

SĄDOWA KONTROLA LEGALNOŚCI AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Marek Jaśkowski

MONOGRAFIE



Wolters Kluwer

SĄDOWA KONTROLA LEGALNOŚCI AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Marek Jaśkowski

MONOGRAFIE



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2016

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

Stan prawny na 1 października 2015 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Andrzej Wróbel

Wydawca

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

Anna Krzesz

Łamanie

Wolters Kluwer

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.



SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN 978-83-264-9321-8

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	13
Wstęp	17
Rozdział 1	
Zagadnienia ogólne	23
1. Problematyka kontroli kompetencji regulacyjnych na poziomie ponadnarodowym	23
1.1. Prawo administracyjne a globalizacja	24
1.2. Zagrożenie dla mechanizmów skutecznej kontroli	27
1.2.1. Kontrola a <i>accountability</i>	27
1.2.2. Problem niewystarczającej kontroli działań administracyjnych na poziomie międzynarodowym ...	28
1.3. Globalne prawo administracyjne	30
1.4. Koncepcja międzynarodowej władzy publicznej	35
1.5. Koncepcje kontroli międzynarodowych kompetencji regulacyjnych a kontrola aktów Unii Europejskiej	37
2. Administracyjny wymiar funkcjonowania UE	40
2.1. Pojęcie administracji publicznej	40
2.2. Funkcje UE o charakterze administracyjnym	42
Pojęcie „administracji europejskiej” w art. 298 TFUE	45
2.3. Administracja bezpośrednia, pośrednia i wspólna; sieci administracyjne	46
2.4. Nowe zarządzanie	50
2.5. UE a władztwo administracyjne	51

Rozdział 2

Akt administracyjny Unii Europejskiej – cechy, procedura i skutki prawne wydania

1. Unijne indywidualne akty administracyjne	55
1.1. Uzasadnienie wyodrębnienia aktu administracyjnego jako jednej z form działania administracji	55
1.2. Pojęcie aktu administracyjnego indywidualnego	58
1.2.1. Akt indywidualny a akt generalny	60
1.2.2. Szczególne cechy aktów indywidualnych wydawanych przez organizacje międzynarodowe	63
1.3. Akty administracyjne Unii Europejskiej	64
Akt administracyjny a akt dotyczący skarżącego bezpośrednio i indywidualnie w rozumieniu art. 263 TFUE	71
1.4. Przegląd kategorii aktów wydawanych przez Unię Europejską pod kątem cech aktu administracyjnego indywidualnego	76
1.4.1. Rozporządzenia, dyrektywy, decyzje	76
1.4.2. Akty ustawodawcze i nieustawodawcze	85
1.4.3. Charakter prawny grzywien wymierzanych przez Komisję za naruszenie prawa konkurencji	89
1.4.3.1. Stanowisko sądów unijnych	90
1.4.3.2. Perspektywa EKPC (ETPC)	93
1.4.3.3. Stanowisko doktryny	95
1.4.3.4. Analiza	98
1.5. Forma aktu administracyjnego	102
1.6. Klasyfikacja aktów administracyjnych Unii Europejskiej	103
1.7. Podmioty wydające akty administracyjne	111
1.7.1. Instytucje	111
1.7.2. Inne podmioty	116
2. Gwarancje proceduralne	118
2.1. Charakter procedury prowadzącej do wydania aktu administracyjnego	119
2.2. Prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy	122
2.2.1. Domniemanie niewinności	123
2.2.2. <i>Nemo se ipsum accusare tenetur</i>	129
2.2.2.1. Program łagodzenia sankcji (<i>leniency</i>)	133

2.2.2.2. Orzecznictwo TS a standardy ETPC	134
2.3. Prawo do zajęcia stanowiska (prawo do bycia wysłuchanym)	135
2.4. Prawo dostępu do dokumentów	146
2.5. Obowiązek uzasadnienia aktu	147
2.6. Zagadnienie indywidualnej notyfikacji aktu	153
2.7. Obowiązek załatwienia sprawy przez organ w rozsądnym terminie	158
2.8. Zagadnienie kodyfikacji procedury administracyjnej UE	161
Rezolucja Parlamentu Europejskiego zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej	165
2.9. Podsumowanie	167
3. Skutki wydania aktu administracyjnego – zasada trwałości aktu administracyjnego	169
3.1. Zasada trwałości aktu administracyjnego a dopuszczalność uchylenia (cofnięcia) aktu	169
3.2. <i>Ne bis in idem</i>	174
3.2.1. Treść zasady	174
3.2.2. <i>Ne bis in idem</i> a postępowanie przed organami krajowymi	176
3.2.3. Zasada <i>ne bis in idem</i> a postępowanie przed organami państw trzecich	178
3.2.4. Zbieg sankcji	179
3.3. Domniemanie legalności aktu	180
3.4. Zasada trwałości a sądowa kontrola aktu administracyjnego .	183
3.4.1. Niedopuszczalność obejścia art. 263 przez art. 268 TFUE	184
3.4.2. Niedopuszczalność obejścia art. 263 przez art. 267 TFUE	186
3.4.3. Niedopuszczalność obejścia art. 263 przez art. 277 TFUE (zarzut bezprawności)	189

Rozdział 3

Kontrola sądowa legalności/ważności aktu administracyjnego

Unii Europejskiej, jej mechanizmy i zakres	194
1. Zagadnienia ogólne	194
1.1. Sąd właściwy	194

1.2. Rodzaje postępowań dotyczących ważności aktów administracyjnych Unii Europejskiej	195
1.2.1. Skarga bezpośrednia	196
1.2.2. Procedura prejudycjalna	197
1.2.3. Odwołania od kar	197
1.3. Pojęcie sądowej kontroli administracji, kontrola sądowa a nadzór	198
1.4. Funkcje (cele) kontroli sądowej	201
1.5. Przedmiot ochrony i czynna legitymacja procesowa	202
1.6. Przedmiot zaskarżenia	203
2. Zasada skutecznej ochrony sądowej	205
2.1. Znaczenie zasady	205
2.2. Uzasadnienie aktu jako warunek kontroli sądowej	206
2.3. Dopuszczalne ograniczenia prawa do sądu	207
3. Mechanizmy sądowej kontroli legalności/ważności aktów administracyjnych	208
3.1. Skarga o unieważnienie aktu (art. 263 TFUE)	208
3.1.1. Przedmiot skargi	208
Przedmiot skargi w ramach WPZiB	215
3.1.2. Legitymacja procesowa	215
3.1.2.1. Bierna legitymacja procesowa	215
3.1.2.2. Czynna legitymacja procesowa	217
3.1.2.3. Legitymacja czynna w ramach WPZiB	229
3.1.3. Terminy na wniesienie skargi	230
3.1.4. Skarga o unieważnienie a inne skargi	233
Skarga na zaniechanie a skarga o unieważnienie	235
3.1.5. Zakres kontroli	237
3.1.5.1. Zakres kontroli <i>ex officio</i>	237
3.1.5.2. Kompetencja sądów unijnych do oceny legalności aktów wydanych w celu wykonania rezolucji RB ONZ	239
3.1.5.3. Kontrola ustaleń faktycznych	242
3.1.6. Podstawy unieważnienia	245
3.1.6.1. Brak kompetencji	246
3.1.6.2. Naruszenie istotnego wymogu proceduralnego	249

3.1.6.3.	Naruszenie traktatu lub jakiejkolwiek reguły prawnej związanej z jego stosowaniem	253
3.1.6.4.	Nadużycie władzy	254
3.1.6.5.	Podstawy unieważnienia aktu administracyjnego a niewłaściwe administrowanie (ang. <i>maladministration</i> , fr. <i>mauvaise administration</i>)	255
3.1.7.	Skutki wyroku	258
3.1.7.1.	<i>Res iudicata</i>	258
3.1.7.2.	Skutki uznania skargi za zasadną	262
3.1.7.3.	Akt nieistniejący	269
3.1.7.4.	Konsekwencje oddalenia skargi	271
3.2.	Kontrola ważności aktów administracyjnych Unii Europejskiej w ramach procedury pytań prejudycjalnych	272
3.2.1.	Sąd krajowy a przeciwdziałanie obejściu terminów przewidzianych w art. 263 przez wykorzystanie art. 267 TFUE	273
3.2.2.	Obowiązek zwrócenia się z pytaniem w przedmiocie ważności aktu	275
3.2.3.	Przedmiot kontroli	280
	Pytania prejudycjalne w ramach WPZiB	284
3.2.4.	Podstawy nieważności aktu	284
3.2.5.	Intensywność kontroli	284
3.2.6.	Pytanie prejudycjalne a zakres autonomii Trybunału Sprawiedliwości	285
3.2.7.	Skutek orzeczenia prejudycjalnego w przedmiocie ważności	289
	Ograniczenie skutków wyroku w czasie	292
3.3.	Podsumowanie	294
4.	Poszanowanie zasad ogólnych prawa unijnego jako kryterium legalności aktu administracyjnego	297
4.1.	Zagadnienia ogólne	297
4.2.	Zasada legalizmu	297
4.2.1.	Pojęcie zasady legalizmu w prawie UE	297
4.2.2.	Zasada legalizmu a inne zasady	299
4.3.	Zasada ochrony zaufania	302
4.3.1.	Zasada ochrony zaufania a zasada pewności prawa	303

4.3.2.	Zasada ochrony zaufania a zasada ochrony praw nabytych	303
4.3.3.	Natychmiastowy skutek prawa UE a zasada ochrony zaufania	305
4.3.4.	Przesłanki ochrony zaufania	307
4.3.4.1.	Zachowanie organu jako źródło oczekiwań	307
4.3.4.2.	Uzasadniony charakter oczekiwań	311
4.3.4.3.	Granice ochrony – nadrzędny interes publiczny	324
4.3.5.	Zasada ochrony zaufania a obowiązek zwrotu pomocy publicznej	325
4.3.6.	Proceduralny wymiar zasady ochrony zaufania	328
4.4.	Zasada niedziałania prawa wstecz	330
4.4.1.	Treść zasady	330
4.4.2.	Właściwe/pozorne działanie prawa wstecz	331
4.4.3.	Wytyczne a zakaz działania prawa wstecz	333
4.4.4.	Obowiązek uzasadnienia działania prawa wstecz	337
4.5.	Zasada proporcjonalności	337
4.5.1.	Treść zasady	337
4.5.2.	Zakres kontroli	339
4.5.2.1.	Model kontroli	342
4.5.2.2.	Celowość środka a ciężar dowodu	344
4.5.2.3.	Kontrola aktów ingerujących w sferę praw podstawowych	346
4.5.3.	Zasada proporcjonalności a sankcje za naruszenie prawa Unii Europejskiej	347
4.5.4.	Podsumowanie	350
4.6.	Zasada równego traktowania (zasada niedyskryminacji)	351
4.6.1.	Treść zasady	351
	Uzasadnione odmienne traktowanie	352
4.6.2.	Zasada równego traktowania a akty generalne	352
4.6.3.	Zasada równego traktowania a akty indywidualne	354
	Zasada równego karania	354
4.6.4.	Zasada równego traktowania a inne zasady	359
4.6.5.	Zasada równego traktowania a obowiązek uchylenia aktu	359

4.6.6. Kontrola poszanowania zasady równego traktowania	361
4.6.6.1. Kontrola poszanowania zasady równego traktowania w odniesieniu do aktów generalnych	361
4.6.6.2. Kontrola poszanowania zasady równego traktowania w odniesieniu do aktów indywidualnych	363
4.7. Zasada poszanowania praw podstawowych	365
4.7.1. Podstawy prawne sądowej ochrony praw podstawowych	365
4.7.2. Zakres dopuszczalnej ingerencji	366
4.7.3. Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych UE	369
4.8. Podsumowanie	369
5. Kompetencje dyskrecyjne i kontrola ich wykonywania	373
5.1. Pojęcie uznania, uznanie a kompetencje dyskrecyjne	374
5.1.1. Pojęcie uznania w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości	374
5.1.2. „Swobodne” uznanie	378
5.2. Uzasadnienie marginesu uznania w zakresie wydawania aktów administracyjnych	379
5.3. Granice uznania	382
5.3.1. Zagadnienia ogólne	382
5.3.2. Granice uznania w prawie UE	384
5.3.2.1. Ograniczenia ze względu na cel działania	384
5.3.2.2. Ograniczenia ze względu na metodę działania	388
5.3.2.3. Ograniczenie co do formy	388
5.3.2.4. Ograniczenie przez dyrektywy wyboru konsekwencji	388
5.3.2.5. Zasady ogólne prawa a zakres kompetencji uznaniowych	389
5.3.2.6. Ograniczenie uznania w drodze wydania wytycznych	389
5.4. Sądowa kontrola wykonywania kompetencji uznaniowych	392
5.4.1. Kontrola proceduralna	392
5.4.2. Kontrola interpretacji przepisów	394

5.4.3. Kontrola ustaleń faktycznych	395
5.4.4. Kontrola oceny dokonanej przez organ	396
5.4.4.1. Granice kontroli sądowej kompetencji uznaniowych – kryterium „oczywistego błędu”	396
5.4.4.2. Granice kontroli sądowej – formuła <i>Tetra</i> <i>Laval</i>	400
5.4.5. Ciężar dowodu	406
5.5. Kontrola uznania w zakresie wymiaru grzywien	407
5.6. Kontrola kompetencji uznaniowych a zasada skutecznej kontroli sądowej	407
5.7. Podsumowanie	412
Podsumowanie	415
Literatura	423
Akty prawne Unii Europejskiej	439
Orzecznictwo	449

Wykaz skrótów

Akty prawne

EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391, z późn. zm.)
Regulamin PE	– Parlament Europejski – Regulamin. Ósma kadencja Parlamentu – wrzesień 2015
Regulamin postępowania przed Sądem	– Regulamin postępowania przed Sądem (Dz. Urz. UE L 105 z 29.04.2015, s. 1)
Regulamin TS	– Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 265 z 29.09.2012, s. 1)
rozporządzenie 1/2003	– rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz. Urz. WE L 1 z 04.01.2003, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne: rozdz. 8, t. 2, s. 205, z późn. zm.)
rozporządzenie 139/2004	– rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw) (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz. Urz. UE L 24 z 29.01.2004, s. 1,

	Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne: rozdz. 8, t. 3, s. 40)
Statut TS	– Protokół (nr 3) w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 201)
TEWWiS	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47, z późn. zm.)
traktat lizboński	– Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1; Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13, z późn. zm.)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 37, z późn. zm.)

Urzędy i instytucje

EBC	– Europejski Bank Centralny
EBI	– Europejski Bank Inwestycyjny
EPA	– Europejskie Prawo Administracyjne
ESBC	– Europejski System Banków Centralnych
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWWiS	– Europejska Wspólnota Węgla i Stali
GPA	– Globalne Prawo Administracyjne
KE	– Komisja Europejska
MWP	– Międzynarodowa Władza Publiczna
OLAF	– L'Office européen de lutte antifraude (Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych)
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych

PE	–	Parlament Europejski
RB ONZ	–	Rada Bezpieczeństwa ONZ
SPI	–	Sąd Pierwszej Instancji (obecnie: Sąd UE)
SSP	–	Sąd do spraw Służby Publicznej
TS, TSUE	–	Trybunał Sprawiedliwości (od 1 grudnia 2009 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej)
WPZiB	–	Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

Czasopisma i publikatory

Dz. U.	–	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. WE/UE	–	Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej
ECR	–	European Court Reports
NYUJ Int'l. L. & Pol.	–	New York University Journal of International Law and Politics
Zb. Orz.	–	Zbiór Orzeczeń

Wstęp

1. Uzasadnienie wyboru tematu

Współpraca międzynarodowa owocuje coraz liczniejszymi przykładami przenoszenia na poziom międzynarodowy kompetencji, które dotychczas były wykonywane przez administracje krajowe. To zjawisko w ramach Unii Europejskiej jest szczególnie zaawansowane, ale stanowi element ogólnego trendu. Takie umiędzynarodowienie działalności regulacyjnej umożliwia bardziej efektywne rozwiązywanie niektórych problemów, ale również niesie ze sobą zagrożenie w postaci uwolnienia się przez organy krajowe działające na poziomie międzynarodowym od rygorów, które dotyczą wykonywania analogicznych kompetencji na poziomie krajowym. W związku z tym poszukuje się rozwiązań, które miałyby zagwarantować odpowiedni poziom kontroli władzy (a także innych, niewładczych działań regulacyjnych) również na poziomie międzynarodowym (globalnym). Postuluje się, aby tę działalność regulacyjną postrzegać przez pryzmat wypracowanych i sprawdzonych w prawie krajowym rozwiązań administracyjnoprawnych, a nawet – skoro dochodzi do przekazania kompetencji wykonywanych dotychczas przez organy krajowe – aby również kontrola ich wykonywania była równie rygorystyczna jak na poziomie krajowym.

Niniejsza praca nawiązuje do powyższych postulatów i stanowi próbę spojrzenia na działalność Unii Europejskiej przez pryzmat rozwiązań administracyjnoprawnych. Szczegółowym zagadnieniem, któremu poświęcone zostały poniższe rozważania, jest sądowa kontrola aktów administracyjnych UE. Wybór tematu został podyktowany kilkoma względami.

Po pierwsze, stosowanie prawa administracyjnego w indywidualnych przypadkach stanowi jedno z najistotniejszych zagadnień prawa admini-

stracyjnego¹. Ta ocena odnosi się również do stosowania prawa unijnego przez organy UE². Indywidualne rozstrzygnięcia o charakterze administracyjnym są wydawane przez Unię w wielu tak różnych dziedzinach, jak konkurencja, pomoc państwowa, ochrona przed przywozem towarów subsydiowanych i po cenach dumpingowych, prawo żywnościowe, prawo dotyczące produktów leczniczych i chemikaliów, bezpieczeństwo lotnicze, energetyka, znaki towarowe, nadzór finansowy, ochrona danych, dostęp do informacji, działalność partii politycznych na poziomie UE, a także w zakresie rozliczeń finansowych funduszy europejskich, zamówień publicznych czy służby publicznej. Uwzględnić należy również kompetencje organów unijnych do stosowania kar w różnych dziedzinach prawa UE (np. w dziedzinie konkurencji, bezpieczeństwa lotniczego, obrotu produktami leczniczymi, nadzoru nad agencjami ratingowymi czy sprawozdawczości finansowej), a także tzw. środków ograniczających. Akty te dotyczą bezpośrednio praw i obowiązków indywidualnie określonych osób i chociaż podlegają wykonaniu przez organy państw członkowskich, to w zasadzie nie można mówić o kontroli prawidłowości tych aktów na poziomie państwa.

Po drugie, wybór aktu administracyjnego i kontroli jego legalności wiązał się z funkcją ochronną sądowej kontroli administracji, a także aktu administracyjnego jako takiego. Odwołanie się do pojęcia aktu administracyjnego jest w tym sensie uzasadnione z uwagi na genezę i funkcję tej konstrukcji: ochrona jednostki przed administracją, zapewnienie pewności prawnej ze względu na ograniczone możliwości wzruszenia aktu oraz poddanie aktu kontroli sądowej. Jak podkreśla B. Adamiak, „koncepcja teoretyczna form działania może zostać zbudowana w oparciu o różne wartości, jak np. wartości zapewnienia sprawnego wykonywania administracji publicznej czy wartości ochrony praw jednostki. Wartości, które mają znaczenie dla wypracowania koncepcji teoretycznej form działania, można wyodrębnić wiele, ale nie ulega wątpliwości, że jedną z nich jest ochrona praw jednostki wobec władczej ingerencji władzy publicznej. Przy

¹ Zdaniem J. Zimmermanna „z punktu widzenia ogółu zadań administracji publicznej i z punktu widzenia istoty i celu całego prawa administracyjnego «najważniejsze» są te formy, które służą stosowaniu prawa administracyjnego wobec indywidualnego adresata normy, stojącego poza aparatem administracyjnym” (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 288).

² Ponieważ analiza zawarta w niniejszej pracy zasadniczo koncentruje się na akcie administracyjnym jako takim, natomiast formalne umiejscowienie autora aktu w strukturze UE ma znaczenie drugorzędne, w niniejszej pracy zasadniczo stosuję pojęcie „organu UE” („organu administracyjnego UE”), obejmując nim instytucje, organy i inne jednostki organizacyjne UE.

poddaniu jednostki w sferze jej praw i obowiązków władczej ingerencji administracji publicznej forma tej ingerencji musi zapewniać możliwość obrony zgodnie ze standardami demokratycznego państwa prawnego³, w związku z czym „władcze działania organu wykonującego władzę publiczną muszą być dokonywane w formach, które otwierają przed jednostką prawo do obrony na drodze regulowanej przepisami prawa (...). Ochrona na drodze postępowania administracyjnego to ochrona w toku konkretyzacji praw lub obowiązków, to prawo do jej zaskarżenia, to prawo do mocy obowiązującej tej konkretyzacji przez przyjęcie zasady trwałości decyzji administracyjnej”⁴. Badana problematyka ma więc znaczenie z perspektywy ochrony praw podmiotów indywidualnych jako osób, których sytuacja prawna może zostać określona przez unijny akt administracyjny. Powyższe uzasadnienie koresponduje z orzecznictwem TS, w myśl którego Unia Europejska jest wspólnotą prawa⁵, w ramach której akty instytucji unijnych poddane są kontroli pod względem zgodności z traktatem i ogólnymi zasadami prawa, do których należą prawa podstawowe. Tak więc podmioty prywatne muszą mieć możliwość korzystania ze skutecznej ochrony sądowej na podstawie uprawnień, które wywodzą z unijnego porządku prawnego, ponieważ prawo do takiej ochrony stanowi część ogólnych zasad prawa, które wynikają tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich⁶.

Po trzecie, koncepcja aktu administracyjnego UE ma znaczenie w odniesieniu do metod podejmowania działań przez Unię. Zakwalifikowanie aktów o określonych cechach jako aktów administracyjnych pociąga za sobą konieczność zapewnienia przestrzegania gwarancji o charakterze administracyjnoprawnym przy wydawaniu tego rodzaju aktów. W szczególności dotyczy to obowiązku poszanowania przez organy UE uprawnień proceduralnych zainteresowanej osoby, w tym prawa do obrony (prawa do zajęcia stanowiska przed wydaniem aktu, prawa dostępu do akt sprawy), co w konsekwencji może prowadzić do bardziej precyzyjnego

³ B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej* (w:): *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania: studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 8.

⁴ *Ibidem*, s. 18.

⁵ Tak w polskiej wersji wyroku; wersja angielska posługuje się terminem *rule of law* („a community based on the rule of law”).

⁶ Wyrok TS z dnia 18 stycznia 2007 r., C-229/05 P, *Osman Ocalan w imieniu Kurdistan Workers' Party (PKK) i Serif Vanly w imieniu Kurdistan National Congress (KNK) przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, Zb. Orz. 2007, s. I-00439, pkt 109.

rozgraniczenia kompetencji poszczególnych organów, a także procedur prowadzących do wydawania aktów generalnych i aktów indywidualnych. To zagadnienie ma szczególne znaczenie z uwagi na planowaną kodyfikację procedury administracyjnej UE. Przyjęcie jednolitej koncepcji aktu administracyjnego w ramach form prawnych działania organów Unii koresponduje więc z postulatem uogólnienia rozwiązań i metod rozwijanych w poszczególnych dziedzinach prawa UE i dążenia do pełniejszej kodyfikacji prawa dotyczącego procedury administracyjnej i form organizacyjnych przez standaryzację struktur, procedur i metodologii w poszczególnych dziedzinach kompetencji Unii.

Łączne rozpatrywanie zagadnienia aktu administracyjnego UE i sądowej kontroli jego legalności jest również interesujące z uwagi na dwukierunkową zależność między nimi. Z jednej strony to orzecznictwo Trybunału pozwoliło na wyodrębnienie kategorii aktów administracyjnych UE. Trzeba tu zwłaszcza przywołać stanowisko TS, zgodnie z którym o charakterze aktu nie decyduje jego formalna klasyfikacja, a rzeczywista treść. Z drugiej strony wyszczególnienie tego rodzaju aktów spowodowało rozwój specyficznych reguł kontroli ich legalności przez sądy unijne.

2. Teza i cele pracy

Najogólniej mówiąc, tezę pracy stanowi założenie, że kontrola legalności sprawowana przez Trybunał Sprawiedliwości UE w stosunku do szczególnej kategorii aktów (aktów administracyjnych UE) jest specyficzna, a więc że charakteryzuje się odrębnością w porównaniu do ogólnych zasad kontroli legalności aktów unijnych. W celu weryfikacji tezy należało, po pierwsze, ustalić, czy wśród wielu kategorii aktów wydawanych przez UE można wyodrębnić kategorię indywidualnych aktów administracyjnych, do której przynależność jest zdeterminowana na podstawie cech aktu, a nie jego formalnej klasyfikacji lub umiejscowienia organu stanowiącego akt w strukturze organizacyjnej UE. W drugiej kolejności analizie należało poddać kontrolę legalności tak określonych aktów administracyjnych UE przez TSUE w celu ustalenia, czym różni się ona od kontroli legalności innych aktów wydawanych przez UE zarówno pod względem proceduralnym, jak i materialnym.

3. Metoda badawcza i wykorzystane źródła

Praca opiera się na analizie teoretycznoprawnej oraz analizie dogmatycznej. W zakresie, w jakim praca zmierza do ustalenia koncepcji aktu administracyjnego UE w celu określenia istotnych cech aktu administracyjnego, wykorzystana została przede wszystkim literatura z dziedziny prawa administracyjnego. Jest to uzasadnione doktrynalną genezą konstrukcji aktu administracyjnego. Ponadto wykorzystano polską i zagraniczną literaturę z dziedziny prawa UE. Poza tym dokonano analizy prawa UE: traktatów, a przede wszystkim aktów prawa pochodnego. Analiza prawa wtórnego pozwoliła na ustalenie, które z aktów prawnych Unii mogą zostać zakwalifikowane jako akty administracyjne UE, a także w jakich dziedzinach takie akty są wydawane. Ponadto dokonano analizy orzecznictwa sądów unijnych. Część poświęcona kontroli sądowej opiera się przede wszystkim na obszernej analizie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a w koniecznym zakresie również orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W tym zakresie wykorzystano również polską i zagraniczną literaturę z dziedziny prawa UE.

Zgodnie z założeniem, że za akt administracyjny uznać można tylko pewien rodzaj aktywności organu, nie zaś jego beczynność⁷, zagadnienia związane z kontrolą legalności zaniechania wydania aktu przez organy UE (art. 265 TFUE) nie były przedmiotem analizy. Również problematyka badania legalności działań Unii w ramach postępowania odszkodowawczego (art. 268 TFUE) nie mieści się w granicach niniejszej pracy. Kontrola tego rodzaju opiera się bowiem na innych kryteriach legalności i zakłada inny cel (naprawienie szkody wyrządzonej bezprawnym zachowaniem).

4. Struktura pracy

Zasadnicza treść pracy została podzielona na trzy części. Część pierwsza zawiera przedstawienie zagadnień wprowadzających: umieszcza problem kontroli kompetencji wykonywanych na poziomie UE w szerszym (globalnym) kontekście i szerzej uzasadnia spojrzenie na funkcjonowanie Unii Europejskiej z perspektywy prawa administracyjnego. Poza tym część

⁷ K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma działania administracji*, Poznań 2005, s. 463.

pierwsza zawiera próbę odniesienia pojęcia administracji do działań Unii. Jak bowiem zauważa A.H. Türk, dyskusja o sądowej kontroli aktów wydawanych przez UE jest jednocześnie dyskusją na temat charakteru samej Unii i wydawanych przez nią aktów. Inne podejście do zakresu kontroli będzie bowiem reprezentowane przez autora, który postrzega UE jako podmiot wykonujący przede wszystkim funkcje administracyjne delegowane przez państwa członkowskie, inne natomiast w przypadku uznania Unii za autonomiczny system prawny o charakterze konstytucyjnym. W szczególności chodzi tu o bardziej ograniczone możliwości wniesienia skargi na akty o charakterze porównywalnym do ustawodawstwa (*legislation*)⁸.

Druga część pracy zawiera uzasadnienie wyodrębnienia aktów administracyjnych UE jako jednej z form działania Unii Europejskiej, przedstawienie koncepcji unijnego aktu administracyjnego, a także omówienie skutków prawnych jego wydania. Ponadto przedstawione zostały gwarancje proceduralne w toku postępowania prowadzącego do przyjęcia aktu administracyjnego UE.

Część trzecia pracy dotyczy kontroli sądowej aktów administracyjnych UE. Punktem wyjścia jest zasada skutecznej ochrony sądowej w ujęciu sądów UE. Kolejne rozdziały zawierają omówienie mechanizmów ochrony prawnej: skargi na akt unijny na podstawie art. 263 TFUE (tzw. skarga bezpośrednia) oraz procedury prejudycjalnej (art. 267 TFUE) w zakresie, w jakim służy ona kontroli ważności aktów UE. Przedstawieniu mechanizmów kontroli towarzyszy analiza szczególnych rozwiązań dotyczących kontroli aktów administracyjnych. W dalszych rozdziałach przeprowadzona została analiza kontroli przedmiotowej kategorii aktów pod kątem zgodności z zasadami ogólnymi prawa unijnego. Ostatnim analizowanym zagadnieniem jest problematyka kompetencji dyskrejonalnych i ich kontroli przez sądy unijne.

Książka stanowi poprawioną, zaktualizowaną i skróconą wersję rozprawy doktorskiej obronionej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

Książka uwzględnia stan prawny na 1 października 2015 r.

⁸ A.H. Türk, *Judicial review in EU law*, Cheltenham–Northampton 2009, s. 2.

Rozdział 1

Zagadnienia ogólne

1. Problematyka kontroli kompetencji regulacyjnych na poziomie ponadnarodowym

Zagadnienie kontroli aktów przyjmowanych przez Unię powinno być postrzegane w szerszym kontekście. W literaturze zwraca się uwagę na wzrost działalności regulacyjnej na poziomie międzynarodowym (globalnym) oraz na wiążące się z tym wątpliwości w zakresie kontroli i legitymizacji przyjętych w ten sposób rozwiązań. Dotyczą one przede wszystkim aktów o charakterze wiążącym, w szczególności takich, które mogą być stosowane w wewnętrznych porządkach prawnych bez konieczności wydania aktów prawa wewnętrznego („implementacji”). Zwraca się jednak również uwagę na doniosłą w praktyce rolę standardów formalnie niewiążących. Zaistniała sytuacja prowadzi do pytania o adekwatność kontroli nad tą działalnością regulacyjną. Wątpliwości dotyczą przede wszystkim kontroli na dwóch płaszczyznach: demokratycznej i prawnej. Ze względu na temat pracy niżej zostaną przedstawione propozycje zwiększenia legitymizacji przyjmowanych standardów przez kontrolę ich legalności (konceptje Międzynarodowej Władzy Publicznej oraz Globalnego Prawa Administracyjnego) oraz ocena, czy mogą one zostać wykorzystane w zakresie kontroli aktów UE.

1.1. Prawo administracyjne a globalizacja

Powstanie prawa administracyjnego wiąże się nieodłącznie z państwem. Reguluje ono działanie administracji państwowej, która mu podlega. S. Cassese podkreśla w związku z tym, że historycznie niemożliwością było istnienie międzynarodowego prawa administracyjnego, ponieważ administracja publiczna jest zjawiskiem wyłącznie krajowym i tylko w ramach państwa może istnieć władza dysponująca monopolem w zakresie egzekutywy. Władztwo znajduje swoje źródło wyłącznie w prawie krajowym. Powołując się na O. Mayera, S. Cassese podkreśla, że krajowa władza publiczna jest panem w swojej dziedzinie, przy jednoczesnym wykluczeniu innej władzy. Ewentualne zobowiązania międzynarodowe muszą przejść przez filtr prawa krajowego, co przekształca je w reguły krajowe. Państwa, jako jedyne podmioty prawa międzynarodowego, funkcjonowały jako ekran rozdzielający prawo międzynarodowe od prawa krajowego⁹.

Wielu autorów zwraca jednak uwagę, że na skutek zachodzących obecnie zmian rozgraniczenie między krajowym prawem administracyjnym a prawem międzynarodowym (globalnym) straciło na ostrości. B. Kingsbury, N. Krisch i R. Stewart podkreślają, że znaczny wzrost zakresu oraz form transnarodowej regulacji i administracji związany jest z konsekwencjami globalnych współzależności w takich dziedzinach, jak bezpieczeństwo, warunki rozwoju i pomocy finansowej dla państw rozwijających się, ochrona środowiska, bankowość i finanse, telekomunikacja, handel towarami i usługami, własność intelektualna, prawo pracy, transgraniczne migracje ludności (w tym uchodźców). Środki regulacyjne i administracyjne stosowane indywidualnie przez poszczególne państwa nie mogą stanowić skutecznej odpowiedzi na związane z tym problemy¹⁰. Podobnie S. Cassese wskazuje na konieczność globalnego uregulowania zagadnień związanych z towarami i działalnością, które ze względu na transgraniczny charakter lub skutki nie mogą być skutecznie kontrolowane indywidualnie przez poszczególne państwa (np. kontrola połowów gatunków ryb migrujących czy ograniczenia emisji gazów cieplarnianych). W konsekwencji doprowadziło to do powstania licznych międzynarodowych podmiotów regulacyjnych (organizacji międzynarodowych/międzyrządowych). We-

⁹ S. Cassese, *Global Standards for National Administrative Procedure*, Law and Contemporary Problems 2004, vol. 68, s. 112, 125.

¹⁰ B. Kingsbury, N. Krisch, R.B. Stewart, *Emergence of Global Administrative Law*, Law & Contemporary Problems 2004, vol. 68, s. 16.

dług opracowań przytoczonych przez autora liczba tych organizacji sięga – w zależności od przyjętych kryteriów definiujących – od 245, przez 1988, aż do 7306 (lata 2004–2005). Autor podkreśla wzrost liczby globalnych systemów regulacyjnych¹¹ w dziedzinach, takich jak handel, finanse, środowisko, rybołówstwo, wykorzystanie zasobów morskich, nawigacja powietrzna i morska, rolnictwo, żywność, usługi pocztowe, telekomunikacja, własność intelektualna, wykorzystanie przestrzeni kosmicznej, energia nuklearna, źródła energii, a także produkcja np. cukru, herbaty czy oliwy. W niektórych dziedzinach działa więcej niż jeden podmiot regulacyjny, co z kolei prowadzi do utworzenia dalszych organizacji zajmujących się koordynacją działań istniejących organizacji¹².

Zdaniem S. Cassese zmiany zachodzące w prawie międzynarodowym na skutek powyższych zjawisk każą obecnie poddać weryfikacji tradycyjny pogląd, jakoby prawo administracyjne nie mogło istnieć poza państwem. Autor ma tu na myśli dwa osobne, acz powiązane zjawiska: po pierwsze, rozwój międzynarodowego prawa administracyjnego związanego raczej z globalną administracją niż z państwem; po drugie, tworzenie globalnych norm (zamieszczanych w traktatach lub ustanawianych przez organizacje międzynarodowe), kierowanych do państw i podmiotów prywatnych. Te normy penetrują krajowe systemy prawne¹³, choć globalne prawo administracyjne działa w państwach przede wszystkim w sposób pośredni, tzn. organy krajowe wykonują funkcje należące do systemu globalnego¹⁴. Również B. Kingsbury i N. Krisch uważają, że chociaż tradycyjnie pojęcie „administracyjny” było ściśle związane z instytucją państwa i co najwyżej mogło odnosić się do krajowych środków wykonujących normy międzynarodowe, obecne współzależności między elementami krajowymi i międzynarodowymi stawiają to kategorię rozgraniczenia pod znakiem zapytania. Zdaniem autorów możemy uznać ten konglomerat form regulacji za część mozaikowego globalnego obszaru administracyjnego¹⁵. R. Stewart zwraca uwagę na znaczny wzrost regulacji na poziomie globalnym, zarówno dokonywanej przez organizacje między-

¹¹ Termin ten jest przez autora preferowany zamiast określeń, takich jak „reżim międzynarodowy”, „organizacja międzynarodowa” czy „globalne zarządzanie” (governance).

¹² S. Cassese, *Administrative Law without the State-The Challenge of Global Regulation*, NYUJ Int'l. L. & Pol. 2004, vol. 37, s. 670–673.

¹³ S. Cassese, *Global Standards for National Administrative Procedure...*, s. 113.

¹⁴ *Ibidem*, s. 124.

¹⁵ N. Krisch, B. Kingsbury, *Introduction: global governance and global administrative law in the international legal order*, European Journal of International Law 2006, vol. 17, nr 1, s. 3.

narodowe, jak i przez struktury, w skład których wchodzi organy regulacyjne różnych państw, a także przez prywatne lub publiczno-prywatne podmioty regulacyjne. Określone na poziomie globalnym standardy podlegają następnie wykonaniu przez organy krajowe. Globalizacja działalności regulacyjnej doprowadziła do erozji podziału między określaniem norm na poziomie krajowym i międzynarodowym¹⁶.

Obserwujemy więc powstanie wielu transnarodowych systemów zajmujących się regulacją lub współpracą regulacyjną. Struktury te powstają w drodze zawierania traktatów, jak również w drodze tworzenia nieformalnych międzyrządowych sieci współpracy. W konsekwencji wiele kompetencji regulacyjnych zostało przeniesionych z poziomu krajowego na poziom globalny. Co więcej, uszczegółowienie oraz implementacja określonych w ten sposób standardów w znacznym stopniu spoczywa w rękach międzynarodowych podmiotów administracyjnych, realizujących funkcje administracyjne, lecz pozostających poza bezpośrednią kontrolą ze strony krajowych rządów lub krajowych systemów prawnych, a także, w przypadku reżimów opartych na traktacie, ze strony państw-stron. Decyzje regulacyjne mogą być wykonywane w stosunku do jednostek bezpośrednio przez podmiot międzynarodowy lub – co ma miejsce częściej – przez krajowe środki implementacyjne¹⁷. Zdaniem N. Chowdhury i R. Wessela globalizacja doprowadziła do pionowego ukształtowania struktur regulacji, w ramach których krajowe systemy prawne funkcjonują raczej jako kolejny poziom administracyjny niż odrębny system prawny¹⁸. W ujęciu niektórych autorów globalne mechanizmy regulacyjne są bardziej złożone i przedstawiają strukturę splecionych powiązań. Państwa przekazują realizację niektórych swoich zadań podmiotom międzynarodowym, w ramach których krajowi urzędnicy kształtują bieżące relacje. Różne reżimy są ze sobą połączone zarówno w sposób nieformalny (komunikacja, negocjacje), jak i bardziej sformalizowany (wzajemna reprezentacja, procedury partycypacyjne i konsultacyjne). Niektóre reżimy globalne (np. World Trade Organization) korzystają z norm i decyzji innych reżimów (np. Codex Alimentarius). Obraz odmalowany przez R.B. Stewarta to sieć powiązań poziomych, pionowych i ukośnych, spontanicznie ewo-

¹⁶ R.B. Stewart, *Global Regulatory Challenge to US Administrative Law*, NYUJ Int'l. L. & Pol. 2004, vol. 37, s. 695.

¹⁷ B. Kingsbury, N. Krisch, i R.B. Stewart, *Emergence of Global...*, s. 16.

¹⁸ N. Chowdhury i R.A. Wessel, *Conceptualising Multilevel Regulation in the EU: A Legal Translation of Multilevel Governance?*, European Law Journal 2012, vol. 18, nr 3, s. 340.

luująca spleciona masa pozbawiona centrum oraz hierarchii. Brak tu wyraźnego podziału funkcji, działalności, a nawet personelu między podmiotami krajowymi i globalnymi. W konsekwencji nierzadko te same osoby uczestniczą w podejmowaniu decyzji na szczeblu globalnym jako przedstawiciele państw członkowskich lub też w ramach międzynarodowych sieci współpracy organów krajowych, po czym na poziomie krajowym wykonują przyjęte w ten sposób normy międzynarodowe, tym razem jako urzędnicy krajowi. Często nie ma też wyraźnego oddzielenia prawa krajowego od globalnego, porządki te wzajemnie się przenikają: normy globalne docierają w głąb krajowego prawa i administracji z pominięciem władzy ustawodawczej, a jednocześnie reżimy globalne absorbują normy dominujących państw¹⁹.

1.2. Zagrożenie dla mechanizmów skutecznej kontroli

1.2.1. Kontrola a *accountability*

Przekazanie kompetencji przez państwa na poziom międzynarodowy/globalny rodzi pytanie o kontrolę na wykonywaniem tych kompetencji oraz o legitymizację stanowionych regulacji. W literaturze anglojęzycznej zwraca się uwagę na problem deficytu *accountability*²⁰. Granice tego terminu nie są precyzyjnie określone, jednak za istotę *accountability* można uznać stosunek lub mechanizm, który obejmuje obowiązek wyjaśnienia i uzasadnienia określonego zachowania przez podmiot działający względem podmiotu dokonującego oceny. Ocenie może towarzyszyć wyciągnięcie konsekwencji²¹. Ocena odbywa się *ex post*²². Nie oznacza to, że ten mechanizm nie oddziałuje również *ex ante*. Sama świadomość obowiązku uzasadnienia oraz poniesienia ewentualnych konsekwencji kształtuje bowiem postawę podmiotu działającego, a więc może oddziaływać prewencyjnie.

¹⁹ R.B. Stewart, *Global Regulatory Challenge...*, s. 703–704.

²⁰ W literaturze polskiej termin ten tłumaczony jest jako „odpowiedzialność” (np. M. Zieliński, *Międzynarodowe decyzje administracyjne*, Katowice 2011, s. 229), a także „rozliczalność” (np. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 288).

²¹ M. Bovens, *Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism*, *West European Politics* 2010, vol. 33, nr 5, s. 951.

²² R.W. Grant, R.O. Keohane, *Accountability and abuses of power in world politics*, *American Political Science Review* 2005, vol. 99, nr 1, s. 30.

Opierając się na tym rozróżnieniu, niektórzy autorzy dzielą *accountability* na bierną (*ex post*) i czynną (*ex ante*)²³.

Istnieje wiele płaszczyzn, na których ocena może być dokonywana, np. polityczna (w tym demokratycznej), legalistyczna, administracyjna. W związku z tym różne są również gremia dokonujące oceny (np. elektorat, organ nadrzędny, sąd) oraz kryteria, według których dokonywana jest ocena (np. kryteria polityczne, zgodność z prawem), a także konsekwencje (np. wynik wyborów, wotum nieufności, uchylenie lub nieważność aktu, również konsekwencje niesformalizowane, np. związane z reputacją)²⁴.

Wydaje się, że zważywszy na charakter i cel tak rozumianego mechanizmu *accountability* (*ex post*) dopuszczalne będzie spojrzenie na problem deficytu *accountability* z nieco innej perspektywy, mianowicie pod kątem ewentualnego deficytu kontroli.

1.2.2. Problem niewystarczającej kontroli działań administracyjnych na poziomie międzynarodowym

W ocenie R. Stewarta przeniesieniu w tak znacznym zakresie kompetencji regulacyjnych z poziomu państwa na poziom globalny towarzyszy osłabienie mechanizmów kontroli działalności regulacyjnej. Krajowe systemy kontroli prawnej administracji ulegają marginalizacji. To globalne reżimy regulacyjne określają standardy, które są następnie realizowane przez regulację krajową. Z kolei mechanizmy prawnomiędzynarodowe zasadzające się na konieczności uzyskania zgody państwa na zawarcie traktatu nie są skutecznym instrumentem kontroli, ponieważ regulacja jest dokonywana na poziomie niższym niż traktat lub w ogóle poza systemem traktatowym²⁵. Zdaniem autora zarówno proces tworzenia norm regulacyjnych na poziomie globalnym (niejawne negocjacje, nieformalne modele działania, niewielki stopień kontroli sądowej), jak i następnie procedura przyjęcia tych standardów w prawie poszczególnych państw (często bez udziału ustawodawcy, a także bez formalnie zdeterminowanej procedury

²³ A. Wille, *Political-Bureaucratic Accountability in the EU Commission: Modernising the Executive*, *West European Politics* 2010, vol. 33, nr 5, s. 1096; M. Bovens, *Two Concepts of Accountability...*, s. 951.

²⁴ Pojęcie *accountability* odnosi się nie tylko do działań władczych, ale również do innego rodzaju aktywności, w tym działalności organizacji pozarządowych czy przedsiębiorców. Te zagadnienia nie mieszczą się jednak w przyjętych granicach opracowania.

²⁵ R.B. Stewart, *Global Regulatory Challenge...*, s. 695.

transpozycji) w dużej mierze pozostają poza kontrolą²⁶. Omawiane zjawisko wiąże się również z zachwianiem zasady podziału władzy między legislatywą a egzekutywą, ponieważ to władza wykonawcza reprezentuje państwo w organizacji, w ramach której stanowiące są akty dotyczące materii, która w zasadzie jest zastrzeżona dla ustawodawcy²⁷. Inni autorzy zwracają również uwagę, że aktywność instytucji międzynarodowych może być postrzegana w kategoriach zagrożenia dla praw jednostki, kolektywnego samostanowienia czy globalnej sprawiedliwości. Polityka prowadzona przez niektóre instytucje globalnego zarządzania jest kwestionowana i nierzadko postrzegana jako pozbawiona legitymizacji²⁸. Problem deficytu legitymizacji pojawia się w związku z przekazywaniem kompetencji z poziomu krajowego na poziom międzynarodowy, zwłaszcza przy jednoczesnym wzroście znaczenia norm międzynarodowych kierowanych bezpośrednio do podmiotów prywatnych²⁹.

Zdaniem autorów opracowania *The Emergence of Global Administrative Law* nie sposób obecnie twierdzić, że deficyt demokracji lub legitymizacji w globalnym zarządzaniu może być skutecznie zniwelowany dzięki odpowiedzialności globalnych organów regulacyjnych wobec państw, których rządy są z kolei odpowiedzialne wobec elektoratu i sądów. Podobnie nie sposób argumentować, jakoby właściwa kontrola globalnego zarządzania mogła zawsze zostać osiągnięta dzięki zastosowaniu wymogów krajowego prawa administracyjnego do krajowych decyzji regulacyjnych³⁰. Wobec powyższego jednym z kluczowych problemów związanych z działaniami regulacyjnymi na szczeblu międzynarodowym (globalnym) jest zapewnienie kontroli tych działań, w tym w szczególności kontroli sądowej (lub quasi-sądowej) aktów skierowanych bezpośrednio do podmiotów indywidualnych. Na problemy związane z sądową kontrolą globalnych decyzji administracyjnych zwraca uwagę również S. Cassese: jaki

²⁶ *Ibidem*, s. 705–706.

²⁷ D. Sarooshi, *Essentially Contested Nature of the Concept of Sovereignty: Implications for the Exercise by International Organizations of Delegated Powers of Government*, Michigan Journal of International Law 2003, vol. 25, s. 1122.

²⁸ A. von Bogdandy, P. Dann, i M. Goldmann, *Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities*, German Law Journal 2008, vol. 9, nr 11, s. 1379–1381.

²⁹ R. Wolfrum, *Legitimacy of International Law and the Exercise of Administrative Functions: The Example of the International Seabed Authority, the International Maritime Organization (IMO) and International Fisheries Organizations*, German Law Journal 2008, vol. 9, nr 11, s. 2044–2045.

³⁰ B. Kingsbury, N. Krisch, i R.B. Stewart, *Emergence of Global...*, s. 26.

organ miałby zapewnić ochronę prawną osobom, których dotyczy decyzja? Sąd krajowy czy organy sądowe wchodzące w skład systemu globalnego? Jeżeli te ostatnie, to czy skarżącemu przysługują takie same uprawnienia jak przed sądem krajowym? Jak powinny kształtować się relacje między sądami krajowymi i globalnymi w przypadku aktów o mieszanym, krajowo-globalnym charakterze³¹?

1.3. Globalne prawo administracyjne

Koncepcja globalnego prawa administracyjnego stanowi próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, jak odzyskać kontrolę nad globalną działalnością regulacyjną. Podstawowy problem stawiany przez autorów koncepcji GPA jest następujący: czy i w jakim stopniu instytucje krajowego prawa administracyjnego mogą okazać się pomocne w rozwiązywaniu problemów *accountability* w globalnym zarządzaniu³²? GPA ma służyć badaniu istniejących i powstających mechanizmów kontroli w oparciu o instrumentarium krajowego prawa administracyjnego, stanowi ono próbę poszerzenia arsenału środków służących do analizowania zjawiska globalnego zarządzania³³. GPA należy więc rozumieć nie jako prawo w sensie przedmiotowym, lecz raczej jako instrument badania prawa, jako jedną z dyscyplin nauki prawa.

Globalne prawo regulacyjne, a w każdym razie znaczna jego część, miałyby więc być traktowane jako prawo administracyjne. W założeniu autorów ma to skłonić prawników do takiego postrzegania prawa globalnego, które umożliwiłoby strukturom globalnym realizację funkcji przynajmniej w pewnym stopniu porównywalnych z funkcjami krajowego prawa administracyjnego, a także do nadania krajowemu prawu administracyjnemu kształtu, który będzie bardziej adekwatny w obliczu globalizacji funkcji regulacyjnych³⁴. Względna autonomia i odrębność globalnego obszaru administracyjnego, a także działających w jego ramach organów decyzyjnych o coraz szerszych kompetencjach, pozwalają w ocenie jego

³¹ S. Cassese, *Administrative Law...*, s. 692.

³² N. Krisch, *The pluralism of global administrative law*, *European Journal of International Law* 2006, vol. 17, nr 1, s. 248.

³³ N. Krisch, *Global administrative law and the constitutional ambition*, *LSE Legal Studies Working Paper* 2009, no. 10, s. 12–13.

³⁴ B. Kingsbury, N. Krisch, i R.B. Stewart, *Emergence of Global...*, s. 28.

autorów opowiedzieć się za uznaniem i rozwijaniem nowych i odrębnych zasad i mechanizmów kontroli (*accountability*) za pomocą globalnego prawa administracyjnego³⁵. Również S. Cassese zwraca uwagę, że znaczna liczba norm, rozwój reguł i zasad oraz tworzenie sądów (w tym paneli) potwierdzają wysoki stopień instytucjonalizacji globalnego systemu administracyjnego. Jednocześnie autor podkreśla większą skuteczność w posługiwaniu się globalnymi decyzjami kierowanymi do jednostek³⁶.

Propozycji postrzegania części prawa globalnego jako prawa administracyjnego towarzyszy próba zdefiniowania samego pojęcia administracji. Autorzy koncepcji GPA prezentują szerokie podejście do pojęcia globalnej **administracji w sensie podmiotowym**. W tym ujęciu regulacja administracyjna jest ustanawiana i wykonywana w pięciu głównych konfiguracjach: (1) przez formalnie ustanowione organizacje międzynarodowe, (2) przez krajowe organy regulacyjne działające kolektywnie w ramach transnarodowych sieci porozumień, (3) przez krajowe organy regulacyjne działające w ramach porozumień traktatowych, sieciowych i innych, (4) przez hybrydowe porozumienia o charakterze międzyrządowo-prywatnym oraz (5) przez prywatne podmioty posiadające kompetencje regulacyjne. W praktyce wiele tych poziomów administrowania nakłada się, powyższa propozycja przedstawia tylko typy idealne. Najistotniejszą rolę autorzy przypisują działalności organizacji międzynarodowych³⁷.

Autorzy tej koncepcji podejmują również próbę sprecyzowania pojęcia **administracji w sensie przedmiotowym**. Punktem wyjścia są dla nich negatywne definicje krajowej administracji publicznej rozumianej jako działalność państwowa, która nie ma charakteru ustawodawczego ani sądowiczego. Odnosząc te kryteria do poziomu globalnego, autorzy zwracają przede wszystkim uwagę na znacznie bardziej zróżnicowany charakter działających tam instytucji, co utrudnia wyodrębnienie działalności administracyjnej przez wykluczenie legislacji i sądownictwa (co nie zawsze jest proste nawet na poziomie państwa). Niemniej autorzy przedstawiają propozycję wyróżnienia działalności administracyjnej, która miałaby być czymś odrębnym od „legislacji” w postaci traktatów (niemniej obejmowałyby stanowienie norm o charakterze ogólnym, jednak nie w postaci umów międzynarodowych, lecz aktów „organów pomocniczych” [*standards and*

³⁵ *Ibidem*, s. 26.

³⁶ S. Cassese, *Administrative Law...*, s. 694.

³⁷ B. Kingsbury, N. Krisch, i R.B. Stewart, *Emergence of Global...*, s. 20–21.

rules of general applicability adopted by subsidiary bodies]), a także od sądownictwa, stanowiącego epizodyczne rozstrzyganie sporów między państwami lub innymi stronami sporu. Jest to dość szerokie ujęcie działalności administracyjnej, nic więc dziwnego, że w konsekwencji autorzy koncepcji GPA proponują, aby istotną część globalnego zarządzania (*global governance*) traktować i analizować jako działalność administracyjną: ustanawianie norm, wyważanie przeciwnych interesów w rozstrzygnięciach administracyjnych, a także inne formy regulacyjnego lub administracyjnego decydowania i zarządzania³⁸. Należy przy tym podkreślić, że znaczna część globalnych norm regulacyjnych formalnie nie ma charakteru wiążącego dla krajowych organów ani w świetle prawa międzynarodowego, ani krajowego³⁹.

Zastosowanie terminu „globalne” zamiast „międzynarodowe” ma służyć podkreśleniu różnorodności przedmiotu zainteresowania, obejmującego splecione elementy regulacji krajowej i międzynarodowej, szerokie spektrum nieformalnych porozumień instytucjonalnych (również z istotnym udziałem podmiotów niebędących państwami), a także doniosłe znaczenie normatywnych praktyk i źródeł, które nie w pełni mieszczą się w ramach standardowych koncepcji prawa międzynarodowego⁴⁰.

GPA w sensie przedmiotowym miałyby obejmować różne dziedziny prawa dotyczące globalnej administracji, które dotychczas były postrzegane jako odrębne. Do tych dziedzin jego autorzy zaliczają m.in. międzynarodowe prawo administracyjne rozumiane jako normy, procedury i instytucje dotyczące zatrudnienia i innych wewnętrznych spraw organizacji międzynarodowych. Poza tym do GPA miałyby zaliczać się międzynarodowe prawo administracyjne rozumiane jako normy prawa krajowego, które określają w danym państwie skutki aktów administracyjnych wydanych przez organy innego państwa. Autorzy koncepcji postrzegają jednak GPA jeszcze szerzej: zaliczają doń wszelkie normy i procedury, które mają służyć *accountability* globalnej administracji. Tak rozumiane GPA miałyby dotyczyć przede wszystkim struktur administracyjnych, przejrzystości, prawa do uczestniczenia w procedurze administracyjnej, reguł uzasadnienia decyzji i mechanizmów kontroli. Według proponowanej systematyki GPA obejmowałoby całość globalnych norm regulujących

³⁸ *Ibidem*, s. 17.

³⁹ R.B. Stewart, *Global Regulatory Challenge...*, s. 704.

⁴⁰ N. Krisch, B. Kingsbury, *Introduction: global governance...*, s. 5.

działalność administracyjną wszystkich pięciu rodzajów podmiotów administrujących określonych wyżej, mechanizmy, zasady, praktyki i uzupełniające porozumienia społeczne, które promują lub w inny sposób wpływają na możliwość rozliczenia globalnych podmiotów administrujących, w szczególności przez zapewnienie odpowiedniego poziomu przejrzystości, uczestnictwa, uzasadnienia decyzji oraz legalności, a także przez ustanowienie skutecznych mechanizmów kontroli wydawanych przez nie norm i decyzji⁴¹. Ze względu na niezwykle szeroki zakres badań wynikający z przyjęcia powyższych granic autorzy proponują skoncentrować wysiłki nie tyle na konkretnej treści norm prawa materialnego, co raczej na działaniu istniejących lub potencjalnych zasad, norm proceduralnych, mechanizmów kontroli i innych mechanizmów związanych z przejrzystością, uczestnictwem, uzasadnianiem decyzji oraz zapewnianiem legalności w globalnym zarządzaniu⁴².

W ramach omawianej problematyki autorzy zwracają również uwagę na nowe źródła norm w prawie międzynarodowym. Normy dotyczące globalnej regulacji i globalnego prawa administracyjnego zawarte są w znacznym stopniu w źródłach, które zazwyczaj nie są uznawane za źródła prawa międzynarodowego. Autorzy wskazują tu na takie źródła, jak praktyka instytucjonalna, normy wewnątrzinstytucjonalne, jak również normy i praktyki powstające w ramach publiczno-prywatnych lub nawet prywatnych struktur zajmujących się regulacją na poziomie międzynarodowym. Ponadto autorzy wskazują na znaczenie aktów krajowych agencji administracyjnych i organów sądowych dla określania nowych lub modyfikowania istniejących zasad. Zdaniem B. Kingsbury'ego i N. Krischa doktryna źródeł prawa międzynarodowego, oparta na art. 38 Statutu MTS⁴³, nie uwzględnia powyższych źródeł w sposób satysfakcjonujący. Ze względu na swoją doniosłość zasługują one na coś więcej niż po prostu uznanie ich za „non-law”⁴⁴.

Autorzy wskazują na dwa ogólne modele rozwoju GPA: oddolny (*bottom-up*) i odgórny (*top-down*). Oba podejścia przedstawiają istotne trudności i autorzy dostrzegają konieczność poszukiwania innych metod. Model

⁴¹ B. Kingsbury, N. Krisch, R.B. Stewart, *Emergence of Global...*, s. 17, 27–29.

⁴² *Ibidem*, s. 27–29.

⁴³ Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 z późn. zm.).

⁴⁴ N. Krisch, B. Kingsbury, *Introduction: global governance...*, s. 12.

oddolny polega na rozciągnięciu i zaadaptowaniu krajowego prawa administracyjnego do administracji globalnej. Model oddolny miałby m.in. zapobiegać wyzwalaniu się przez administrację krajową z ograniczeń wynikających z prawa krajowego dzięki przekazywaniu ich wykonywania na poziom międzynarodowy. Normy prawa krajowego miałyby być stosowane nie tylko do międzynarodowych elementów krajowych decyzji administracyjnych, ale również do udziału organów krajowych w globalnym procesie regulacyjnym (co uczyniłoby zachowanie przejrzystości warunkiem takiego uczestnictwa). Ponadto krajowe sądy byłyby właściwe w zakresie kontroli krajowych środków przyjętych w celu wykonania decyzji międzynarodowej oraz kontroli decyzji międzynarodowych dotyczących bezpośrednio praw jednostki. Możliwa byłaby również krajowa sądowa kontrola działań podjętych przez administrację krajową w ramach stanowienia aktów regulacyjnych na poziomie globalnym. Wśród wad podejścia oddolnego autorzy wskazują, że choć mogłoby z powodzeniem znaleźć zastosowanie do działalności międzyrządowych sieci, to jednak w przypadku aktów sformalizowanych organizacji międzynarodowych, organów administracyjnych innych państw, a także prywatnych lub hybrydowych ustaleń regulacyjnych byłoby znacznie trudniejsze do wykorzystania. Problematiczna okazałaby się też różnorodność podejść, która wykształciłaby się na skutek dążenia do wywarcia wpływu na globalne organy administracyjne przez różne państwa⁴⁵.

Z kolei model **odgórny** polega na tworzeniu na poziomie międzynarodowym mechanizmów umożliwiających jednostkom udział w globalnych postępowaniach administracyjnych oraz kontrolę decyzji przez niezależne podmioty międzynarodowe. Wśród wad tego podejścia autorzy wymieniają: (1) konieczność instytucjonalizacji reżimów, które obecnie mają charakter nieformalny, co ułatwia współpracę; (2) możliwość powstania dalej idących problemów z demokratyzacją niż w przypadku modelu opartego przynajmniej częściowo na kontroli ze strony organów krajowych. Ponadto model odgórny (podobnie jak oddolny) musiałby zmierzyć się z takimi cechami globalnej administracji, jak rozproszony sposób podejmowania decyzji w strukturze wielopoziomowej, często pośredni skutek międzynarodowych decyzji administracyjnych, problem zapewnienia podmiotom niepaństwowym praw uczestnictwa w postępowaniu

⁴⁵ B. Kingsbury, N. Krisch, R.B. Stewart, *Emergence of Global...*, s. 54–56.

i zaskarżenia aktu w systemie zdominowanym przez państwa czy istotny udział elementu prywatnego w globalnej administracji⁴⁶.

Zdaniem J.-B. Auby, jeżeli prawo UE może zostać zaliczone do GPA, to należy je uznać za jeden z najlepszych modeli jego rozwoju⁴⁷.

1.4. Koncepcja międzynarodowej władzy publicznej

W nieco inny sposób do problemu legitymizacji aktów wydawanych na poziomie międzynarodowym podchodzą autorzy koncepcji międzynarodowej władzy publicznej. Autorzy proponują, aby na to zagadnienie spojrzeć z perspektywy prawa publicznego, które z jednej strony przyznaje władzę, a z drugiej – kontroluje ją i ogranicza. Twórcy koncepcji MWP prowadzą badania nad stworzeniem ram prawnych dla wykonywania międzynarodowej władzy publicznej w celu poprawy jej efektywności i legitymizacji. W szczególności obejmuje to takie problemy, jak konieczność wskazania właściwego prawa w celu stwierdzenia legalności danego działania, a także pytanie, jak rozwijać prawo w świetle obaw o jego legitymizację.

Dalsza analiza wymaga więc opracowania koncepcji władzy publicznej, ponieważ koncepcja *global governance* nie jest pod tym względem wystarczająca. Zacierając rozróżnienie między działaniami publicznymi i prywatnymi, formalnymi i nieformalnymi, nie jest ona pomocna w zakresie wyszczególnienia aktów stanowiących jednostronny przejaw władzy. Tymczasem rozróżnienie na akty władcze i niewładcze, a także możliwość przypisania aktu określonego podmiotowi mają kluczowe znaczenie dla wskazanych funkcji prawa publicznego⁴⁸.

Autorzy definiują pojęcie władzy jako prawną możliwość jednostronnego ustalania sytuacji prawnej lub faktycznej innych podmiotów, nadając mu jednak znaczenie odbiegające od tradycyjnego. W tym ujęciu określenie sytuacji innej osoby może mieć również postać aktu niewiążącego, który jednak poddaje ją presji co do jej zachowania (*conditioning acts*). Miałoby to miejsce przykładowo w przypadku ustalenia niewiążących standardów, do których dostosowanie się byłoby bardziej korzystne niż zignorowanie

⁴⁶ *Ibidem*, s. 57.

⁴⁷ J.-B. Auby, *The EU and Global Administrative Law* (w:) *The European Union Legal Order after Lisbon*, red. P. Birkinshaw, M. Varney, Alphen aan den Rijn 2010, s. 62.

⁴⁸ A. von Bogdandy, P. Dann, M. Goldmann, *Developing the Publicness...*, s. 1379–1381.

ich, lub wyposażonych w środki implementujące stanowiące podstawę wyciągnięcia pozytywnych lub negatywnych konsekwencji. Zdaniem autorów tej koncepcji takie szerokie ujęcie pojęcia władzy znajduje uzasadnienie w tym, że tego rodzaju akty mogą w praktyce ograniczyć wolność jednostki, jak również swobodę działania podmiotów publicznych w stopniu nie mniejszym niż akty wiążące, zaś możliwość nieprzestrzegania takiego niewiążącego aktu bywa czysto fikcyjna. Uzasadniając to stanowisko, autorzy odwołują się do funkcji prawa publicznego, które ma chronić wolność działania tych podmiotów. Przedmiotem badania powinny wobec tego stać się wszystkie akty (wiążące i niewiążące), które wpływają na jej zakres w stopniu wystarczającym do postawienia pytania o legitymizację aktu. Autorzy zwracają też uwagę, że rozważania dotyczące legalności aktu nie są „zsynchronizowane” z dyskursem na temat jego legitymizacji. Akty o charakterze niewiążącym nie są nielegalne, niemniej ich legitymizacja bywa podważana⁴⁹.

Pojęcie międzynarodowej władzy publicznej jest natomiast przez autorów rozumiane jako każdy rodzaj władzy wykonywanej na podstawie kompetencji przekazanej w drodze aktu prawa międzynarodowego (również aktu niewiążącego) dokonanego przez władzę publiczną, zazwyczaj państwo, dla osiągnięcia określonego celu w interesie publicznym⁵⁰. Również działania „nieformalnych organizacji” nieposiadających osobowości prawnej (np. CITES, G8, niektóre komitety działające przy OECD) powinny zostać poddane ocenie z perspektywy prawa publicznego, choć może to stwarzać problemy w zakresie możliwości przypisania działania konkretnemu podmiotowi⁵¹.

Autorzy tej koncepcji podkreślają jednak, że również podmioty nieposiadające żadnych władczych kompetencji (podmioty prawa prywatnego oraz podmioty „hybrydowe”) w równym stopniu mogą podejmować działalność w zakresie interesu publicznego. Chodzi tu o działalność będącą funkcjonalnie równoważną działalności wykonywanej na podstawie publicznoprawnej. Wśród przykładów autorzy podają takie przypadki, jak zarządzanie globalną infrastrukturą (np. ICANN) lub działalność zarządcza w sytuacji kolizji podstawowych interesów grup społecznych. Tego rodzaju działalność miałaby podlegać takim samym rygorom prawnym,

⁴⁹ *Ibidem*, s. 1389.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 1382–1383.

⁵¹ *Ibidem*, s. 1385–1386.

jakie są stosowane wobec podmiotów wykonujących władzę publiczną w analogicznym zakresie⁵².

Koncentrując się na pojęciu międzynarodowej władzy publicznej, autorzy unikają odwołania do pojęcia „administracji” jako kategorii definiującej z dwóch powodów. Po pierwsze, każda działalność, nie tylko administracyjna, powinna posiadać legitymizację. Po drugie, przeniesienie klasycznej negatywnej definicji administracji krajowej jest problematyczne w przypadku poziomu międzynarodowego ze względu na brak precyzyjnego określenia niezbędnych pojęć, takich jak „legislacja” czy „konstytucja”. Na proponowane podejście publicznoprawne składałyby się natomiast trzy ujęcia zjawiska globalnego zarządzania: konstytucjonalizacja, perspektywa administracyjnoprawna oraz międzynarodowe prawo instytucjonalne. W zakresie podejścia administracyjnoprawnego, choć autorzy odznaczają się od zbyt uproszczonych analogii z prawem krajowym, to jednak postulują interdyscyplinarną wymianę doświadczeń w zakresie prawa krajowego i międzynarodowego. Niemniej twórcy koncepcji MWP podkreślają rozróżnienie między instytucjami krajowymi i międzynarodowymi, co odróżnia to podejście od GPA⁵³. A. von Bogdandy dostrzega ponadto zależność, zgodnie z którą im poważniejszy jest wpływ aktu władzy międzynarodowej na sytuację jednostki, tym większego ciężaru nabiera hipoteza, że na poziomie międzynarodowym wymagane są rozwiązania prawne funkcjonalnie równoważne tym, które istnieją w porządkach krajowych⁵⁴.

1.5. Koncepcje kontroli międzynarodowych kompetencji regulacyjnych a kontrola aktów Unii Europejskiej

Skrótowe przedstawienie problemów legitymizacyjnych związanych z przeniesieniem pewnych kompetencji na poziom międzynarodowy (globalny) oraz propozycji ich rozwiązania pozwala na spojrzenie na problem kontroli aktów UE jako na element zjawiska o charakterze globalnym. Należy w związku z tym zastanowić się, w jakim stopniu przedstawione pro-

⁵² *Ibidem*, s. 1384.

⁵³ *Ibidem*, s. 1386, 1390, 1393.

⁵⁴ A. von Bogdandy, *General Principles of International Public Authority: Sketching a Research Field*, German Law Journal 2008, vol. 9, nr 11, s. 1918.

pozycje mogą znaleźć zastosowanie do kontroli aktów stanowiących przez Unię Europejską.

Zasadniczo należy zgodzić się z tezą, w myśl której im poważniejszy jest wpływ aktu władzy międzynarodowej na sytuację jednostki, tym większego ciężaru nabiera hipoteza, że na poziomie międzynarodowym wymagane są rozwiązania prawne funkcjonalnie równoważne tym, które istnieją w porządkach krajowych⁵⁵. W konsekwencji, skoro instytucje międzynarodowe przejmują zadania równoważne zadaniom organów państw członkowskich, powinny podlegać takim samym ograniczeniom co administracja wewnętrzna w praworządnym państwie⁵⁶. Na legitymizującą funkcję mechanizmów prawa administracyjnego zwracają uwagę m.in. J. Wakefield⁵⁷, K. Kańska⁵⁸ oraz M. Smith, przy czym ta ostatnia autorka podkreśla, że to właśnie brak możliwości zaskarżenia władczych rozstrzygnięć może prowadzić do uznania, że system zarządzania nie posiada legitymacji, z konsekwencjami w postaci braku zaufania i nieposłuszeństwa ze strony adresatów⁵⁹. Także wśród motywów projektu sprawozdania zawierającego zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej (Komisja Prawna PE) dano wyraz przekonaniu, że europejskie prawodawstwo dotyczące postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej przyczyniłoby się do zwiększenia legitymizacji Unii i zaufania obywateli do administracji unijnej⁶⁰. Potwierdza to zasadność spojrzenia na stanowione przez Unię akty przez pryzmat prawa administracyjnego. Podobne podejście do analizy prawa UE proponuje H. Hofmann, choć autor ten kładzie nacisk nie tyle na zagadnienie legitymizacji, co raczej uważa spojrzenie na publiczne prawo Unii z pozycji administracyjnoprawnych za bardziej obiecujące i bliższe rzeczywistości, jakkolwiek bardziej zagmatwane niż analiza w ramach modelu federalno-konstytucyjnego. Zdaniem H. Hofmanna prawo administracyjne stanowi niezbędne ramy dla syntetycznego ujęcia

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ R. Wolfrum, *Legitimacy of International Law...*, s. 2044–2045.

⁵⁷ J. Wakefield, *The right to good administration*, Alphen aan den Rijn 2007, s. 21.

⁵⁸ K. Kańska, *Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights*, *European Law Journal* 2004, vol. 10, nr 3, s. 299.

⁵⁹ M. Smith, *Developing Administrative Principles in the EU: A Foundational Model of Legitimacy?*, *European Law Journal* 2012, vol. 18, nr 2, s. 275.

⁶⁰ Projekt sprawozdania z dnia 21 czerwca 2012 r. zawierający zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej (2012/2024 (INI)).

i, w miarę możliwości, uogólnienia rozwiązań i metod rozwijanych w eksperymentalnej formie w poszczególnych dziedzinach. Należy więc dążyć do bardziej obszernej regulacji prawa dotyczącego procedury administracyjnej i form organizacyjnych przez standaryzację struktur, procedur i metodologii w poszczególnych dziedzinach kompetencji Unii⁶¹.

Autorzy koncepcji GPA przedstawiają m.in. dwa modele kontroli aktów międzynarodowych: oddolny i odgórny. Jeżeli chodzi o model oddolny, podkreślają oni, że jego zastosowanie byłoby problematyczne w przypadku aktów sformalizowanych organizacji międzynarodowych, organów administracyjnych innych państw, a także prywatnych lub hybrydowych ustaleń regulacyjnych. Problemem mogłaby okazać się też różnorodność podejść, która wykształciłaby się na skutek dążenia do wywarcia wpływu na globalne organy administracyjne przez różne państwa. N. Krisch zwraca w szczególności uwagę na to, że kontrola tego rodzaju podważa skuteczność działania danego reżimu międzynarodowego. Poza tym, patrząc z perspektywy państwa, brak prawidłowego wykonania aktu międzynarodowego może pociągać za sobą negatywne konsekwencje dla tego państwa⁶². Ten ostatni czynnik odgrywa istotną rolę w tak zinstytucjonalizowanym systemie, jakim jest UE. Brak prawidłowego wykonywania aktów prawa unijnego może bowiem nie tylko doprowadzić do odpowiedzialności (również finansowej) danego państwa przed unijnym Trybunałem Sprawiedliwości, ale również (zgodnie z orzecnictwem TS) do odpowiedzialności odszkodowawczej państwa oraz skutku bezpośredniego niektórych aktów unijnych w tym państwie. Nie oznacza to, że państwa członkowskie powinny wyrzec się możliwości sprawowania oddolnej kontroli zgodności aktów unijnych z prawem. Jednak ze względu na wskazane wyżej uwarunkowania powinna to być kontrola ograniczona do przypadków naruszenia norm o zasadniczym znaczeniu (w szczególności krajowych norm rangi konstytucyjnej). Warunkiem takiego liberalnego podejścia ze strony organów państw członkowskich jest jednak funkcjonowanie zasadniczego mechanizmu skutecznej kontroli aktów UE na poziomie unijnym. Zasadniczym przedmiotem opracowania jest właśnie zaprezentowanie i analiza pewnego wycinka tego mechanizmu, tzn. sądowej kontroli aktów administracyjnych UE.

⁶¹ H.C.H. Hofmann, *Seven Challenges for EU Administrative Law*, Review of European Administrative Law 2009, vol. 2, nr 2, s. 38, 57.

⁶² N. Krisch, *Global administrative law...*, s. 5.

2. Administracyjny wymiar funkcjonowania UE

2.1. Pojęcie administracji publicznej

W literaturze istnieje wiele definicji pojęcia administracji publicznej, co dowodzi, że precyzyjne uchwycenie istoty tego zjawiska nie należy do zadań łatwych. Wynika to w znacznym stopniu z dynamicznego charakteru przedmiotowego pojęcia⁶³. W opisywanym w niniejszej pracy przypadku sytuacja komplikuje się dodatkowo z tego względu, że dotychczasowe badania nad administracją publiczną dotyczyły przede wszystkim administracji publicznej w państwie, natomiast przedmiotem niniejszego opracowania jest kontrola aktywności administracyjnej organizacji międzynarodowej, jaką jest UE. Szczegółowe przedstawienie rozważań na ten temat przekracza granice przyjęte dla tej pracy. Niemniej konieczne wydaje się przedstawienie podstawowych założeń przyjętych w niniejszej monografii.

W literaturze można wyróżnić kilka sposobów podejścia do zdefiniowania pojęcia administracji publicznej. Może być ono rozumiane w sensie przedmiotowym, podmiotowym oraz organizacyjnym. Administracją w sensie **przedmiotowym** jest taka działalność państwa, której przedmiotem są sprawy administracyjne albo inaczej zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej; administrację w ujęciu **podmiotowym** stanowi ogół podmiotów administracji, czyli organy administracji i inne podmioty wykonujące określone funkcje z zakresu administracji publicznej; natomiast w znaczeniu **formalnym** pojęcie to oznacza całość działalności wykonywanej przez podmioty administracji, niezależnie od tego, czy ma ona charakter administracyjny, czy nie⁶⁴. E. Ochendowski zwraca uwagę, że zakresy tych pojęć nie pokrywają się, a jedynie zazębiają, bowiem organy ustawodawcze i organy wymiaru sprawiedliwości również wykonują zadania administracyjne. Z kolei organy administracyjne mogą być upoważnione do stanowienia prawa, np. do wydawania rozporządzeń⁶⁵. Podstawowe znaczenie dla dalszych analiz będzie miało przedmiotowe

⁶³ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej (w:) System Prawa Administracyjnego*, t. I, Instytucje prawa administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 3–4.

⁶⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 1996, s. 6.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 7.

rozumienie administracji. Jest to spowodowane, po pierwsze, tym, że to przedmiot (zadania) ma pierwotny charakter, natomiast podmiot (struktura) jest powołany dla realizacji przedmiotu⁶⁶. Ma to w szczególności znaczenie w przypadku UE, która ze swej istoty stanowi organizację powołaną przez państwa członkowskie dla realizacji określonych celów. Po drugie, tematem pracy jest kontrola aktów administracyjnych, a więc pewnego wycinka działalności administracyjnej.

W literaturze występują dwa podejścia do określenia, co należy rozumieć pod pojęciem administracji publicznej w sensie przedmiotowym. W ujęciu **negatywnym** oznacza ona działalność państwa pomniejszoną o ustawodawstwo i wymiar sprawiedliwości. Na potrzeby niniejszej pracy istotne jest zwłaszcza rozgraniczenie między ustawodawstwem a administracją. Pod pojęciem ustawodawstwa rozumieć należy stanowienie norm prawnych najwyższego rzędu (ustaw), natomiast pod pojęciem administracji – ich wykonywanie. Władza ustawodawcza jest więc ukierunkowana na wydawanie uregulowań generalnych i abstrakcyjnych, natomiast administracja – na podejmowanie konkretnych środków dla uregulowania spraw jednostkowych i realizacji określonych przedsięwzięć⁶⁷. Należy jednak zauważyć, że do administracji zalicza się również stanowienie wykonawczych aktów o charakterze generalno-abstrakcyjnym, choć W. Chróścielewski podkreśla, że powierzenia administracji kompetencji w zakresie stanowienia prawa należy traktować jako wyjątek od reguły⁶⁸. Podsumowując – do administracji w znaczeniu przedmiotowym można zaliczyć zarówno stosowanie prawa *sensu largo*, jak i *sensu stricto*⁶⁹. Przedmiotem analizy w niniejszej pracy będzie więc sądowa kontrola stosowania prawa w wąskim rozumieniu tego terminu.

⁶⁶ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej...*, s. 56–57.

⁶⁷ E. Ochędowski, *Prawo administracyjne...*, s. 7, 10.

⁶⁸ W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 32.

⁶⁹ Zgodnie z rozróżnieniem W. Chróścielewskiego stosowanie prawa w ujęciu szerokim to każda forma realizacji prawa, w tym również wydawanie przepisów wykonawczych, natomiast w ujęciu wąskim (za J. Wróblewskim) – ustalanie przez organ konsekwencji prawnych faktów w sposób wiążący dla określonych podmiotów, czego rezultatem jest ustalenie normy jednostkowej i konkretnej; *ibidem*, s. 31.

2.2. Funkcje UE o charakterze administracyjnym

W świetle powyższych założeń dotyczących zjawiska administracji należy rozważyć, w jakim zakresie działalność UE może zostać zakwalifikowana jako administracja. Co prawda dość powszechnie wskazuje się, że podział kompetencji w Unii nie odpowiada klasycznemu modelowi trójpodziału władzy, ale – nawet gdyby zgodzić się z tym stanowiskiem – nie uniemożliwia to prób ustalenia zakresu działań o charakterze administracyjnym, a więc administracji w sensie przedmiotowym. Model trójpodziału władzy dotyczy bowiem strony podmiotowej.

Na pierwszy rzut oka rysują się trzy możliwe odpowiedzi na to pytanie: po pierwsze, administracją jest całość działań organów UE z wyłączeniem sądownictwa; po drugie, administracją jest całość działań organów UE z wyłączeniem sądownictwa oraz aktów ustawodawczych; po trzecie, za działania administracyjne należy uznać konkretyzację norm ogólnych w indywidualnych przypadkach.

Dwie pierwsze koncepcje stanowią wynik zastosowania tych samych kryteriów (zgodnie z negatywnym podejściem do definiowania administracji jako „wielkiej reszty”), różni je natomiast odmienne odniesienie pojęcia „ustawodawstwa” do realiów UE. Zgodnie z pierwszym podejściem „prawem” (ustawodawstwem) jest prawo pierwotne (traktaty założycielskie i traktaty zmieniające). Prawodawcą są tu więc przede wszystkim państwa członkowskie, a stanowienie prawa polega na zawieraniu nowych traktatów lub modyfikacji istniejących. Z kolei akty wydawane na podstawie prawa pierwotnego (a także na podstawie prawa wtórnego) należałoby uznać za akty wykonywania prawa i w konsekwencji zaliczyć do sfery administracyjnej. Podejście takie nie uwzględnia wprowadzonego na podstawie traktatu lizbońskiego podziału na akty ustawodawcze i pozostałe, jednak w literaturze wskazuje się, że podział ten ma i tak charakter czysto formalny, a przypisanie aktu do jednej z kategorii zależy od zastosowanej procedury przyjęcia aktu⁷⁰. Poza tym dyskusyjna wydaje się kwestia, czy samo zapożyczenie charakterystycznego dla prawa krajowe-

⁷⁰ R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, s. 145. Należy jednak zauważyć, że formalne wyodrębnienie aktów ustawodawczych jest czymś nowym, jednak jeszcze przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego w piśmiennictwie i orzecznictwie TS istniał podział rozporządzeń na podstawowe (wydawane na podstawie traktatu) i wykonawcze (wydawane na podstawie rozporządzeń podstawowych) – A. Wróbel, komentarz do art. 288 TFUE (w:) *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, Warszawa 2012, s. 650–651.

go terminu „ustawodawstwa” miałyby rodzić konsekwencje w postaci m.in. wyłączenia tej sfery aktywności UE spod zakresu pojęcia „administracja”.

Patrząc pod nieco innym kątem, G. Majone proponował spojrzenie na instytucje Wspólnoty Europejskiej jako na „władzę regulacyjną” państw członkowskich, które przekazały instytucjom europejskim określone zadania do zrealizowania⁷¹. Podobnie P. Lindseth postrzegał WE jako rodzaj niezależnej agencji regulacyjnej wspólnej dla wszystkich państw członkowskich. Autor wskazuje przy tym, że o takim charakterze WE przesądza brak instytucji, którą można by uznać za zasadniczy organ politycznego przywództwa i niezależne źródło bezpośredniej legitymizacji. W tej sytuacji to państwa członkowskie pozostają podmiotami kierowniczymi w sensie politycznym (i stąd Wspólnota czerpie swoją legitymizację, ponieważ ze względu na brak europejskiego *demos* Parlament Europejski jest jedynie przejawem formalnej demokratyzacji, której nie należy utożsamiać z demokratyczną legitymacją). Prawo pierwotne należy więc traktować nie jako kartę konstytucyjną, lecz raczej akt ustawodawczy przyznający kompetencje administracji, zaś samą WE – jako przedłużenie wykonawczo-technokratycznego zarządzania, charakterystycznego dla współczesnego państwa⁷². Wydaje się, że powyższe stanowisko w zasadzie zachowuje aktualność.

Zgodnie z drugą propozycją pojęcie „stanowienia prawa” odnosi się również do aktów prawa wtórnego o charakterze ustawodawczym w rozumieniu art. 289 TFUE. Byłyby one więc wyłączone z zakresu pojęcia administracji, które obejmowałoby w takim razie akty wydawane w celu wykonania norm ustawodawczych w rozumieniu traktatu, a także bezpośrednio na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tam gdzie traktat to przewiduje.

Trzecie stanowisko opiera się na przytoczonym wyżej poglądzie, że administracja to podejmowanie konkretnych środków dla uregulowania spraw jednostkowych oraz realizacji określonych przedsięwzięć. Wyłącza to z zakresu administracji stanowienie aktów o charakterze generalnym

⁷¹ G. Majone, *Europe's „Democratic Deficit”: The Question of Standards*, *European Law Journal* 1998, vol. 4, nr 1, s. 27–28.

⁷² P.L. Lindseth, *Democratic Legitimacy and the Administrative Character of Supranationalism: The Example of the European Community*, *Columbia Law Review* 1999, vol. 99, s. 658–660, 683.

(czyli aktów „legislacyjnych” w jednym ze znaczeń przyjętych dla tego terminu⁷³).

W mojej ocenie powyższe wątpliwości nie stanowią przeszkody dla objęcia analizą kontroli legalności również aktów przyjętych w toku procedury ustawodawczej, jeżeli posiadają cechy pozwalające na uznanie ich za akty indywidualne lub hybrydowe (zob. w podrozdziale dotyczącym aktu administracyjnego). Pogląd ten jest uzasadniony ze względu na formalny charakter rozróżnienia aktów ustawodawczych i nieustawodawczych, a także w świetle orzecznictwa TS, który w przypadku kontroli legalności inny standard oceny stosował wobec aktów generalnych, a inny – indywidualnych. Podział stosowany przez Trybunał nie przebiegał więc zgodnie z rozgraniczeniem akty podstawowe – akty pozostałe, a raczej akty generalne – akty indywidualne.

Na zakończenie uwag na temat charakteru funkcji administracyjnych chciałbym przytoczyć wyliczenie, które ilustruje wielopłaszczyznowość działań administracyjnych UE. W ujęciu H. Hofmanna aspekt funkcjonalny administracji (czyli administracja w sensie przedmiotowym, zgodnie z terminologią przyjętą w niniejszej pracy) obejmuje całość działań organów administracyjnych (*administrative actors*), niezależnie od tego, kto dokładnie te działania podejmuje i jak są one wykonywane. W przypadku Unii na funkcje administracyjne składa się szerokie spektrum działań mających służyć realizacji celów UE. Działania te sięgają od wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z jednej strony do tworzenia i wykonywania aktów delegowanych (łącznie z wprowadzaniem zmian w aktach podstawowych) z drugiej. W szczególności do działań administracyjnych autor zalicza działania planistyczne, regulacyjne (takie jak administracyjne tworzenie norm wiążących w sferze zewnętrznej), podejmowanie indywidualnych rozstrzygnięć, wydawanie zaleceń i opinii, sporządzanie raportów (jeżeli akt legislacji tego wymaga lub tworzy taką możliwość), koordynację i nadzór podmiotów prywatnych uczestniczących w działalności administracyjnej (takiej jak określanie standardów), koordynację działalności struktur administracyjnych zajmujących się implementacją polityk unijnych, ogólne funkcje nadzorcze (np. Komisji nad implementowaniem prawa UE przez państwa członkowskie), przyznawanie funduszy, często przy współudziale publicznych i prywatnych podmiotów z państw człon-

⁷³ Zob. np. J.B. Liisberg, *The EU Constitutional Treaty and its distinction between legislative and non-legislative acts – Oranges into apples?*, Jean Monnet Working Paper 2006, nr 1, s. 6–8, 41.

kowskich (np. subsydia dla rolnictwa), a także zarządzanie przepływem informacji.

Unijne prawo administracyjne obejmuje więc przepisy i zasady obowiązujące w zakresie wykonywania funkcji administracyjnych w odniesieniu do tworzenia i wykonywania prawa unijnego. Autor podkreśla jednak, że same traktaty nie określają wyraźnie szczególnych zadań administracyjnych. Pewne postanowienia ogólne znajdują się w art. 289–291 TFUE, natomiast przepisy szczególne – w regulacjach dotyczących poszczególnych polityk (rolnej, konkurencji, pieniężnej)⁷⁴.

Pojęcie „administracji europejskiej” w art. 298 TFUE

Zdaniem I. Kawki pojęcie „administracja europejska” w rozumieniu art. 298 TFUE dotyczy działań o charakterze wykonawczym i organizacyjnym, podejmowanych przez instytucje, organy i jednostki administracyjne Unii za pomocą aparatu urzędniczego⁷⁵. Wydaje się to pewnym nieporozumieniem, ponieważ autorka odwołuje się wcześniej do przedmiotowej koncepcji administracji, natomiast art. 298 TFUE dotyczy nie tyle działalności administracyjnej, co raczej samego aparatu urzędniczego (w znaczeniu „urzędu”, czyli zorganizowanego zespołu osób i środków materialnych powierzonych organowi do pomocy w wykonywaniu jego zadań i kompetencji). Tego rodzaju administracja nie posiada własnych kompetencji władczych, ponieważ z przepisu wyraźnie wynika, że jest ona czymś odrębnym od instytucji, organów i jednostek organizacyjnych, którym takie kompetencje mogą przysługiwać. To wyjaśnia, dlaczego art. 298 TFUE wymienia zasady otwartości, niezależności i efektywności, nie wspominając o takich zasadach, jak praworządność, niedyskryminacja czy proporcjonalność (na co autorka zwraca uwagę w komentarzu⁷⁶).

⁷⁴ H.C.H. Hofmann, *Seven Challenges...*, s. 38–41.

⁷⁵ I. Kawka, komentarz do art. 298 TFUE (w:) *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, Warszawa 2012, s. 783.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 791.

2.3. Administracja bezpośrednia, pośrednia i wspólna; sieci administracyjne

Istotną cechą administracji w ramach UE jest, że w znacznym (a nawet w zasadniczym) stopniu uczestniczą w niej organy państw członkowskich. Administracja wykonywana przez te organy nie stanowi przedmiotu analizy w niniejszej rozprawie, niemniej zasadne wydaje się syntetyczne opisanie kontekstu administracji realizowanej przez aparat UE.

Zgodnie z tradycyjnym podziałem administracja w sferze prawa unijnego miała charakter dualistyczny: w zasadniczym zakresie normy stanowione na poziomie Unii (Wspólnoty) były wykonywane za pośrednictwem organów państw członkowskich (administracja pośrednia), w mniejszym stopniu bezpośrednio przez organy UE (administracja bezpośrednia). Zdaniem M.P. Chitiego, mimo administracyjnego charakteru EWWiS, z czasem „administracyjna atmosfera” zmieniała charakter na bardziej konstytucyjny w związku z ukształtowaniem kolejnej Wspólnoty – EWG – jako organizacji, od której oczekiwano przede wszystkim tworzenia norm, regulacji. Zgodnie z tą interpretacją ich wykonywanie zostało w głównej mierze pozostawione organom państw członkowskich, natomiast z perspektywy misji Wspólnoty miało ono charakter peryferyjny. Doprowadziło to do spadku zainteresowania administracją Wspólnoty jako przedmiotem badań, a nawet do negowania istnienia administracji wspólnotowej oraz europejskiego prawa administracyjnego jako odrębnych bytów. Z czasem dało się jednak zaobserwować stopniowy powrót znaczenia aspektu administracyjnego. Wiązało się to przede wszystkim z takimi czynnikami, jak wzrost znaczenia skoordynowanych działań administracyjnych organów państw członkowskich oraz Wspólnoty, poszerzenie zakresu polityk i kompetencji Wspólnoty, co pociągnęło za sobą konieczność stworzenia aparatu administracyjnego w celu realizacji tych polityk, a także stosowanie w coraz większym stopniu bezpośredniego egzekwowania prawa wspólnotowego w odniesieniu do podmiotów prywatnych⁷⁷. W ocenie L. Azoulaia wzmocnienie administracyjnych kompetencji Komisji w sferze regulacji gospodarczej i powstanie administracyjnego wy-

⁷⁷ M.P. Chiti, *Forms of European Administrative Action*, Law and Contemporary Problems 2004, vol. 68, nr 1, s. 38–41.

miaru integracji europejskiej wiąże się z wprowadzaniem programu jednolitego rynku⁷⁸.

W literaturze podkreśla się, że dominujące znaczenie administracji pośredniej znajduje uzasadnienie w zasadzie pomocniczości, a także w stosunkowo ograniczonych zasobach Komisji Europejskiej⁷⁹. W tym funkcjonalnym sensie E. Schmidt-Aßmann posługuje się pojęciem „administracji europejskiej” jako zespolenia informacji, działań i kontroli, którego podstawą pozostają administracje państw członkowskich. Są one funkcjonalnie powiązane w sieć, w skład której wchodzi również jednostki administracyjne poziomu UE⁸⁰.

Ten stosunkowo prosty model dwupoziomowej administracji traci w pewnym stopniu swoją klarowność na skutek wzrostu znaczenia administracji wykonywanej wspólnie przez organy krajowe i unijne, a także w drodze współpracy organów państw członkowskich między sobą. Wspólna administracja obejmuje złożone procedury, inicjowane zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, w ramach których w toku jednego postępowania uczestniczą organy krajowe i unijne⁸¹. Omawiając współzależności między administracją unijną i państwową, należy zwrócić uwagę również na działania podejmowane w ramach struktur o charakterze sieciowym, łączących organy administracyjne na obu poziomach. Trzeba tu wyróżnić sieci o wymiarze poziomym (łączące organy państw członkowskich) oraz sieci obejmujące współpracę między organami państw członkowskich i organami Unii. Są to struktury o zróżnicowanym charakterze i zakresie zadań. Wśród podstawowych funkcji sieci wyróżnia się⁸² planowanie, koordynowanie tworzenia i wymiany danych istotnych z punktu widzenia administracji⁸³, jak również wykonywanie prawa UE⁸⁴.

⁷⁸ L. Azoulay, *The Court of Justice and the Administrative Governance*, European Law Journal 2001, vol. 7, nr 4, s. 425, 427–428.

⁷⁹ L. Radermacher, *The Limits of the Concept of Indirect Implementation of Community Law (w:) The Emerging Constitutional Law of the European Union*, red. A. Bodnar et al., Berlin–Heidelberg 2003, s. 256.

⁸⁰ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku*, Warszawa 2011, s. 50.

⁸¹ M.P. Chiti, *Forms of European...*, s. 45.

⁸² H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, s. 307 i n.; R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, s. 102–103.

⁸³ Zob. przykładowo rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 401/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska, Dz. Urz. UE L 126 z 21.05.2009, s. 13.

⁸⁴ Zob. przykładowo rozporządzenie nr 1/2003.

W ocenie S. Cassese prawo unijne powiązało postępowanie administracyjne na szczeblu unijnym z postępowaniem krajowym w takim stopniu, że trudno utrzymać rozdzielność unijnej i krajowej fazy postępowania⁸⁵. Wśród konsekwencji wspólnej administracji wskazuje się na powstanie strukturalnych powiązań między krajowymi organami administracyjnymi, jak również między organami krajowymi a ponadnarodowymi, silniejszą presję na przestrzeganie zasad ogólnych prawa UE przez krajowe organy administracyjne (nota bene zasady te w przeważającej mierze zostały zaczerpnięte do prawa UE z prawa krajowego państw członkowskich), a także zmiany proceduralne i organizacyjne na obu poziomach, w tym wzrost liczby agencji unijnych oraz roli komitetów doradczych⁸⁶. S. Dudzik zwraca również uwagę, że Unia w coraz większym stopniu ingeruje w organizację władz krajowych (przede wszystkim organów regulacyjnych) odpowiedzialnych za stosowanie prawa UE, m.in. wymagając przyznania takim organom daleko posuniętej niezależności od rządu. Jednocześnie przepisy unijne przewidują zwykle uprzywilejowaną pozycję Komisji Europejskiej w ramach sieci zrzeszających krajowe organy regulacyjne oraz KE, i chociaż trudno mówić tutaj o formalnej hierarchicznej nadrzędności Komisji wobec organów krajowych, to – w ocenie autora – od strony funkcjonalnej tego rodzaju nadrzędność rzeczywiście istnieje. W rezultacie przedmiotowe organy wykazują znacznie silniejsze powiązania z pozostałymi uczestnikami sieci niż z administracją krajową. Podsumowując, autor stwierdza, że można w tym wypadku mówić o załączku administracji unijnej w państwach członkowskich. Z drugiej strony istnieje tendencja do instytucjonalizacji obecności przedstawicieli krajowych organów regulacyjnych w ciałach działających na poziomie unijnym, współodpowiedzialnych (wraz z organami krajowymi i Komisją) za poprawne funkcjonowanie unijnych ram regulacyjnych w danym sektorze⁸⁷.

E. Schmidt-Aßmann podkreśla, że konsekwencją przyjęcia takiej złożonej struktury jest wielowarstwowość europejskiego prawa administracyjnego. Autor przedstawia europejskie prawo administracyjne *sensu largo* jako zjawisko składające się z czterech elementów: prawa administracyjnego państw członkowskich, własnego prawa administracyjnego admini-

⁸⁵ S. Cassese, *European administrative proceedings*, Law and Contemporary Problems 2004, vol. 68, nr 1, s. 23.

⁸⁶ M.P. Chiti, *Forms of European...*, s. 45, 50.

⁸⁷ S. Dudzik, *Prawo gospodarcze i administracyjne* (w:) *Unia Europejska: zjednoczeni w różnorodności*, red. C. Mik, Warszawa 2012, s. 403.

stracji UE⁸⁸, unijnego prawa administracyjnego⁸⁹ oraz prawa kooperacji administracyjnej⁹⁰ (własne prawo administracyjne i wspólnotowe prawo administracyjne autor określa natomiast mianem EPA *sensu stricto*). Krajowe prawo administracyjne jest niezbędnym fundamentem modeli regulacyjnych i najważniejszym medium transpozycji we wszystkich tych przypadkach, w których Unia nie stworzyła własnych norm nadających się bezpośrednio do wykonania. Uzasadnia to traktowanie tego prawa jako części składowej EPA *sensu largo*⁹¹.

H. Hofmann wskazuje na problemy stanowiące konsekwencję tak znacznego stopnia funkcjonalnego zintegrowania organów wykonawczych (Komisja, agencje, sieci współpracy między organami państw członkowskich między sobą oraz między nimi a organami unijnymi), której nie towarzyszą odpowiednio zintegrowane mechanizmy kontroli. Rozwój kontroli sądowej (a także parlamentarnej) nie nadąża za rozwojem form współpracy w sferze wykonawczej, tym bardziej że system zintegrowanych sieci nie był rozwijany w sposób skoordynowany, lecz raczej w drodze eksperymentalnych prób w poszczególnych dziedzinach regulacji.

⁸⁸ W ramach własnego prawa administracyjnego administracji WE (UE) autor wyróżnia prawo organizacyjne oraz prawo dotyczące działania administracji. Do prawa organizacyjnego zalicza przepisy dotyczące budowy i sposobu funkcjonowania Komisji, regulaminy obrad, porozumienia instytucjonalne, akty ustanawiające samodzielne jednostki organizacyjne WE, prawo budżetowe i pracownicze. Prawo dotyczące działania administracji obejmuje przede wszystkim przepisy upoważniające administrację WE do podejmowania bezpośrednich działań wobec jednostek, a także przepisy porządkujące te działania. Prawo to w pewnym zakresie jest zawarte w traktatach (przepisy dotyczące form prawnych, takich jak rozporządzenia i decyzje). Część zagadnień (w szczególności kwestie ogólnej procedury administracyjnej) nie doczekała się jak dotąd kodyfikacji, niemniej podlega zasadom ogólnym wynikającym z prawa sędziowskiego (Trybunału Sprawiedliwości UE). Poza tym prawo dotyczące działania administracji zawarte jest w regulacjach poszczególnych dziedzin przedmiotowych (np. prawo konkurencji). W końcu rozwój administracji WE doprowadził do konieczności uregulowania takich dziedzin, jak zamówienia publiczne, ochrona danych osobowych czy dostęp do informacji, E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo...*, s. 490–492.

⁸⁹ Wspólnotowe (unijne) prawo administracyjne to w ujęciu autora reguły prawa administracyjnego wiążące na mocy prawa wspólnotowego we wszystkich lub dla wszystkich państw członkowskich. Odnosi się ono pośrednio lub bezpośrednio do działania administracji krajowych, *ibidem*, s. 493.

⁹⁰ Prawo kooperacji administracyjnej nie stanowi natomiast na dobrą sprawę odrębnej, czwartej kategorii, ponieważ łączy się w nim akty różnych warstw prawa. Obejmuje ono reguły współpracy wertykalnej (między państwami a administracją WE) oraz horyzontalnej (współpraca między administracjami państw członkowskich, która ma swoje podstawy w prawie WE). Wyodrębnienie warstwy prawa kooperacji administracyjnej autor uzasadnia jego użytecznością dla ukazania pewnych specyficznych instytucji i problemów prawnych, które nie mogą być rozpatrywane w izolacji, *ibidem*, s. 494.

⁹¹ *Ibidem*, s. 488–489.