

JERZY SUPERNAT

Uniwersytet Wrocławski

ADMINISTRACJA W UNII EUROPEJSKIEJ
— PODZIAŁY I POSTACIE

Administracja w Unii Europejskiej (dalej UE) jest administracją dualistyczną (*dual/dualist/dualistic administration*), jako że składa się z jednej strony z administracji na szczeblu Unii (*on the EU level*), czyli administracji unijnej (*Union administration*) — administracji bezpośredniej (*direct administration*) oraz z drugiej — z administracji na szczeblu państw członkowskich (*Member States' administrations*) — administracji pośredniej (*indirect administration*)¹. Taki dualistyczny (dwuszczeblowy) model administracji bezpośredniej i administracji pośredniej oparty na organizacyjnej dystynkcji pomiędzy administracją unijną i administracjami państw członkowskich jest nazywany federalizmem wykonawczym (*executive federalism*)². Termin ten oznacza, że w UE stosowanie i wykonywanie polityk i prawa przyjętych na poziomie unijnym należy z zasady do administracji państw członkowskich, a nie do administracji unijnej. Innymi słowy, administracja bezpośrednia na szczeblu unijnym jest wyjątkiem od reguły, zgodnie z którą to administracje państw członkowskich przyjmują wszystkie niezbędne środki w celu wykonania obowiązków wynikających bezpośrednio z postanowień traktatowych oraz z prawa pochodnego. Administracje państw członkowskich pełnią funkcję organów implementacyjnych czy wdrożeniowych (*implementation authorities*). Model taki został wyraźnie przewidziany w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej TFUE), który jednoznacznie stanowi, że to „Państwa Członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii” (art. 291 ust. 1 TFUE), a jedynie „[j]eżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te powierzają uprawnienia wykonawcze Komisji lub [...] Radzie” (art. 291

¹ Rzecz jasna, UE nie jest ani klasycznym państwem narodowym, ani państwem federalnym. Chociaż pewne „założenia federacyjne” w UE są dostrzegane, w tym w zasadzie pomocniczości, która „w Unii Europejskiej jest [...] narzędziem kształtowania państwa federalnego”, tak K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 142.

² Zob. H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, s. 13 oraz wskazana tam literatura.

ust. 2 TFUE). Relewantny jest tutaj także przepis art. 197 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym: „Unia może wspierać wysiłki Państw Członkowskich zmierzające do poprawy ich zdolności administracyjnej w zakresie wdrażania prawa Unii. Działanie to może polegać w szczególności na ułatwianiu wymiany informacji i urzędników oraz wspieraniu programów szkolenia. Żadne Państwo Członkowskie nie jest zobowiązane do korzystania z tego wsparcia [...]”³.

Administracja w UE jest zatem w podstawowej wyjściowej konceptualizacji administracją dualistyczną czy dwuszczeblową (*two-level administration*)⁴. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że instytucje, organy i jednostki organizacyjne (urzędy i agencje) Unii, wykonując swoje zadania, korzystają ze wsparcia otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej (art. 298 ust. 1 TFUE), co pozwala rozróżnić na szczeblu unijnym trzy rodzaje administracji, a mianowicie 1) administrację polityczną (*political administration*), do której należą Rada Europejska i Rada, 2) administrację biurokratyczną czy — jakkolwiek dziwnie może to brzmieć — administrację administracyjną, którą tworzą przede wszystkim Komisja Europejska⁵ i agencje europejskie (*bureaucratic/ad-*

³ S. Biernat i M. Niedźwiedz wskazują, że art. 197 ust. 2: „tworząc ramy prawne dla współpracy organów administracji publicznej państw członkowskich, stanowi zarazem wyraz potwierdzenia zasady autonomii instytucjonalnej państw członkowskich”, *idem*, *Znaczenie prawa międzynarodowego i unijnego dla prawa administracyjnego i administracji publicznej w świetle Konstytucji RP*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 102.

⁴ Dualizm administracji w UE prowadzi do swoistej strukturalizacji europejskiego prawa administracyjnego i postrzegania go jako całości stworzonej z trzech części. Pierwsza część obejmuje reguły i zasady rządzące wykonywaniem prawa UE przez jej własne instytucje, organy, urzędy i agencje (europejskie prawo administracyjne *sensu stricto*). Druga część dotyczy implementacji prawa europejskiego przez organy krajowe i zasadniczo składa się z przepisów ustanowionych przez państwa członkowskie, ale w dużym stopniu ukształtowanych i zmodyfikowanych przez europejskie reguły i zasady (zeuropeizowane krajowe prawo administracyjne). Trzecia część jest ulokowana w obszarze prawa niepowiązanym bezpośrednio z implementacją prawa UE, ale gdzie prawo unijne pomimo to wpłynęło na rozwój prawa krajowego, a zatem dokonało transformacji krajowych systemów prawnych. Sytuacja, w której implementacja prawa UE należy do dualistycznej administracji w UE (administracji unijnej i administracji krajowych) przynosi w efekcie znaczącą złożoność praktyczną i prawną. Por. S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, *Studia Prawno-Europejskie* 2002, t. VI, s. 71 n.

⁵ Komisji nie można jednak odmówić pewnego charakteru politycznego, jako że przenikanie się elementów politycznego i wykonawczego jest typowe dla administracji. Elegancki paradygmat administracji publicznej w postaci dychotomii polityka–administracja od samego początku pozostawał w sprzeczności z rzeczywistością. Wykazali to przekonująco noblista H.A. Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York 1947 oraz D. Waldo, *The Administrative State. A Study of the Political theory of American Public Administration*, San Francisco 1946. W szczególności D. Waldo przedstawił przekonującą argumentację, że administracja jest silną formą polityki i że każda próba oddzielenia administracji od polityki jest skazana na niepowodzenie. W konsekwencji można twierdzić, tak jak uczynił J.M. Gaus w 1950 r., że teoria administracji publicznej jest także teorią polityki, zob. *idem*, *Trends in the theory of public administration*, *Public Administration Review* 1950, nr 3, s. 161. Jednocze-

ministrative administration) oraz 3) administrację urzędniczą/techniczną, nazwaną w art. 298 ust. 1 TFUE administracją europejską (*European administration*)⁶, która powinna być administracją dobrą, a konkretnie — zgodnie z traktatowym określeniem — administracją „otwartą, efektywną i niezależną”⁷. Istnienie trzech rodzajów administracji na szczeblu unijnym w powiązaniu z wertykalną złożonością administracji państw członkowskich sprawia, że administracja w UE jest administracją wieloszczeblową (*multi-level administration*)⁸.

Organizacyjne rozdzielenie administracji UE pomiędzy szczebel unijny i szczebel państw członkowskich oraz organizacyjne rozproszenie w obrębie tych szczebli nie stoi na przeszkodzie licznym formom współpracy proceduralnej (*procedural cooperation*)⁹. W istocie współpraca proceduralna w poprzek różnych szczebli jest ważną cechą administracji w UE. Wśród możliwych sposobów

śnie stwierdzenie braku dychotomii polityka–administracja nie może prowadzić do wniosku, że polityka i administracja są mniej więcej tym samym. Przed takim założeniem badania administracji publicznej przestrzegają H.G. Frederickson, K.B. Smith, *The Public Administration Theory Primer*, Oxford 2003, s. 40.

⁶ Przyjęcie poglądu, że termin „administracja europejska” w art. 298 ust. 1 TFUE oznacza administrację państw członkowskich, fundamentalnie zmieniałoby proponowaną triadę w obrębie administracji unijnej.

⁷ Wskazanie w TFUE trzech standardów dobrej administracji europejskiej nie oznacza oczywiście, że dobra administracja ogranicza się tylko do nich. Standardów (prawnych i pozaprawnych) dobrej administracji jest znacznie więcej. Swoją drogą, w stosownych pracach legislacyjnych pod uwagę brano także inny zestaw podstawowych standardów administracji europejskiej, a mianowicie „otwartość, rozliczalność i służebność” (administracja europejska miała być: *open, accountable i service-minded*), zob. raport: Statskontoret, *Principles of Good Administration in the Member States of the European Union*, Stockholm 2005:4, s. 10 zamieszczony na stronie: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf> (dostęp: 10.04.2015). Do złożoności pojęcia dobrej administracji (*good administration*) przyczynia się i to, że jest ono powiązane z takimi pojęciami, jak: *sound administration, proper administration, good administrative behaviour, good administrative practice, good governance, good public governance, good public management, administrative efficiency, administrative effectiveness, administrative efficacy, administrative economy, (administrative) fairness, (good) administrative service* czy *administrative culture of service*. Przy czym każdy z poszczególnych standardów dobrej administracji stanowi źródło rozlicznych wątpliwości i wymaga wnikliwej analizy; np. na temat rozliczalności (*accountability*) zob. J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013, s. 141 n. oraz cytowana tam literatura.

⁸ Na temat możliwych tutaj konceptualizacji zob. A. Benz, *European public administration as a multilevel administration: a conceptual framework*, [w:] *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, red. M.W. Bauer, J. Trondal, New York 2015, s. 31 n.

⁹ Wśród tych form są procedury współpracy w sieciach administracyjnych i procedury komitologii (notabene procedury komitologii można uznać za przykład sieciowości w UE). Te drugie pojawiły się w latach 60. XX w., a następnie zostały skodyfikowane przez decyzje komitologiczne z lat 1987, 1999 i 2006 oraz rozporządzenie komitologiczne z 2011 r.: Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission’s exercise of implementing powers, OJ 2011, L 55/13. Szeroko na temat komitologii zob. P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford 2012, s. 109 n.

konceptualizacji wielkiej różnorodności rozwiązań proceduralnych w administracji w UE (z jej dualizmem, wielością podmiotów, brakiem stosunków hierarchicznych między nimi itd.) należy wyróżnić ten, który kładzie nacisk na administrację dzieloną (*shared administration*), oraz ten, który eksponuje współpracę w zarządzaniu informacjami (*cooperation in information management*)¹⁰. Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe i Alexander H. Türk wskazują jeszcze na trzeci sposób konceptualizacji rozwiązań proceduralnych w postaci współpracy w ostatecznym podejmowaniu decyzji (*cooperation in final decision-making*), ale z ich wyjaśnienia wynika, że chodzi o administrację dzieloną¹¹, będącą niewątpliwie fundamentalną postacią wykonywania polityk UE. Nie eksponując tutaj dystynkcji pomiędzy administracją dzieloną i współpracą w zarządzaniu informacjami, administrację dzieloną można przeciwstawić drugiej istotnej postaci wykonywania polityk UE, jaką jest administracja scentralizowana (*centralized administration*). Klasycznym obszarem zastosowania administracji scentralizowanej były i są budżet Unii (wykonywanie budżetu przez Komisję) oraz pomoc państwowa (podejmowanie przez Komisję decyzji dotyczących kompatybilności pomocy państwowej ze wspólnym rynkiem). Dzisiaj administracja scentralizowana znajduje zastosowanie w realizacji licznych programów, w tym mających uzupełniać i wspierać działania państw członkowskich w takich dziedzinach, jak zdrowie publiczne, edukacja, badania i rozwój technologiczny oraz kultura. Należy jednak zauważyć, że idea scentralizowanego wykonywania budżetu (co, rzecz jasna, nie wyklucza wykonywania budżetu przez Komisję z formalną systematyczną współpracą administracji krajowych w ramach administracji dzielonej — *under shared management with Member States*) i wdrażania programów przez Komisję wcale nie oznacza, że Komisja realizuje je sama w całej rozciągłości. Może oczywiście tak czynić, ale może także zakontraktować część zadań na zewnątrz (*contract out*). Oznacza to, że w obrębie unijnej administracji scentralizowanej należy wyróżnić: administrację scentralizowaną bezpośrednią (*direct central administration*) oraz administrację scentralizowaną pośrednią (*indirect central administration*). W języku rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 966/2012 z 25 października 2012 roku w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii¹² określającego w art. 58 metody wykonywania budżetu są to odpowiednio: zarządzanie bezpośrednie (*direct management*) oraz zarządzanie pośrednie (*indirect management*). Zarządzanie bezpośrednie zgodnie z art. 58 ust. 1 lit. a rozporządzenia polega na tym, że Komisja wykonuje budżet, korzystając z własnych departamentów (*departments*), w tym delegatur (*Union Delegations*)

¹⁰ Zob. H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *op. cit.*, s. 14 n.

¹¹ *Ibidem*, s. 17–18.

¹² Regulation (EU, EURATOM) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002, Official Journal of the European Union L 298/1.

oraz agencji wykonawczych (*executive agencies*)¹³. Z kolei zarządzanie pośrednie odbywa się przez powierzenie wykonywania budżetu państwom trzecim (lub organom przez nie wyznaczonym), organizacjom międzynarodowym i ich agencjom, Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu i Europejskiemu Funduszowi Inwestycyjnemu, organom utworzonym na podstawie traktatów, podmiotom prawa publicznego, podmiotom prawa prywatnego z misją służby publicznej (*with a public service mission*) mogących przedłożyć odpowiednie gwarancje finansowe, podmiotom prawa prywatnego państwa członkowskiego mogących przedłożyć odpowiednie gwarancje finansowe oraz osobom, którym powierzono wykonywanie określonych działań w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (Common Foreign and Safety Policy — CFSP) zgodnie z Tytułem V traktatu o Unii Europejskiej oraz określonym we właściwym akcie podstawowym (art. 58 ust. 1 lit. c rozporządzenia).

Jeżeli chodzi o administrację dzieloną, należy wskazać, że sam termin „administracja dzielona” (*shared administration*)¹⁴ został upowszechniony przez Komitet Niezależnych Ekspertów utworzony przez Parlament Europejski 14 stycznia 1999 roku w celu zbadania zarzutów korupcji, złego zarządzania i nepotyzmu sformułowanych wobec Komisji Europejskiej pod kierownictwem Jacques’a Santera¹⁵. Komitet Niezależnych Ekspertów przyjął termin „administracja dzielona” („zarządzanie dzielone” — *shared management*) na określenie szczególnej kategorii procedur administracyjnych, które jego zdaniem sprawiały największe problemy w zakresie nadzoru i odpowiedzialności. W ujęciu Komitetu administracja dzielona składa się z form współpracy administracyjnej (interakcji administracyjnych) służącej zarządzaniu programami unijnymi, gdy Komisja i państwa członkowskie mają odrębne zadania administracyjne, które są współzależne i prawnie zdeterminowane (mają podstawy w prawie UE), i gdy zarówno Komisja, jak i administracje krajowe muszą wykonywać swoje odrębne zadania w celu skutecznej implementacji polityki wspólnotowej (*Shared management will be understood to*

¹³ Zgodnie z art. 62 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia Komisja może delegować tworzoną przez nią w drodze decyzji agencjom wykonawczym uprawnienia do realizacji całości lub części programu lub projektu unijnego w jej imieniu i na jej odpowiedzialność: *the Commission may delegate powers to the executive agencies to implement all or part of a Union programme or project, on its behalf and under its responsibility, in accordance with Council Regulation (EC) No 58/2003 of 19 December 2002 laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes. The executive agencies shall be created by means of a Commission Decision and shall be legal persons under Union law.*

¹⁴ Na określenie obszarów, w których administracje krajowe odgrywają formalną rolę w realizacji polityk i prawa UE, spotyka się jeszcze takie doktrynalne terminy, jak „zarządzanie dzielone” (*shared management*), „administracja mieszana” (*mixed administration*), „administracja pośrednia” (*indirect administration*), „współadministracja” (*co-administration*), „postępowanie mieszane” (*mixed proceedings*), a także wskazany już „federalizm wykonawczy” (*executive federalism*).

¹⁵ Zob. Committee of Independent Experts, *First report on allegations regarding fraud, mismanagement and nepotism in the European Commission*, 15 March 1999, <http://www.europarl.europa.eu/experts/pdf/reporten.pdf> (dostęp: 8.05.2015).

refer to the management of those Community programmes where the Commission and the Member States have distinct administrative tasks which are inter-dependent and set down in legislation and where both the Commission and the national administrations need to discharge their respective tasks for the Community policy to be implemented successfully)¹⁶. W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady 966/2012 administracja dzielona (zarządzanie dzielone — *shared management with Member States*) jako metoda wykonywania budżetu Unii oznacza delegowanie przez Komisję zadań wykonawczych państwom członkowskim (w praktyce chodzi przede wszystkim o zadania w zakresie wspólnej polityki rolnej i funduszy strukturalnych). Komisja i państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania zasad właściwego zarządzania finansowego, przejrzystości i niedyskryminowania, a nadto mają zapewnić jawność działań unijnych w procesie zarządzania funduszami unijnymi, co wymaga od Komisji i państw członkowskich przyjęcia stosownych rozwiązań w zakresie kontroli i audytu oraz akceptacji przewidzianej w rozporządzeniu odpowiedzialności (*Where the Commission implements the budget under shared management, implementation tasks shall be delegated to Member States. The Commission and the Member States shall respect the principles of sound financial management, transparency and non-discrimination and shall ensure the visibility of Union action when they manage Union funds. To this end, the Commission and the Member States shall fulfil their respective control and audit obligations and assume the resulting responsibilities laid down in this Regulation. Complementary provisions shall be laid down in sector-specific rules*, art. 59 ust. 1 rozporządzenia)¹⁷.

¹⁶ Zob. Committee of Independent Experts, *Second report on Reform of the Commission. Analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement, irregularities and fraud*, 10 September 1999, pkt 3.2.2, <http://www.europarl.europa.eu/experts/pdf/rep2-1en.pdf> (dostęp: 8.05.2015). Przeciwnieństwem administracji dzielonej jest — jak już wiemy — zarządzanie bezpośrednie (*direct management*), które w ujęciu Komitetu Niezależnych Ekspertów występuje wówczas, gdy Komisja zarządza programami unijnymi bezpośrednio, tzn. bez udziału administracji państw członkowskich: *Direct management [...] is where the Commission directly manages programmes without the necessary involvement of Member State administrations*, *ibidem*. Jako przykład zarządzania bezpośredniego Komitet wskazał program PHARE.

¹⁷ Więcej na temat zarządzania dzielonego w rozporządzeniu 966/2012 zob. M. Niedźwiedź, *Administracyjne wykonywanie prawa Unii Europejskiej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3. *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 129–130. Odnośnie do odpowiedzialności w administracji dzielonej Komitet Niezależnych Ekspertów zwrócił uwagę, że wprawdzie administracja dzielona implikuje odpowiedzialność zarówno Komisji, jak i administracji krajowych, jednak ostateczna odpowiedzialność spoczywa na Komisji: *Shared management implies shared responsibility between the Commission and national administrations for the efficient administration of Community policies and for the ensuring that the law as expressed in the Regulations as well as in the Treaties is respected. Nevertheless the Commission has a particular and over-arching responsibility for Community policies, which cannot be shared even where day to day management is*, Committee of Independent Experts, *Second report...*, pkt 3.3.1.

Administracja dzielona jest niewątpliwie podstawowym rozwiązaniem dla realizacji polityk i prawa UE, chociaż *modus operandi* i uprawnienia przyznane różnym podmiotom w różnych obszarach polityki są w dużym stopniu odmienne¹⁸. Przy czym pojęcie administracji dzielonej, chociaż do pewnego stopnia użyteczne, nie ma jakiegś ogólnej wartości wyjaśniającej, ponieważ do zrozumienia szczególnych prawnych i administracyjnych trudności w określonym wyspecjalizowanym obszarze polityki konieczna jest znajomość prawa materialnego rządzącego tym obszarem. Innymi słowy, wartość eksplanacyjna pojęcia administracji dzielonej przez powiązanie z określonym kontekstem polityki UE jest ograniczona i nie pozwala objąć całej różnorodności i pełnego zasięgu proceduralnego prawa administracyjnego UE. Dlatego właśnie — jak się wydaje — Giacinto Della Cananea rozróżnia trzy rodzaje administracji dzielonej (w jego języku postępowania mieszane — *mixed proceedings*): postępowanie odgórne (*top-down proceedings*), postępowanie oddolne (*bottom-up proceedings*) i postępowanie hybrydowe (*hybrid proceedings, hybrid shared administration*)¹⁹. W istocie G. Della Cananea dokonuje typologii form administracyjnej współpracy proceduralnej z punktu widzenia tego, kto podejmuje ostateczną decyzję administracyjną. Postępowania odgórne rozpoczyna się od środków ustanawianych na szczeblu europejskim i kończy środkami podejmowanymi przez organy krajowe, postępowanie oddolne rozpoczyna się na szczeblu krajowym i kończy środkami przedsięwziętymi przez instytucje i organy UE. Z kolei postępowanie hybrydowe ma cechy typowe dla obu typów postępowań. To ostatnie pojęcie wskazuje, że praktycznie nie ma obszaru polityki europejskiej, który nie wymagałby jakiegś kooperacji z różnych jurysdykcji. Termin „procedura hybrydowa” pojawia się coraz częściej, jako że hybrydowość jest właściwa wszystkim procedurom, w których różne proceduralne kroki są podejmowane we wspólnych organizacjach lub w sieciach organów (np. w europejskich agencjach regulacyjnych, w których skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich).

Inne, szersze spojrzenie na proceduralny wymiar administracji publicznej przynosi koncept współpracy podmiotów administracji w zarządzaniu informacjami. Podejście to wywodzi się z fundamentalnej idei mówiącej, że większość

¹⁸ Zwraca na to uwagę P. Craig: *It would be wrong to assume that all instances of shared or mixed administration fit some standard 'mould'. They do not. They can differ very markedly. It is therefore important to identify the factors that shape the regime of shared administration that applies in any particular area. It is these factors taken individually and in aggregate that determine the reality of shared administration in the areas where it is used, idem, EU Administrative Law...*, s. 28–29. Proponowane kontekstualne podejście do administracji dzielonej P. Craig zastosował w cytowanej pracy (s. 79 n.), a także np. w: *Shared administration and networks: global and EU perspectives*, [w:] *Values in Global Administrative Law*, red. G. Anthony, J.-B. Auby, J. Morison, T. Zwart, Oregon 2011, s. 81 n.

¹⁹ G. Della Cananea, *The European Union's mixed administrative proceedings*, Law and Contemporary Problems 68, 2004, nr 1. *The administrative Law of the European Union*, red. F. Bignami, S. Cassese, s. 197 n.

form współpracy proceduralnej w implementacji polityk UE polega na wspólnym wytwarzaniu informacji, gromadzeniu ich i zarządzaniu nimi oraz na ich wymianie. Różne formy i poziomy administracyjnej współpracy proceduralnej możliwe w tym zakresie wymagają identyfikacji intensywności i złożoności wymiany informacji między podmiotami wraz ze stosownymi ich obowiązkami w tym obszarze. Rozciągają się one od jednorazowej wymiany informacji w konkretnej sprawie do trwałych procedur zakładających stałą współpracę administracyjną. Te drugie przyniosły tak liczne dzisiaj informacyjne sieci administracyjne, czyli *de facto* sieci proceduralne (*procedural newtorks*) obejmujące Komisję i podmioty krajowe, a także agencje europejskie i agencje krajowe. Informacja (w tym jej wytwarzanie, zarządzanie nią i jej dystrybucja) jako topos prawniczy wymaga z kolei prawnej determinacji struktur współpracy administracyjnej: poziomych — między państwami członkowskimi i pionowych — między państwami członkowskimi i podmiotami unijnymi. Procedury kooperacyjne, które rozwinęły się w tym kontekście, obejmują takie formy implementacji, jak wiążące decyzje indywidualne²⁰ oraz wspólne procedury planowania²¹. Zadaniem takich procedur oraz powiązanych struktur sieciowych (odpowiednio egzekucyjnych i planistycznych) jest zapewnienie implementacji polityk i prawa UE przez zintegrowanie podmiotów krajowych w strukturę unijną²². Z jeszcze bardziej złożoną współpracą administracyjną mamy do czynienia w tych obszarach polityki, w których podmioty administracyjne z różnych jurysdykcji uczestniczą w tak zwanych procedurach złożonych czy kompozytowych (*composite procedures*)²³. Najbardziej uderzającą cechą współpracy podmiotów administracji w zarządzaniu informacjami, w tym w ramach sieci administracyjnych (informacyjnych, egzekucyjnych i planistycznych²⁴) jest to, że często obejmują one zarówno współpracę pionową (na róż-

²⁰ 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. 207 n.

²¹ Taką wspólną strukturą (siecią) planowania jest Europejska Sieć Informacji i Obserwacji Środowiska (*European Environment Information and Observation Network — EIONET*), zob. Regulation (EC) No 401/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network (Codified version), OJ 2009 L 126.

²² Przykładem takiej integracji może być struktura the Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) utworzona przez Regulation (EC) No 1211/2009 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 establishing the Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) and the Office, OJ 2009 L 337.

²³ Administracyjne procedury złożone charakteryzuje to, że stosuje się do nich zarówno prawo UE, jak i prawo krajowe. Jeżeli ostateczną decyzję podejmuje administracja krajowa, to ma ona na ogół skutek transterytorialny (*transterritorial effect*) czy transnarodowy (*transnational effect*), tzn. skutek wykraczający poza jurysdykcję krajowego podmiotu administracyjnego.

²⁴ Oprócz administracyjnych sieci informacyjnych (*information networks*), egzekucyjnych (*enforcement networks*) i planistycznych (*planning networks*) w UE funkcjonuje jeszcze wiele dalszych typów sieci administracyjnych, jak np.: sieci harmonizacyjne (*harmonisation networks*),

nich szczeblach) pomiędzy organami UE i organami państw członkowskich, jak i współpracę poziomą między organami krajowymi. Notabene takie formy współpracy są dzisiaj często wymagane przez prawo UE, przewidujące dla organów UE rolę sieciowych koordynatorów (*network coordinators*), arbitrów (*arbitrators of disputes*) i zarządzających wspólnymi procedurami (*managers of joint procedures*).

Przedstawione podziały i postacie administracji w UE pozwalają lepiej ją zrozumieć, ale także identyfikują niektóre uwarunkowania na drodze do stworzenia europejskiej przestrzeni administracyjnej (europejskiego systemu administracji)²⁵, która na obecnym etapie integracji europejskiej jest ciągle bardziej modelem opisującym hipotetyczną administracyjną przyszłość niż modelem obrazującym istniejącą już administracyjną teraźniejszość. Wskazanie takich uwarunkowań jest istotne, ponieważ sprawia, że myślenie o ewolucji administracji w UE zyskuje teoretyczną podstawę, przez co staje się bardziej wartościowe.

ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN UNION — DIVISIONS AND ACTORS

Summary

The article aims to identify and clarify the fundamental types of administration in the European Union. The analysis offers a closer examination of the discussed phenomenon, as well as identifies some obstacles on the road to creating a European administrative space (European administrative system) which at the current stage of a European administrative integration is still more of a model describing hypothetical administrative future than an already existing administrative presence.

sieci regulacyjne (*regulatory networks*), sieci wsparcia (*support networks*), sieci doradcze (*advisory networks*), sieci koordynacyjne (*coordination networks*), sieci upowszechniania (*dissemination networks*) czy sieci monitorujące (*monitoring networks*).

²⁵ Na temat transformacji porządków administracyjnych zob. M.W. Bauer, J. Trondal, *The administrative system of the European Union*, [w:] *The Palgrave Handbook...*, s. 1 n.