnie, chociaż w praktyce mają istotny głos i wpływ na uczestników ustanowionej sieci²⁸.

„W połowie drogi” między Brukselą a krajowymi stolicami – jak pisze obrazowo S. Cassese – spotykają się także inne podmioty, m.in. komite-

²¹ Zob. B. Kowalczyk, *Prawne formy działania w unijnym prawie administracyjnym*, [w:] *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016, s. 129 i n.

²² C.H.C. Hoffman, *op. cit.*, s. 28.

²³ *Ibidem*. Zob. też C. Harlow, R. Rawlings, *op. cit.*, s. 43.

²⁴ C. Harlow, R. Rawlings, *op. cit.*, s. 45–46.

²⁵ *Ibidem*, s. 40–41.

²⁶ Badaniem tego zjawiska zajmuje się m.in. The Academic Research Network on Agencification of EU Executive Governance (TARN), <http://tarn.maastrichtuniversity.nl/> (28.11.2017).

²⁷ J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013, s. 116.

²⁸ M. Everson, E. Vos, *European agencies: What about the institutional balance?*, „Maastricht Faculty of Law Working Paper” 2014, No. 4, s. 6, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2467469 (27.11.2017).

ty, które pełnią trzy istotne role: *bottom-up* – reprezentują poglądy administracji krajowej w UE; *top-down* – przenoszą polityki europejskie na grunt administracji krajowej; horyzontalne – rozpoczynają i ułatwiają dialog między krajowymi administracjami²⁹. Stanowią one przykład kolejnej najbardziej charakterystycznej struktury/procedury administracji UE – sieci³⁰. Jak pisze J. Supernat, „znajomość istniejących tutaj modalności jest istotna dla zrozumienia obecnej struktury tejsze administracji (i struktury władzy wykonawczej w UE) oraz zarządzania przez sieci (*management by networks*), a także procesu kształtowania się europejskiej przestrzeni administracyjnej (*European Administrative Space*)”³¹. Sieci otwierają możliwości współpracy między porównywalnymi, równorzędnymi podmiotami administracji publicznej krajów członkowskich oraz w ich relacjach z Komisją i innymi organami Unii (np. agencjami)³². Mają różny charakter: informacyjny, planistyczny, egzekucyjny³³. Różne są także stopnie ich strukturalizacji i intensywności współpracy³⁴.

Nie jest łatwo dzisiaj stworzyć kompletny i przejrzysty obraz administracji w UE, nie jest też ona prosta w klasyfikacji. Poczynając od braku jednego ośrodka i wewnętrznej dywersyfikacji administracji bezpośredniej³⁵ oraz trwałego i strzeżonego przez traktaty zróżnicowania administracji pośredniej, idąc dalej przez kolejne fazy rozwoju administracji UE i określenia mające oddawać jej charakter – dzielona, złożona, mieszana, zintegrowana, wspólna – można dojść do wniosku, że pewnikiem jest tyl-

²⁹ S. Cassese, *op. cit.*, s. 82–83. Są też inne komitety – eksperckie, które obok agencji i sieci wypełniają przestrzeń regulacyjną, zob. np. E. Mathieu, *Networks, committees, or agencies?: The many faces of the EU regulatory space*, „TARN Working Paper” 2017, No. 10, <http://tarn.maastrichtuniversity.nl/publications/tarn-working-papers/> (27.11.2017).

³⁰ J. Supernat, *Administracja Unii...*, s. 116; *idem*, *Sieci administracyjne w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo administracyjne Unii...*, s. 102.

³¹ J. Supernat, *Sieci administracyjne...*, s. 102.

³² Szerzej na temat sieci zob. J. Supernat, *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 226; *idem*, *Administracja Unii...*, s. 116 i n.

³³ Więcej zob. J. Supernat, *Administracja Unii...*, s. 118–121. Dalsza typologia sieci oraz przykłady zob. *idem*, *Sieci administracyjne...*, s. 105–111.

³⁴ Zob. przykłady opisane przez R. Grzeszczaka, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 104–107.

³⁵ Władza wykonawcza jest zasadniczo dzielona pomiędzy Radę Europejską, Radę oraz Komisję Europejską. S. Cassese wskazuje na cztery istotne komponenty unijnego „rządu”: czysto europejski (Komisja, sąd), wielonarodowy i przedstawicielski (Parlament), międzyrządowy (Rada) i interbiurokratyczny (Komitety); S. Cassese, *op. cit.*, s. 82. J. Supernat rozróżnia na szczeblu unijnym trzy rodzaje administracji: administrację polityczną (Rada Europejska i Rada), administrację biurokratyczną (Komisja i agencje), administrację urzędniczą; J. Supernat, *Administracja Unii...*, s. 9.

ko zmienność. Bez wątplenia rozwój administracji w UE był nieuniknioną koniecznością. Jak pisze S. Cassese, w świetle długiego procesu budowania państwowości dostrzec można mądrość założycieli zjednoczonej Europy, którzy inicjując w 1957 r. tworzenie „coraz ściślejszego związku między narodami Europy” (*an ever closer union*), przygotowali organizację i jej przyszłość będącą częściowo rezultatem woli państw, a częściowo sądowych i administracyjnych rozstrzygnięć³⁶. Początkowe dążenie do „coraz ściślejszego związku” nieco osłabło, dla wielu nawet jest to już dawno nieaktualne³⁷, chociaż ta idea europejskiej jedności jest nadal wyrażona w Preambule i art. 2 TUE. „Integracja przez prawo”, będąca koncepcyjnym wyrazem tego dążenia, została – zdaniem A. von Bogdandy – zastąpiona innym użytecznym pojęciem, mianowicie pojęciem „europejskiej przestrzeni prawnej”. Dotychczasowy rozwój UE uzasadnia zastąpienie koncepcji integracji koncepcją „organizowania wykonywania władzy publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej” (*organizing the exercise of public authority for the European legal space*)³⁸.

Całość administracji UE opisuje się w literaturze jako w istocie niecentralną (*de-central*) i zorientowaną subsydiarnie (*subsidiarity-oriented*) strukturę organizacyjną³⁹. To oczywiście nie jedyny sposób charakteryzowania systemu. M.W. Bauer i J. Trondal do najbardziej typowych jego cech zaliczają: wieloszczeblowość, niespójność, sieciowość i heterogeniczność demograficzną i kulturową⁴⁰. Według D. Curtin unijny system *governance* jest rozproszony i złożony z „rozmaitości” (*bits-and-pieces*)⁴¹, według K. Lenaerts i D. Gerarda to nieprzejrzyste struktury i procedury (*opaque structures and procedures*)⁴². Dla tego pluralistycznego systemu podstawowymi zasadami są: kooperacja, koordynacja i komunikacja (*cooperation, coordination and communications – 3Cs*)⁴³. Różnorodność i pluralizm uważa się za cenną cechę unijnego *governance*⁴⁴.

³⁶ S. Cassese, *op. cit.*, s. 94.

³⁷ A. von Bogdandy, *The idea of European public law today*, [w:] *The Max Planck handbooks...*, s. 15. Autor zauważa, że obecnie „coraz ściślejszy związek” jest tylko jednym z rozwiązań. W prawie unijnym zawarte są rozwiązania przeciwdziałające tak rozumianej integracji, np.: zasada subsydiarności, ochrona tożsamości państw, ograniczenie kompetencji UE przez zasadę przyznania czy opcja wystąpienia z organizacji. Koncepcja europejskiego prawa publicznego, które zawiera tylko normy promujące i pogłębiające integrację, jest przestarzała i nieodpowiednia, *ibidem*, s. 15–16.

³⁸ A. von Bogdandy, *op. cit.*, s. 16.

³⁹ H.C.H. Hofmann, *op. cit.*, s. 41.

⁴⁰ Za: J. Supernat, *Zdolność administracyjna...*, s. 136.

⁴¹ Za: C. Harlow, R. Rawlings, *op. cit.*, s. 47–48.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*, s. 48, 389.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 40.

Luźniejsze i bardziej otwarte struktury funkcjonują i rozwijają się nadal, ale wyraźny jest też inny kierunek rozwoju administracji UE, zgoła przeciwny, mianowicie centralizacyjny⁴⁵. Tak jak w państwach członkowskich mamy do czynienia nie tylko z jednym ustrojem administracji publicznej, tak administracja UE wykorzystuje hierarchizowane struktury w zależności od polityki, potrzeby reakcji na sytuację (często kryzysową) w danym obszarze czy brak efektywności dotychczasowych środków harmonizujących. Gdy zawodzi lojalna współpraca, solidarność i podział odpowiedzialności, centralizacja wykonywania określonych zadań może się okazać skuteczniejszym rozwiązaniem, choć dyskusyjnym z punktu widzenia granic integracji i utrzymania odpowiedniego stopnia autonomii organów krajowych⁴⁶.

⁴⁵ Tak kierunek zmian określa O. Lynskey, pisząc o instytucjonalnym aspekcie reformy ochrony danych osobowych. O. Lynskey, *The 'europeanisation' of data protection law*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2016. W polskiej literaturze zob. M. Kawecki, *Reforma ochrony danych osobowych. Współpraca administracyjna w świetle ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych*, Warszawa 2017. Inny przykład tego kierunku stanowi utworzenie w 2016 r. Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) mającej zapewnić europejskie zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi. Było to przełomowe wydarzenie, w wyniku którego zarządzanie granicami zewnętrznymi UE przestało należeć wyłącznie do kompetencji organów krajowych i stało się wspólną odpowiedzialnością państw członkowskich oraz Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, OJ L 251, 16.9.2016, Dz.Urz. UE L 251 z 16.09.2016, s. 1.

⁴⁶ Kolejnym przykładem zamierzonych działań centralizacyjnych jest propozycja przekształcenia Urzędu Wsparcia w Dziedzinie Azylu w Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu (wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010, COM (2016) 271). Zadania i kompetencje Agencji istotnie ograniczą samodzielność państw członkowskich (ich organów) w sprawach związanych z ochroną cudzoziemców na ich terytorium. Jednocześnie nie są to rozwiązania wyłącznie na czas kryzysu, ale systemowe zmiany. Proponowane rozwiązania istotnie zmieniają model administrowania Wspólnym Europejskim Systemem Azylowym, nadając mu kształt modelu scentralizowanego, z podziałem zadań i kompetencji na każdym szczeblu organizacyjnym oraz z możliwością władczego oddziaływania Agencji i instytucji UE na działalność organów krajowych. Nie wydaje się to być zamierzonym rezultatem ostatecznym, Komisja dąży bowiem w długookresowej perspektywie do wprowadzenia modelu klasycznej centralizacji, tzn. przeniesienia odpowiedzialności za rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu ze szczebla krajowego na szczebel unijny, np. na agencję decyzyjną, która byłaby właściwa w pierwszej instancji, z krajowymi oddziałami w każdym państwie członkowskim, a także utworzenie na poziomie unijnym organu odwoławczego. „W ten sposób powstałby jednolity i scentralizowany proces decyzyjny w pierwszej instancji i w postępowaniu odwoławczym, a tym samym zapewniona zostałaby pełna harmonizacja procedur, a także spójna ocena potrzeb w zakresie ochrony na szczeblu unijnym”, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – W kierunku reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego i zwiększenia liczby legalnych sposobów migracji do Europy, COM (2016) 197, s. 9–10.

W zakończeniu wypada tylko podzielić nadzieję R. Grzeszczaka, że struktura administracji unijnej jest odporna na kryzysy polityczne, gospodarcze⁴⁷ i inne (ostatnio kryzys migracyjny, który wywołał zachwianie strefy Schengen). Wiele jest jednak niepewności, wiele nas może zaskoczyć. Myśląc o tendencjach rozwoju przy zastosowaniu prostego, ale bardzo użytecznego schematu: kto, co i jak robi? – wydaje się, że Unia będzie koncentrować się nadal na odpowiedzi na ostatnie pytanie.

Bibliografia

Akty prawne

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, OJ L 251, 16.9.2016, Dz.Urz. UE L 251 z 16.09.2016.

Traktat o Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016.

Opracowania

Boć J., *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007.

Bogdandy A. von, *The idea of European public law today*, [w:] *The Max Planck handbooks in European public law. The administrative state*, eds. A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese, vol. 1, Oxford 2017.

Cassese S., *The administrative state in Europe*, [w:] *The Max Planck handbooks in European public law. The administrative state*, eds. A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese, vol. 1, Oxford 2017.

Chiti M.P., *Forms of European administrative action*, "Law and Contemporary Problems" 2004, winter, vol. 68, No. 1, <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1303&context=lcp> (26.11.2017).

Everson M., Vos E., *European agencies: What about the institutional balance?*, „Maastricht Faculty of Law Working Paper” 2014, No. 4, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2467469 (27.11.2017).

Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

Harlow C., Cananea G. della, Leino P., *Introduction: European administrative law – a thematic approach*, [w:] *Research handbook on EU administrative law*, eds. C. Harlow, P. Leino, G. della Cananea, Cheltenham–Northampton 2017.

Harlow C., Rawlings R., *Process and procedure in EU administration*, Oxford 2014.

Hoffman H.C.H., *European administration: nature and developments of a legal and political space*, [w:] *Research handbook on EU administrative law*, eds. C. Harlow, P. Leino, G. della Cananea, Cheltenham–Northampton 2017.

Kawecki M., *Reforma ochrony danych osobowych. Współpraca administracyjna w świetle ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych*, Warszawa 2017.

Kowalczyk B., *Prawne formy działania w unijnym prawie administracyjnym*, [w:] *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016.

⁴⁷ R. Grzeszczak, *op. cit.*, s. 99.

- Lindseth P.L., *Power and legitimacy: Reconciling Europe and the nation-state*, Oxford 2010.
- Lucia L. de, *Administrative pluralism, horizontal cooperation and transnational administrative acts*, „Review of European Administrative Law” 2012, vol. 5, No. 2.
- Lynskey O., *The ‘europeanisation’ of data protection law*, ”Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2016.
- Mathieu E., *Networks, committees, or agencies?: The many faces of the EU regulatory space*, „TARN Working Paper” 2017, No. 10, <http://tarn.maastrichtuniversity.nl/publications/tarn-working-papers/> (27.11.2017).
- Schwarze J., *European administrative law in the light of the Treaty of Lisbon*, „European Public Law” 2012, vol. 18, No. 2.
- Supernat J., *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013.
- Supernat J., *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Supernat J., *Sieci administracyjne w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016.
- Supernat J., *Zdolność administracyjna europejskiego systemu administracji*, [w:] *Inteligentna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich*, red. S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak, Warszawa 2017.
- Wenander H., *Recognition of foreign administrative decisions: Balancing international cooperation, national self-determination, and individual rights*, http://www.zaoerv.de/71_2011/71_2011_4_a_755_786.pdf (28.11.2017).
- Wróbel A., *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcia i konteksty*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2014.

Materiały źródłowe

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady *W kierunku reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego i zwiększenia liczby legalnych sposobów migracji do Europy*, COM (2016) 197.
- Opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura przedstawiona w dniu 7 kwietnia 2005 r., Sprawa C-446/03 Marks & Spencer plc przeciwko David Halsey (HM Inspector of Taxes), ECLI:EU:C:2005:201.
- Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010, COM (2016) 271.

Źródła internetowe

<http://tarn.maastrichtuniversity.nl/> (28.11.2017).

THE MULTIFORM CHARACTER OF THE ADMINISTRATION OF THE EUROPEAN UNION

Abstract: The article deals with institutional and procedural differentiation of the EU administration. The initial model of the European administration as a non-executive one has changed over time due to a number of factors. It is indicated that the European administration has developed in several phases and each stage added a distinctive layer to the existing reality. It is not easy today to create a complete and plain picture of the administration in the EU, nor

is it easy to classify it. For this pluralistic system, the basic principles are: cooperation, coordination and communication. Diversity and pluralism are considered to be valuable features of the EU governance. Pointing to trends of development, it seems that the EU will continue to focus mainly on processes and procedures that connect the various elements of this structure.

Keywords: UE ADMINISTRATION, PLURALIZATION, ADMINISTRATIVE PROCESS